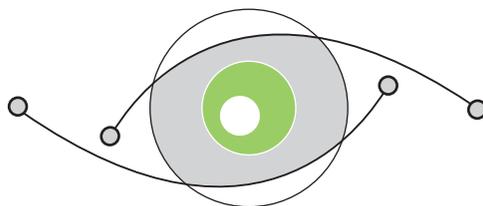




**Gestión del desarrollo
1995-2007:
Balance e hipótesis de desarrollo
para la Ciudad y la Región**

VEEDURÍA
Plan de Desarrollo de Medellín

Una acción ciudadana para mejorar la gestión pública.



VEDURÍA
Plan de Desarrollo de Medellín

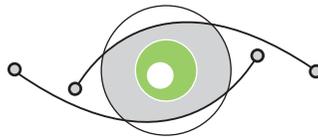
Gestión del desarrollo **1995-2007:** Balance e hipótesis de desarrollo para la Ciudad y la Región

Documentos de trabajo para la deliberación
Medellín, Colombia
2008

Una acción ciudadana para mejorar la gestión pública.

Gestión del desarrollo
1995-2007:
Balance e hipótesis de desarrollo
para la Ciudad y la Región

Una publicación de:



VEBDURÍA
Plan de Desarrollo de Medellín

Central Unitaria de Trabajadores - CUT
Centro Persona y Familia - Corpindes
Comité Intergremial de Antioquia
Comité Privado para la Niñez - PAN
Corporación Conciudadanía
Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila
Corporación Educativa Combos
Corporación Mujeres que Crean
Corporación Mundial de la Mujer
Corporación Región
Corporación Viva la Ciudadanía
Escuela Nacional Sindical - ENS
Federación Antioqueña de ONG
Fundación Confiar
Fundación Social
Fundación para el Bienestar Humano
Instituto Popular de capacitación - IPC
Proantioquia

Gestión del desarrollo 1995-2007: Balance e hipótesis de desarrollo para la Ciudad y la Región

Documentos de trabajo para la deliberación

Medellín, Colombia.

Julio de 2008.

Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín

Calle 52 No. 40 – 64. Interior 302

Teléfono: [57-4] 217 19 72

Correo-e: correo@veeduriamedellin.org.co

Web: www.veeduriamedellin.org.co

Presidenta:

Patricia Fernández Correa

Comisión Editorial:

Corporación Viva la Ciudadanía

Corporación Región

Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila

Investigación y Redacción:

Alberto Henao

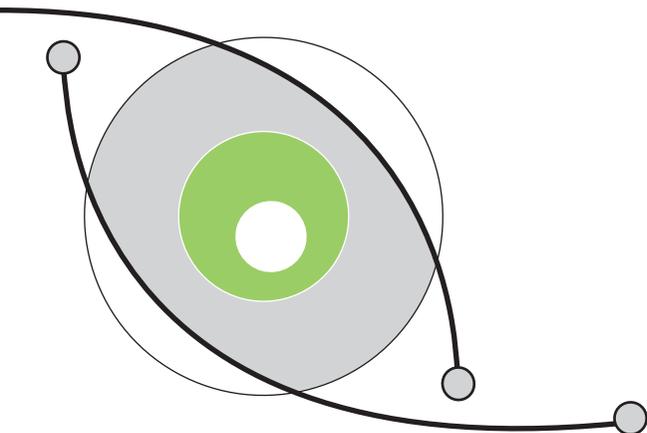
Asistencia Editorial:

Juan Ignacio Agudelo Uribe

Sebastián Orozco Sandoval

Diseño:

Ma. Marcela Madrid Velásquez



ÍNDICE

Presentación general	7
Informe gestión del desarrollo 1995-2007: Balance e hipótesis de desarrollo para la ciudad y la región	
Balance temático y de gestión. Enero de 1995 - junio de 2007	11
Descripción de la evolución de los temas críticos de la ciudad, según los planes de desarrollo: 1995-2007	13
La situación de la ciudad por temas críticos	14
Balance de gestión en los temas críticos identificados por la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín 1995 - 2007	50
Análisis presupuestal y financiero 1995-2007	75
Gestión de los planes, una mirada transversal	80

Balance general al Plan de Desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”

2004- 2007

Presentación	91
La gestión del plan	93
El seguimiento y evaluación del plan	95
Ejecución física y financiera	102
Temas críticos propuestos por la Veeduría al Plan de Desarrollo	107
Recomendaciones finales	133
Hacia un nuevo Plan de Desarrollo	135

Pronunciamiento Público al Plan de Desarrollo 2008-2011: “Medellín es solidaria y competitiva”

Presentación	139
Sobre el programa de gobierno	140
Sobre el Plan de Desarrollo	141
Hacia un modelo de seguimiento bajo criterios de oportunidad, pertinencia e incidencia	145

Conclusiones y recomendaciones para la discusión

147

Hipótesis de desarrollo

161

Bibliografía

165



PRESENTACIÓN GENERAL

Las veedurías son una forma de participación ciudadana que tiene sustento normativo en la Constitución Política de Colombia de 1991 y sus desarrollos legislativos. En Ella se considera como uno de sus principios fundamentales o columna vertebral la democracia participativa; su fin primordial es aportar en el proceso de modernización del Estado, buscando ante todo mejorar los resultados de la gestión pública a partir de un mayor acercamiento y participación de los ciudadanos en el control y seguimiento de las políticas, programas y recursos de la administración pública.

En este contexto, el 6 de diciembre de 1996 se constituye la **Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín**, como una plataforma concertada entre un grupo considerable y diverso de organizaciones de la sociedad civil (entre las que figuran instituciones de naturaleza social, comunitaria, académica y empresarial), bajo el lema “Una acción ciudadana para mejorar la gestión pública”.

Nos encontramos frente a un nuevo Plan de Desarrollo, para la ciudad, en esta ocasión, para el periodo 2008 – 2011 y son ya muchos los aprendizajes alcanzados en los últimos años, desde la expedición de la ley 152 de 1994 y la puesta en marcha de los procesos de planeación bajo su orientación.

Es por ello que hoy, a 12 años de hacer seguimiento y control ciudadano a la gestión del desarrollo de la ciudad, hemos asumido el reto de hacer una lectura retrospectiva, con la idea de identificar logros y dificultades en los cuatro planes de desarrollo que hemos tenido oportunidad de observar, y de esta forma, atrevernos a plantear una suerte de hipótesis de desarrollo para la ciudad y la región, con las cuales, desde

nuestro accionar veedor, pretendemos generar también propuestas que sean objeto de deliberación y concertación social y política, que contribuyan a conocimiento y reflexión para la toma de decisiones que beneficien los intereses colectivos, que vayan más allá del Plan de Desarrollo y sean apropiadas para la discusión e implementación, por los distintos actores – sociales, políticos, empresariales, institucionales - que intervenimos en la gestión del territorio.

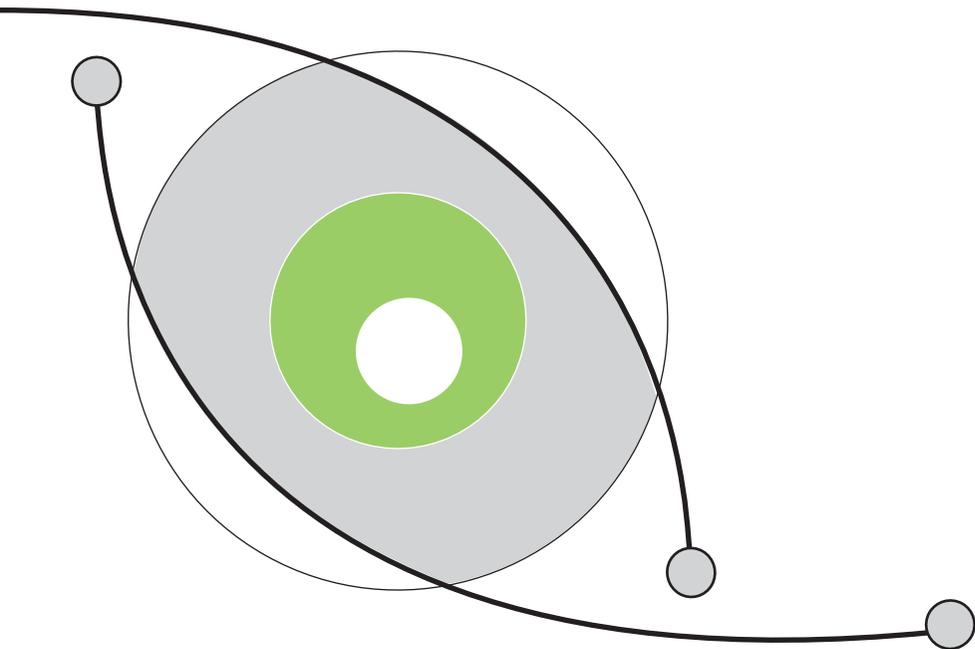
Por lo anterior presentamos a manera de documentos de trabajo lo siguiente:

- Informe GESTIÓN DEL DESARROLLO 1995-2007; Balance e hipótesis de desarrollo para la ciudad y la región.
- Balance General al Plan de Desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. 2004- 2007.
- Pronunciamiento Público al Plan de Desarrollo: “Medellín ES solidaria y competitiva”. 2008-2011.
- Hipótesis de desarrollo para la ciudad y la región.

Finalmente, esperamos que estos documentos hagan un aporte a la ciudad para el conocimiento de los temas que atañen al desarrollo, que se tomen como una invitación y un pretexto para la discusión y el debate constructivo y comprometido con una propuesta colectiva de la Ciudad y la Región que queremos, en una perspectiva de país.

Patricia Fernández Correa

Presidenta



**INFORME DE GESTIÓN
DEL DESARROLLO 1995-2007:
Balance e hipótesis de desarrollo
para la ciudad y la región**



Balance temático y de gestión.

Enero de 1995 - junio de 2007.

Presentación

La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, continuando con su compromiso al seguimiento y evaluación de la gestión a las diferentes administraciones de la ciudad, desde el año 1995 hasta el año 2007, realiza este Balance General de evaluación, que permite conocer y retroalimentar logros y dificultades de la gestión municipal, informar a la comunidad, aprender a hacer Veeduría y contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y la región, en una perspectiva de País.

Teniendo en cuenta los diferentes informes acerca de los balances efectuados a los Planes de Desarrollo de Medellín 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003 y 2004-2007, se llevó a cabo una revisión de los temas críticos planteados por la Veeduría en los anteriores pronunciamientos en los que reconoce, durante los periodos, logros alcanzados por los gobiernos locales, advirtiendo el desbordamiento de las metas inicialmente planteadas, así como las condiciones de reprogramación establecidas, proponiendo los retos que debe plantearse la gestión pública municipal de cara a un nuevo periodo de gobierno.

El documento se presenta en dos cuerpos: una aproximación diagnóstica, que destaca las grandes líneas de base y logro de las distintas administraciones desde 1994, hasta 2007, mostrando la evolución de las variables estructurales que describen los temas críticos señalados por la Veeduría en su momento y que son comunes a los planes de estos gobiernos.

Seguidamente se presenta un balance sintético que describe, propósito, logros y dificultades de los gobiernos en cada uno de los temas críticos y que permiten una apreciación de la importancia y alcance relativo de la gestión en cada uno de los temas abordados.

El nuevo reto de la Veeduría de hacer seguimiento periódico, y no sólo evaluación final, al Plan de Desarrollo de Medellín.

Desde su inicio en 1996 y hasta la fecha, empleando distintos métodos y con diferentes apoyos, con aciertos y desaciertos, aprendizajes y desaprendizajes, con compromiso, entusiasmo y convicción, la Veeduría Ciudadana ha enfocado todas sus miradas, esfuerzos, recursos y acciones hacia la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal en los cuatro últimos períodos de gobierno (1995-1997, 1998-2000, 2001-2003 y 2004-2007).

Sin embargo, para las actuales organizaciones socias de la Veeduría, su accionar puede ser más eficiente en el proceso de análisis del Plan de Desarrollo y con mayores resultados, efectos e impactos en su ejecución, permitiendo ajustes y adecuaciones, de todo tipo, en el momento oportuno.

Lo anterior sugiere cambios y precisiones en el actual objeto de trabajo de la Veeduría, en el sentido de hacer de su labor un proceso más continuo, permanente y temático durante todo el período de gobierno, y por tanto, de vigencia del Plan de Desarrollo; inclusive partiendo desde la incidencia en la elaboración del proyecto de Plan, los cambios que deban efectuársele antes de convertirlo en proyecto de acuerdo, el debate político ante el Concejo de Medellín, la adopción por parte del ejecutivo municipal y la participación efectiva de la comunidad local y regional, y claro está, su ejecución, seguimiento, control, evaluación y ajustes durante toda la vigencia.

Ello implica asumir la realización del balance como un proceso continuo, permanente y sistémico, que entrega productos y resultados parciales en el tiempo en cuanto a diferentes temáticas, los cuales irán representando evidencias de los efectos e impactos finales que el Plan logra en el período.

Asumir esta nueva tarea le significó a la Veeduría en el último periodo, (2004-2007) modificar su metodología de trabajo y redefinir su



interacción con la administración municipal, y aunque reconocemos su disposición para facilitar el accionar de esta iniciativa ciudadana, es de advertir que la labor de seguimiento continuo a la gestión pública debe enfrentar no pocas dificultades si quiere ser exitosa en su propósito.

Es así como la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín asume un nuevo reto con este balance general de los trece años de vigilancia a la gestión del desarrollo en la ciudad; Pues queremos aportarle a la ciudadanía elementos de reflexión sobre los logros y dificultades de la gestión en las cuatro últimas Administraciones Municipales, con ánimo de propiciar reorientaciones para el logro de los objetivos de desarrollo de largo plazo, la deliberación para la construcción y el mejoramiento de la calidad de vida acordados en los Planes.

Descripción de la evolución de los problemas críticos de la ciudad, según los planes de desarrollo: 1995-2007.

Consideraciones metodológicas

La consolidación y reflexión de la evaluación de los últimos cuatro períodos de gobierno de la ciudad de Medellín, realizada en su momento por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, ha permitido el análisis de la evolución tanto de los Planes de Desarrollo, en su concepción, sus prioridades y alcances, como en el logro de sus programas en los distintos temas críticos para la ciudad.

Partimos de la identificación de problemáticas comunes o “problemas críticos de ciudad”, para lo cual se compararon los planes y se agruparon los temas comunes establecidos a grandes rasgos, pues cada plan tiene diversos tratamientos a estos temas – problemas, a pesar de la disparidad de criterios encontrada para la asignación de recursos y para el tratamiento a los temas, según la orientación que cada alcalde definió para alcanzar mayores coberturas y soluciones.

En primer lugar, se presenta una dificultad para establecer un análisis preciso y no simplemente basado en los informes, y es lo atinente a los resultados del censo 2005 que establecen la “realidad” poblacional del Municipio y, por tanto, de lo atinado o no que hayan estado los diagnósticos base de los Planes de Desarrollo.

Estos establecieron la magnitud de los problemas y necesidades, basados en proyecciones del Censo 1993 y anteriores, que si bien no tienen mayor distancia con las cifras definitivas aportadas por el último censo, sí presentan diferencias. Por lo tanto, los indicadores de cumplimiento están afectados por esta discrepancia, en especial lo pertinente a salud, empleo, educación y vivienda, entre otros.

Así, la población total del Municipio según el Censo 2005 es de 2.223.078 habitantes, mientras que la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2.004 la estimó en 2.350.227, la ECV 2.005 la estimó en 2.384.721 habitantes y la ECV de 2006 la estimó en 2.410.177 habitantes. Se presenta una diferencia de 161.643 y de 187.099 habitantes, con respecto a las ECV 2005 y 2006 en su orden, que es similar a la población por comunas y corregimientos de la ciudad.

Como se observa, la disparidad en las cifras hace realmente difícil estimar con precisión tanto los indicadores de coberturas como el cumplimiento de metas, las que se valoran respecto a unas proyecciones que resultaron sobrestimadas, lo que significa de entrada que los indicadores pueden ser mejores.

La situación de la ciudad por temas críticos



Educación

Las distintas administraciones buscaron incidir sobre la inequidad y la pobreza. Un elemento importante de estas estrategias fue su orientación a mejorar las coberturas de la educación como elemento esencial para reducir la pobreza y permitir una movilidad social de la población de los estratos más bajos, buscando generar equidad. A pesar de los buenos resultados e indicadores de cobertura en educación, la inequidad y la pobreza subsisten y se mantiene la brecha entre ricos y pobres.

Además de la cobertura, o sea la creación de cupos educativos en función de las necesidades y demandas de la población, sólo se incluyó en la última



administración un programa sistemático de mejoramiento de la calidad, adecuándose a las nuevas realidades económico-sociales; y a convertir los programas educativos en estrategias de desarrollo.

Medellín tradicionalmente ha fijado una gran atención a la educación, por las necesidades de trabajo calificado, para soportar el modelo urbano industrial. Es así como se ha destacado en el país con una cobertura superior al 90%, lo que ha implicado para la ciudad una formación media de la población y, a partir de la última década del siglo XX, el crecimiento de una demanda exponencial por la educación técnica y superior.

Los indicadores de cobertura, tradicionalmente altos con respecto al promedio del país y del departamento, presentan una tasa bruta de cobertura creciente para el período 1995-2007. El año base 1994, indica que la Cobertura Básica Primaria llegaba al 91.91% y Secundaria 74.72% (Administración Naranjo). La Secretaría de Educación partió en 1995 de reconocer que el sistema educativo de la ciudad presentaba serias dificultades que afectaban su eficiencia interna y consecuentemente la calidad de la formación académica ofrecida; es así como para el año 2001, el Plan de Desarrollo en su diagnóstico para educación, sentencia que “la escuela en Medellín perdió el rumbo”.

Para 1999, el Municipio presentó una tasa neta de escolaridad de 86,5% en Primaria y de 61,8% en Secundaria, que representa una disminución importante de 5,4 puntos en primaria y 12.9 en secundaria, con respecto a 1994. Esta situación mejora entre 2003 y 2005 pasando de 101,4% a 102,6% y 104% (Información de Medellín Cómo Vamos). Vale la pena preguntarse por la consistencia de los datos estadísticos pues cada Administración Municipal estableció sus fuentes y sobre ellas hacemos este análisis.

Los indicadores muestran que la cobertura se ha ampliado a los sistemas de “Educación Inicial y Transición”, en los cuales la evolución de cobertura pasó de 18,8% en Atención Inicial en el año 2000 a 32,2% en 2007; y en Transición de 83,8% a 88,7%, para el mismo período. Para años anteriores no pudimos disponer de información precisa.

En Educación Básica, para el período 2004-2007, se presenta una leve disminución pasando de 109,7% a 109,3% y la Educación Media se mejora pasando de 71,4% a 80,5% (Informe Final de Gestión 2007).

Un énfasis nuevo se presenta en la última administración al incluir la continuidad educacional de los bachilleres, promocionando su formación técnica y profesional. El índice de continuidad de los bachilleres a la educación superior se incrementó en 1,4 puntos entre 2004 y 2005, pasando de 23,4% a 24,8% y en 2,7 puntos pasando de 52,4% a 55,1% en la educación postsecundaria que incluye además “la formación para el trabajo y el desarrollo humano”, especialmente en el SENA (Informe Final de Gestión 2007).

De esto se interpreta que ya no basta que el sistema educativo se ocupe de las necesidades educativas hasta culminar la secundaria, es necesario promover y facilitar la continuidad de la educación. Tradicionalmente, la educación superior y aún técnica representó un privilegio social y un mecanismo de diferenciación y ascenso social, promocionando la exclusión de grandes capas de la población.

La línea base muestra, además, que la ciudad albergaba un sistema educativo con problemas crecientes que afectaban su desenvolvimiento y desarrollo acorde con las nuevas necesidades. Así, la Secretaría de Educación partió en 1995 de reconocer que el sistema educativo de la ciudad presentaba serias dificultades que afectaban su eficiencia interna y, consecuentemente, la calidad de la formación académica ofrecida. Estas dificultades se refieren a las malas condiciones locativas de los establecimientos educativos y a un significativo déficit de aulas y de docentes, deficiencias y desconocimiento de los procesos pedagógicos y a la falta de un programa institucional de dotación de textos escolares en los establecimientos educativos.

Señalaba, además, que el sistema educativo carecía de una estrategia de evaluación que le permitiera valorar el trabajo del profesor, conocer el aprovechamiento de la enseñanza por parte de los alumnos y en general estimar su propia eficiencia académica y pedagógica.



Este diagnóstico expresaba también, que los bajos niveles salariales de los profesores, el carácter económico dado a sus luchas reivindicativas y la escasa calificación de los educadores (35.92% formación normalista, 57.52% tecnólogos o licenciados, 6.56% profesional o con estudios de postgrado), eran factores que incidían notoriamente en el deterioro de la calidad de la educación, situación que se reflejaba en los bajos resultados obtenidos por los colegios en las pruebas del ICFES en 1994 (de 211 establecimientos evaluados, el 60% se ubicó por debajo de la media nacional y sólo el 18.5% por encima de ella, de estos últimos sólo uno de ellos era oficial).

Los resultados mostraban un distanciamiento creciente entre las necesidades del aparato productivo y los perfiles que ofrecía el sistema educativo, afectando tanto el desenvolvimiento económico como el deterioro social de personas educadas que no encuentran ocupación acorde con sus capacidades y formación.

Esta etapa se caracterizó por la alta deserción escolar, atribuida a factores como dificultades económicas, deficiencias alimenticias y conflictos familiares, carencia de ciclo completo, bajo rendimiento académico por desmotivación y programas académicos divorciados de la realidad sociocultural, falta de apoyo y estímulo familiar y poca capacitación de los docentes. (8.06% en primaria, 8.30% en básica secundaria y 4.43% en media vocacional) y la situación de violencia en la ciudad que no fue ajena a los centros educativos, completaban el panorama.

Se señalaba que los índices de escolaridad en 1994 (relación entre el número de matriculados y la población en edad escolar) eran: preescolar 12.29% urbano y 13.5% rural. Primaria 91.91% urbano y 84.5% rural. Secundaria 74.72% urbana y 59.6% rural. Asumiendo que para alcanzar una cobertura de 100% de la demanda educativa, se requerían 1.892 aulas nuevas, 301 para preescolar, 754 para primaria, 370 para básica secundaria y 467 para media vocacional y la vinculación de 2.746 docentes.

Y, finalmente, expresaba que existían en la ciudad 886 establecimientos educativos de los cuales 484 eran oficiales y que presentaban problemas de falta de mantenimiento, carencia de espacios para la realización de las

actividades educativas y recreativas, insuficiente dotación de material pedagógico y baja calidad del mismo; situación que generaba desigualdad en la calidad de la oferta educativa de los establecimientos educativos oficiales frente a los privados, que eran 402 en la ciudad.

Otro elemento del punto de partida del período se refiere a que los modelos pedagógicos “que se aplican en el sistema educativo están desactualizados y no ofrecen la mejor alternativa en calidad y competencia. Es necesario crear un ambiente propicio para la innovación en pedagogía y para la definición de nuevas funciones para el maestro. Para tal efecto, se construirán dos colegios pilotos de futuro.”

En el Plan 2001-2003 se diagnosticó que: “...La escuela perdió el rumbo”. La escuela ha llegado a ser el centro de la crítica pública porque omite la intervención en la conciencia crítica, atiende objetivos que no corresponden a las reales necesidades sociales. Da la impresión que el objeto de la escuela fuese ella misma. La bancarrota de la escuela obliga a esforzarnos en buscar nuevas opciones.

La escuela que requiere la ciudad de Medellín habrá de asumirse, no como una agencia transmisora de conocimientos prestados y anacrónicos, sino como un centro de producción de proyectos pedagógicos a partir de la realidad, en la perspectiva de formar ciudadanos integrales.

Al finalizar trece años de gobierno, esto es en el 2007, se tiene en el componente de Educación que los proyectos se dirigieron a mejorar la calidad de la educación pública, a buscar que todos los niños y niñas, especialmente de las familias más pobres, asistieran a la escuela. Se implementaron los Colegios de Calidad, con la construcción de 10 nuevos colegios ubicados en las zonas más pobres de la ciudad y la intervención de 132 plantas físicas, con adecuados ambientes de aprendizaje que incluyen la virtualidad, abiertos a la comunidad y con maestros reconocidos y comprometidos; se hizo énfasis en articular la educación media con la formación postsecundaria y con el mundo productivo y en apoyar la continuidad de los bachilleres a la educación superior.



El avance en las tasas de cobertura, especialmente en los niveles deficitarios, en educación inicial en más de 13 puntos, en preescolar (transición) en más de 5 puntos, incide en el mejoramiento de los indicadores de permanencia y no repitencia de los estudiantes a lo largo del sistema educativo.

Así mismo, el aumento en 9 puntos en la cobertura de la educación media entre 2004 y finales de 2007, permite retener los jóvenes en el sistema educativo, ampliando sus oportunidades de formación y de continuidad hacia la educación postsecundaria, con mejores condiciones para participar en el mercado laboral. Adicionalmente, se ha mejorado el índice de continuidad de los bachilleres 2004 y 2005 a la educación superior en 1,4 puntos porcentuales (de 23,4% a 24,8%) y en 2,7 puntos respectivamente.

Los resultados de los exámenes de Estado para el grado 11 del ICFES en el 2006, indican un cambio de tendencia en el desempeño académico de los colegios oficiales de la ciudad. Pasamos de 6,4% de los colegios oficiales clasificados en la categoría alta en el 2003 al 36,9% en el 2006; del 65% que se clasificaban en la categoría baja en el 2003, sólo el 11,6% queda clasificado en esta categoría en el 2006.

En el periodo 2004-2007 se ha ejecutado un ambicioso Plan Maestro de Infraestructura dirigido a fortalecer la educación pública de la ciudad mediante la construcción, reposición, ampliación, adecuación y mantenimiento de plantas físicas que permitan la atención de los estudiantes en condiciones de dignidad y con espacios de calidad para los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Se destaca la iniciativa de dotar a la ciudad de nuevos colegios, bibliotecas, el Parque Explora y de adecuar la infraestructura existente, buscando crear a su alrededor espacios de integración comunitaria y garantizando alta calidad de las infraestructuras que dignifican el acceso de estratos de menores condiciones de vida; no obstante cabe la pregunta por las condiciones futuras de operación de estas infraestructuras, que demandarán nuevos recursos y nuevos roles de gestión de la propia comunidad de su entorno.



Salud

El sistema de salud de la ciudad de Medellín y del departamento de Antioquia ha tenido una larga trayectoria en su conformación y representó un modelo de cobertura y organización para el país hasta mediados de los años ochentas, década en la que lentamente fue entrando en crisis derivadas de su financiación, bajas coberturas (siendo de las mejores del país), inequidad, contradicciones internas derivadas de los pobres resultados obtenidos y las crecientes necesidades de una población en expansión, alta dependencia del centralismo nacional y departamental, y otros elementos que colapsaron el sistema de salud a comienzos de la década de los noventas, incluyendo el cambio de modelo subsidiado a uno “competitivo”, autosostenible y pagado por los usuarios.

Esta crisis se intentó enfrentar asumiendo las responsabilidades municipales que la descentralización (elección popular de alcaldes) y la constitución de 1991 otorgaron para el manejo y administración de la salud de la población en Colombia.

A partir de 2002 se inicia un profundo ajuste en la institucionalidad con el fin de conformar el Sistema de Protección Social - SPS.

El SPS comprende 3 componentes: la seguridad social integral (salud, riesgos profesionales, protección al cesante), la asistencia social, y la formación del capital humano, que involucran la integración del Sistema nacional de formación para el trabajo y el sector educativo.

Desde este año se vienen registrando cambios estructurales en los siguientes aspectos: 1) Concepción, manejo y organización institucional de la política social, 2) Adaptabilidad del mercado laboral de acuerdo con las nuevas tendencias y formas de producción, 3) Ajuste al sistema pensional con efectos en las finanzas públicas y la equidad, 4) Reducción del asistencialismo social y 5) Reestructuración de los recursos financieros con la creación del sistema de la Protección social - SPS.

Estas modificaciones institucionales respondieron a los problemas acaecidos con las transformaciones ocurridas institucionalmente entre Metrosalud y la Secretaría de Salud del Municipio, lapso que implicó una baja en la cobertura y calidad del sistema.



Estos problemas inauguraron la Administración Municipal 1995-1997, que planteó como metas en su Plan de Desarrollo: “Consolidar la Dirección Local de Salud y Seguridad Social, garantizar la oportunidad y accesibilidad a los servicios de salud aplicando como estrategia la afiliación gradual al 100%, de las personas de los estratos socioeconómicos 1 y 2 que lo requiriesen y que fueran beneficiarias de los niveles I, II y III de SISBEN; y formuló como objetivo: Desarrollar la Red de Oferta Pública de Servicios de Salud en sus 3 niveles de atención mediante su crecimiento financiero, administrativo y técnico.

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo, identifica en su balance final del gobierno de Sergio Naranjo, la siguiente situación en los primeros años del período:

“En la mayor parte del período 95 - 97, y debido a la transición y a los frecuentes cambios en las propuestas sobre la forma jurídica de la Secretaría de Salud, Metrosalud asumió las funciones de direccionamiento de la salud en la ciudad. Aún hoy, pese a que el proceso de escisión se inició en octubre de 1996 con la creación de la Secretaría Municipal de Salud y Seguridad Social y la constitución de Metrosalud como Empresa Social del Estado, ésta última instancia realiza por contrato, algunas funciones de la Secretaría”.

“Esta situación ha representado en la práctica, además de dificultades en la gestión por la no separación definitiva de competencias, una carga financiera adicional a los crónicos problemas de financiamiento de la salud porque no se ha reestructurado la planta de cargos de Metrosalud y existe un retraso de un año en la conformación del máximo organismo rector y decisorio, con participación de la población: El Consejo Municipal de Seguridad Social”.

“La conformación de una Secretaría Municipal de Salud y Seguridad Social, que aunque en su orientación formal (Plan de Desarrollo Institucional) identifica acertadamente problemas críticos de salud en la ciudad, no ha logrado posicionarse aún, como instancia de Dirección Local de Salud”.

“Aunque el proceso de conformación de la Secretaría de Salud viene de tiempo atrás, sólo hasta abril de 1997 se nombró con continuidad un Secretario de Salud Municipal y se empezó a proveer una planta de cargos propia. Si bien siete meses pueden ser insuficientes para evaluar esa gestión, no se advierte aún un liderazgo visible o un posicionamiento público frente a las áreas críticas de la salud en la ciudad”.

“No existe relación entre la Secretaría de Salud y Metrosalud en términos de alianza estratégica en la perspectiva de un Plan de Desarrollo que pretenda afrontar problemas críticos de salud. Una relación con esta orientación permitiría aprovechar las fortalezas de Metrosalud, que ahora está constituida como Empresa Social del Estado (ESE) con 51 Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), además ha logrado desde su trayectoria en la gestión sanitaria en la ciudad desarrollar fortalezas, especialmente en salud pública, tiene credibilidad y aceptación en la población y en otras empresas promotoras de salud privadas (E.P.S) y aún con todos los problemas de baja cobertura y exclusión, viene atendiendo a la población más vulnerable o sea la que no tiene el acceso al aseguramiento”.

El desarrollo de la salud en la ciudad en el período 95-97 está atravesado por las lógicas de la competitividad y la rentabilidad económica introducidas por la Ley 100 de 1993. Por su parte, el Plan de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Seguridad Social en Salud, partiendo de una lógica distinta, identifica en buena medida en sus políticas, objetivos y metas, los problemas críticos de salud de la ciudad. Por ejemplo, la necesidad de analizar la red de servicios, de definir políticas en salud pública (Plan de Atención Básica); y para la población no asegurada, de aumentar la afiliación al sistema de aseguramiento.

Persiste el problema en la siguiente administración (1998-2000), mostrado por el Informe de la Veeduría: “La Administración Municipal del trienio 1998-2000 se propuso desde sus inicios convertir la Empresa Social del Estado (ESE) Metrosalud en diez ESE”, con argumentos de descentralización, autofinanciación, sostenibilidad, eficiencia, etc. Pero ya



Metrosalud era una empresa territorial descentralizada, operadora además de la Red Pública, lo cual le brinda amplias ventajas para atender un sector altamente sensible y vital como la salud.

Luego de un amplio y desgastador debate en el que participaron los actores interesados y que duró 20 meses, en diciembre de 1999 salió un decreto que dio por terminado este intento y se dejó a Metrosalud como unidad de empresa pero ordenando reestructurarla.

Todo el proceso significó un fuerte desgaste para Metrosalud, para la parte administrativa y el personal, pero además la reestructuración no se desarrolló. Mientras tanto se ha vivido un proceso de recorte presupuestal continuo que la tenía con un déficit presupuestal que a diciembre del 2000 se estimaba en \$18.459 millones, además de varios cambios de gerente en el trienio y gran debilidad en la dirección de la empresa.

La empresa más importante del Municipio para velar por la salud de un alto porcentaje de ciudadanos, se vio seriamente afectada por estos devaneos administrativos que finalmente no hicieron otra cosa que debilitar la empresa y el sistema de salud del Municipio.

Posteriormente, en el gobierno de Luís Pérez se fortalece la capacidad de prestación de servicios de Metrosalud, al contratar los servicios de atención para fortalecer la red pública de servicios de salud, en sus tres niveles de atención, tanto a la población en general como al régimen de población vinculada no cubierta por el SISBÉN y el régimen subsidiado.

Metrosalud pasó a ser el ejecutor de la política de salud, en estrecha coordinación con la secretaría de Salud. No obstante, se constató un bajo nivel de atención a la población vinculada, por su no identificación y difícil acceso.

La calidad de la salud pasó a ser responsabilidad del Servicio Seccional de Salud de Antioquia, perdiendo el Municipio de Medellín autonomía e iniciativa en este campo.

También se presentaron retrasos significativos en el mejoramiento de la infraestructura de salud, si bien se avanzó en la construcción de la torre del

Hospital General de Medellín y en la construcción del centro de salud del poblado, que restó prioridad al mejoramiento de otros centros en sectores populares de la ciudad.

Para el período 2004 – 2007, Sergio Fajardo, se propuso garantizar la prestación de servicios de salud de primer nivel de complejidad a la población pobre y vulnerable, no cubierta con subsidios. La atención en el periodo logró un cumplimiento del 145.8% de la meta. No hubo cumplimiento de la meta en la elaboración de un plan de beneficios para la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidios a la demanda, priorizando el gasto por la estructura poblacional y el perfil epidemiológico de la ciudad.

A través de la Secretaría de Salud, como ente rector del mismo sector, orientó las políticas públicas, formulando y ejecutando programas y proyectos de acuerdo a sus competencias.

Para esto, se elaboró un modelo de auditoria dirigido al mejoramiento de la calidad en la atención en salud a las IPS de primer nivel y de la población no afiliada y se realizó el fortalecimiento de la red pública de instituciones prestadoras de servicios de salud, aplicado a las instituciones con que se contratan dichos servicios. No obstante, desestructuró a Metrosalud, dispersando funciones y competencias en aspectos claves de la gestión de salud, como el control epidemiológico y la deslaboralización, afectando la estabilidad estructural y de conocimiento de la institución.

Buscó recuperar todos los instrumentos y mecanismos de participación social en salud establecidos en la norma (Decreto 1757 de 1994), Comité de Participación Comunitaria en salud –COPACO- funcionando anualmente, se creó el Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud¹ y se encuentra funcionando anualmente.

En afiliación al régimen de salud, la cobertura al iniciar 1995 indica que existe una afiliación del 60% al régimen contributivo y una estimación del

¹ Proyecto integrado por la red de prestadores de servicios de salud del orden municipal articulado al Área Metropolitana.



45% para el régimen subsidiado, con 207.015 afiliados al régimen subsidiado y al finalizar el período, es decir en el 2.007, se informa de una cobertura que se logró aumentar a 872.727 cupos en subsidios plenos para las personas de los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, convirtiéndose en el primer Municipio del país con cobertura universal.

La **línea base** indica que los registros sobre población con derecho y acceso a los sistemas de protección en salud no son precisos. Los expertos estiman que en 1995 dicha población comprendió un rango entre 650 mil y 800 mil personas. Tanto la línea base como su evolución se muestran a continuación:

LÍNEA BASE DE AFILIACIÓN AL RÉGIMEN SUBSIDIADO Y CONTRIBUTIVO DE SALUD EN MEDELLÍN

TIPO	1.995	1.997	2.000	2.004	2.007
Subsidiado	Entre 650 y 800 mil habitantes (45% del total), con derecho a afiliarse al Régimen subsidiado Población vinculada no afiliada al régimen subsidiado: 442.985 Con afiliación al Régimen subsidiado: entre 207.015	631.723 personas encuestadas en SISBEN y 213.985 afiliadas al régimen subsidiado. 426.194 vinculados	Al finalizar el trienio 1.998–2.000 la cifra entregada por la Secretaría de Salud es de 223.500 personas afiliadas y 508.763 vinculadas	A fecha (3/9/03), la afiliación al Régimen subsidiado fue de 248.661 y 762.712 Vinculados	Cobertura universal en afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). A 31 -12 - 07, se esperaba tener: Nivel 1: 400.237 Nivel 2: 703.641 Nivel 3: 441.873 Niveles 4, 5 y 6: 4.100. Total de 1.545.002, que corresponden al 67,93% de la población total de Medellín estimada para el 2.007 (Informe Final de Gestión).
Contributivo	60%	n.d.	1.200.000	1.102.923	1.529.849

Al iniciar el 2001 el cubrimiento en salud muestra que el aseguramiento en el régimen subsidiado pasó de 232.596 (9.5%) a 248.661 beneficiarios al 30 de abril de 2003 (11.7%).

Al iniciar el último período de planeación local, la cobertura del Municipio en el régimen subsidiado para la población de los niveles 1 y 2 del SISBEN (657.856 personas), alcanzó el 36% (237.302 personas) a diciembre 31 de 2003 (Fuente: Departamento Administrativo Planeación Municipal – Subdirección Metro información, citado por Veeduría) y según datos de la administración de Luís Pérez eran 248.661.

Al finalizar el periodo analizado se dispuso mantener permanentemente actualizada la base de datos, la cual se proyecta a 31 de diciembre del 2007 esperando lo siguiente: en el nivel 1 una población de 400.237, en el nivel 2 serán 703.641 personas, en el nivel 3 se tendrán 441.873 y para los niveles 4, 5 y 6 serán 4.100, para un total de 1.550.002 personas que corresponden al 67,93% de la población total de Medellín estimada para el 2007.

Medellín cierra el 2007 logrando aumentar de 237.302 a 872.727 cupos en subsidios plenos para las personas de los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, siendo el primer Municipio categoría especial del país con cobertura universal, certificada por el Ministerio de la Protección Social en diciembre de 2006.

En el Plan de Desarrollo se había propuesto crecer en un 50% (118.651 cupos adicionales en el cuatrienio) y se lograron 635.425 cupos adicionales, alcanzando un cumplimiento de la meta propuesta en un 536%. La población afiliada es 742.891 personas (85%).

Se logra una cobertura universal en afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que le da el derecho al ciudadano de recibir su carné para garantizarle más y mejores servicios de salud: Actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, atención de urgencias, consultas médicas, odontológicas, medicamentos, cirugías, hospitalización, exámenes de laboratorio y tratamientos de enfermedades de alto costo.

Los propósitos iniciales de la estructuración y conformación de una red de servicios en salud parecen alcanzarse al final del período, lo que se refleja en los mejores índices de cobertura e información que posee el sistema de salud.



Los diferentes Planes de Desarrollo, a través del período se proponen metas haciendo énfasis o destacando sólo algunos aspectos del sistema de salud, pero todos presentan baches en uno o varios temas y cuando no se presentan éstos, se presentan metas sin un diagnóstico claro de la situación a resolver. El último Plan de Desarrollo y, en particular, el último informe de gestión, entrega una información más completa y precisa en la mayor parte de los temas, incluyendo infraestructura de salud, así como un Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) montado y en funcionamiento, que constituye un avance respecto a las actuaciones puntuales y algo caóticas de resolución de problemáticas de la salud de la población en los períodos anteriores.

También se avanza en precisión diagnóstica y de resultados al introducir las cifras del censo 2005, que permiten una proyección más segura de las modificaciones poblacionales que surgen en la ciudad y, por ende, una atención mejor focalizada, ganando en eficiencia y eficacia y en mayor precisión en los cálculos presupuestarios requeridos para la atención del problema crítico.

Una de las dificultades para estimar la realidad de los Planes de Desarrollo y sus ejecutorias ha sido el diferente tratamiento conceptual que se le da al problema de salud. Así, en las administraciones desde 1995 hasta 2000 tratan a la salud no como problema sino como temática, recogiendo elementos bajo el concepto salud, aunque algunos componentes se traten bajo otros conceptos, como por ejemplo la nutrición infantil.

A partir de 2001, las problemáticas de salud se engloban en Estrategias que están compuestas de programas y subprogramas. Así, en el Plan 2001-2003, la salud se trata como un programa: la “Ciudad Saludable”, que hace parte de la Línea estratégica “La revolución de la cultura ciudadana”.

En la última administración (2004-2007) se trata bajo la línea estratégica “Medellín social e Incluyente”. Bajo esta línea se agrupan los componentes Educación, Salud, Solidaridad, Recreación y deportes, así como Equidad social.



Empleo

La Línea base indica que Medellín tenía a diciembre de 1994 una tasa de desempleo del 8,4% siendo la cifra más baja durante años. En los análisis tradicionales, esta cifra representa el desempleo estructural, lo que indica que el desempleo friccional se redujo a cifras cercanas a cero.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN - TASAS DE DESEMPLEO 1.994 - 2.007														
AÑO	1.994	1.995	1996	1997	1998	1.999	2000	2001	2002	2003	2.004	2.005	2006	2.007
DESEMPLEO	8,4	11,9	13,5	12,4	15,8	20,1	20,0	16,5	15,2	14,0	13,5	10,9	13,3	11,9

Luego de esta “dichosa” coincidencia, el desempleo inicia su ascendente calvario, llegando a tasas superiores al 20% en el año 2000, para iniciar una destorcida o descenso sostenido. Al finalizar la administración de Sergio Fajardo Valderrama (diciembre 2007) la tasa de desempleo, respecto a la línea base del período, disminuyó por debajo del 12% (a nivel nacional se ubicó en 9,57%).

En el período se presentan diversos acontecimientos, el primero de los cuales está representado por la crisis socioeconómica que enfrentó la ciudad entre 1995 y comienzos del siglo presente, donde se presentaron tasas de desempleo por encima del 20% en los meses iniciales del 2001, cifra máxima y a partir de la cual comienza un lento y sostenido descenso derivado de las condiciones económicas: apertura de nuevos mercados externos, control de la inflación y el clima de los negocios interno, que mejora derivado de las mejores condiciones de seguridad y la búsqueda de alternativas independientes o cuentas propias que modifican estructuralmente el mercado de trabajo.



La idea de trabajar por los más pobres no guió a la administración municipal del período 2001-2003, según se desprende de la propia percepción ciudadana, pues al finalizar el trienio, para la gente, “la calidad de vida en Medellín sigue igual o ha empeorado entre los años 2002 y 2003. Así lo afirmó el 58% de los encuestados...” “la situación económica de los hogares sigue igual o ha empeorado, enfáticamente en el estrato bajo”. (Encuesta de percepción ciudadana 2003, contratada por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín con el Centro Nacional de Consultoría – CNC.)

El estudio de la Alcaldía y la Corporación Región, “PANORAMA SOCIAL DE MEDELLÍN: Diagnosticó Social de Medellín y Evaluación del Modelo de Intervención de la Secretaría de Bienestar Social - 2007”, concluye sobre este aspecto que:

“Si bien los resultados de la actividad económica registrada en Medellín han sido favorables, la misma no se ha traducido en una expansión del empleo en la ciudad, porque se presenta el mismo comportamiento registrado en el ámbito nacional, en el cual la fuerza de trabajo desencantada dejó de buscar ocupación, situación esta que es preocupante, ya que la caída del desempleo no obedece a una estrategia generadora de empleo”.

“En el año 2006 el número de desempleados y subempleados alcanza la cifra de 194.813 y 401.000, respectivamente, para un total de 595.813, esto es, un 42% de la población económicamente activa (1.404.644)”.

Se observa entonces que el manejo del fenómeno del desempleo presenta características particulares. Así, si bien en la primera mitad del período se intentaron políticas de choque para frenarlo, conjugadas con elementos como la implementación de sistemas de información que reducen la “distancia” entre empleadores y empleados o entre demanda y oferta de empleo, éstas no parecen tener impactos sustanciales, menos aún cuando el desempleo al punto de partida era de tipo estructural y no friccional².

² Se entiende por desempleo friccional el tiempo corto que transcurre entre la pérdida de un empleo y la consecución del siguiente (entre 3 y 6 meses); se estima que de la tasa de desempleo entre un 3 ó 4 % es friccional. Y por desempleo estructural se entiende la baja capacitación o calificación de la mano de obra existente.

De todos modos, estos mecanismos implementados, paradójicamente vieron cómo el desempleo creció. Tal vez estos mecanismos hayan servido, en la segunda mitad del período, con una economía en expansión, a reducir más rápidamente la brecha friccional y contribuido a una mayor eficiencia de la economía.

Tal vez estas circunstancias y los nuevos vientos que soplan en el aparato productivo y de distribución hayan hecho que las políticas de empleo, sin abandonarlas, se modifiquen por una interesante formación para la autogestión y autonomía representada, y a las universidades exigida por una cultura de emprendimiento empresarial que modifique la tradicional mentalidad y cultura de la educación para el empleo.

La ciudad termina entonces con una doble política sobre la vinculación de la población económicamente activa a la producción: política de choque para generar empleo, y la “formación para el empleo” como una política que busca la autogeneración de empleo, que a su vez lo crea.

Las administraciones recientes, en especial la de Sergio Fajardo (2004 - 2007) introdujeron estas modificaciones, y aunque la alcaldía de Pérez creó el sistema de microcréditos, que contribuyeron al emprendimiento comunitario, grupal e individual para la superación de la crisis económica, en la administración Fajardo se consolidó y amplió su cobertura.

Pero a su vez, siguieron utilizando la inversión estatal y la contratación de empleados públicos como elemento de desarrollo.

Tal como lo expresa el Informe de Gestión 2007, la dinámica positiva del PIB “se debe fundamentalmente a la dinámica del sector de la construcción”, que se vio reactivado por las nuevas edificaciones y el redesarrollo de la ciudad con base en obras de infraestructura desde la alcaldía de Gómez Martínez y en forma creciente con Pérez y Fajardo, que corrieron con la suerte de tener finanzas crecientes.

Los logros de la denominada Cultura E³ comienzan desde el 2004,

³ Cultura E es un programa de la Alcaldía de Medellín que busca promover la cultura del emprendimiento, la constitución y desarrollo de nuevas empresas que respondan a las necesidades del mercado y a las dinámicas de las cadenas productivas regionales con mayores potencialidades económicas, valiéndose de la capacidad de innovación de sus emprendedores y emprendedoras.



sensibilizando a más de 180.000 personas. Se entregaron más de 12.000 microcréditos por el Banco de las Oportunidades al mes de abril del 2007 que ascendieron a más de \$24 mil millones de pesos, con una cartera de 3.5%. Se creó una Red de microcrédito de 20 entidades y 8 Centros de Desarrollo Zonal (Cedezo) ubicados en las zonas con más bajo IDH e ICV, para el fomento al empresarismo.

La tasa de desempleo mostró una fluctuación bastante interesante en el período 1995-2007, ya que en Diciembre de 1994 correspondió a lo que se denomina “desempleo estructural”. Esto es, que el desempleo friccional fue cercano a cero y el desempleo total se ubicó en una tasa del 8,4% (informe de Veeduría 1998).

La tasa a partir de 1995 inicia un proceso de ascenso rápido, llegando a más de 20% a comienzos de 2000, para luego descender hasta alcanzar niveles cercanos al 11% en los últimos meses de 2007.

El número de ocupados en descenso, las personas con ingresos disminuyendo en los estratos bajos y medios y el PIB en ascenso, alcanzando tasas entre 3 y más de 5%, así como el descenso de la tasa de desempleo, son elementos que parecen significar un cambio tecnológico o económico importante en la ciudad, hipótesis que requiere mayor análisis, dadas las contradicciones que muestra esta situación paradójica.



Seguridad y convivencia

Medellín ha sido una ciudad particularmente afectada por el conflicto armado y la guerra que de tiempo atrás vive el país y que alcanzó en los últimos años características dramáticas para la población civil, con la disputa armada por importantes territorios que ha causado enormes daños humanos, sociales y económicos y se ha constituido en un obstáculo significativo para el desarrollo humano.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN														
TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES 1994 - 2007														
AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
HOMICIDIOS	266	224	203	163	154	167	160	174	184	98	57	37	28	26

Las cifras a 1994 muestran que el número de homicidios fue de 4.832 y la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (HCMH) para este año es de 266, que viene descendiendo desde 1991, año en el cual se presentó la tasa histórica más alta.

Este indicador continúa descendiendo hasta 1998, año en el cual se presenta una tasa de 154 HCMH, que representa una inflexión para ascender nuevamente hasta alcanzar el máximo punto en 184,4 en el año 2002, año a partir del cual desciende vertiginosamente, ya que en 2003 la tasa es de 98,6 y para el inicio de la administración Fajardo se encontraba en 57,5 para caer a 26 en el 2007, siendo las tasas de homicidio más bajas de los últimos 28 años (26 homicidios por cada 100.000 habitantes), por debajo del promedio". (Informe final de Gestión 2007).

Las estadísticas muestran una reducción general en otros delitos como hurto, extorsión y lesiones personales. Hemos reducido la reincidencia en centros penitenciarios de 33% en el año 2003 a 9.5% en el 2007".

Al iniciarse el período de análisis, el hurto de vehículos alcanzó la cifra de 5.387, que en 1997 mostró una evolución a la baja: 4.080 vehículos.

El diagnóstico Planes de Desarrollo 2001-2003 encontró:

“Niveles muy altos de crimen organizado, el cual clasificado por zonas de la ciudad brinda un total de 164 bandas, entre las que se encuentran:



- Zona nororiental: 65 bandas
- Zona noroccidental: 35 Bandas
- Zona centro oriental: 34 bandas
- Zona centro occidental: 13 bandas

Como elemento adicional, son los jóvenes los más afectados por esta situación de violencia”.

El mismo diagnóstico del Plan de Desarrollo 2001-2003 trae la siguiente información sobre el tipo de homicidio según evolución 1995-2002, como se lee en la Tabla de homicidios 1994 - 2007.

El Balance General realizado por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 “Medellín Competitiva” titula el análisis de una manera sugerente: MEDELLÍN: UN POCO MÁS SEGURA, AUNQUE NO MÁS CIUDADANA, donde se establece el balance en los siguientes términos:

El objetivo general de la línea estratégica 1 del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, proponía: “...Crear y sostener condiciones para que la ciudad se constituya en el escenario donde se forman, en igualdad de condiciones, todos los ciudadanos; para construir una democracia cimentada en la paz, la convivencia y la solidaridad...”

Para tal efecto, se articulaban siete temas que giraban alrededor de una noción amplia de ciudadanía que iba desde la formación del nuevo ciudadano hasta las condiciones sociales de educación, salud y atención especial a ciertos grupos poblacionales, pasando por el urgente problema de la convivencia y la seguridad.

El Balance General de la línea tiene una característica: los elementos culturales, normativos y de capital social que aparecían como prioritarios en el Plan de Desarrollo, que resultaron desdibujados, mientras las acciones que dependían de recursos físicos tuvieron mejor desempeño.

Sintéticamente puede afirmarse que, en el tema de seguridad durante la administración de Luís Pérez, el aspecto dominante estuvo en el pie de fuerza y la dotación de los medios técnicos a las autoridades respectivas más que en el componente de convivencia.

Al finalizar el período de la administración 2004-2007, en su Informe Final de Gestión, notifica que elaboró un Manual de Convivencia Ciudadana como “herramienta pedagógica que tiene como propósito fundamental la apropiación y práctica de la cultura ciudadana para la convivencia pacífica”.

Este manual se elaboró participativamente con la realización de 500 talleres a los cuales asistieron 25.000 ciudadanos del Municipio, además de la firma del “Pacto Social de Civilidad”, respaldado por 20.00 firmas y se formularon 15.000 pactos ciudadanos por la convivencia.

Se sensibilizan 60.000 ciudadanos y se establece como Decreto 1342 del 8 de junio de 2006 el Manual de Convivencia, es decir, el ente jurisdiccional lo establece como norma.

Se divulga este Manual y ahora decreto, mediante la publicación de 18.000 ejemplares y 48.800 Cartillas pedagógicas del Manual de Convivencia y se entregan a la ciudadanía para su aprendizaje, memorización y examen. Con estas estrategias se logró impactar a 60.000 personas. No está claro si son los mismos anotados arriba o diferentes.

En los dos últimos años de la administración se “desarrollaron procesos de capacitación a 2000 multiplicadores del Manual entre los que se encuentran: Policía comunitaria, Policía Nacional, Defensores del espacio público, técnicos sociales de la Secretaría de Gobierno, guías ciudadanos, vigías del parque INDER, guías del parque Pies descalzos, gestores de tránsito, docentes y vigilantes del CAM.

También, el programa de convivencia realizó acompañamiento a instituciones educativas de la ciudad y se contó con la participación de los personeros estudiantiles para un total de 500 estudiantes participantes.

En los procesos de Pactos de Convivencia ciudadana que se han acompañado, se ha logrado la sensibilización de más de 50.000 personas, trabajo que desarrolló la administración conjuntamente con el programa de Medellín Despierta para la vida, La Gerencia del Centro, los Comités Locales de gobierno, la Secretaría de Cultura Ciudadana, Proyectos urbanos Integrales –PUI- Zona Nororiental y Comuna 13, y la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU-.



Este es el balance al final del período según el propio Informe Final de Gestión de la administración 2004-2007.



Participación

La participación ciudadana, introducida por la Constitución política de 1991, abre espacios para que la ciudadanía desarrolle iniciativas y contribuya con sus proyectos a la construcción de un Estado democrático. Esta perspectiva nueva para los ciudadanos colombianos, se empieza a implementar con mucha timidez y recelo por las administraciones del Estado y requiere crear mecanismos que permitan su ejercicio. De otro lado, la tradicional represión a la participación ciudadana en los asuntos de la administración del Estado nacional, regional y local, mostró que era necesario su aprendizaje y la construcción de mecanismos efectivos para ejercer este derecho.

El comienzo del período arroja, según el informe de la Veeduría 1998, que ésta sólo se presentó en aspectos relacionados con la prestación de los servicios públicos.

La línea base (1995-1997) arroja pobres resultados en materia de participación, como fue la tradición durante siglos. Si observamos la participación en materia tan sustancial como la definición de un Estatuto de usos del suelo, proceso en que se encontraba Medellín al momento de sanción de la Ley 388/97, su elaboración se realizó sin la participación de la ciudadanía.

Este estatuto, por lo demás, se “quemó en la puerta del horno” pues la vigencia de la ley 388/97 implicó una nueva elaboración, con perspectivas más amplias y mediante procesos de concertación ordenados por la ley, acorde con la nueva constitución, que para el caso de la preparación del nuevo Estatuto la dirigencia económica y política de la ciudad encontraba muy “sorprendentes”, aceptándola sin mucho entusiasmo. Además, la concepción de un estatuto de usos de suelo no presenta los alcances de un Plan de ordenamiento.

Las declaraciones efusivas del texto del Plan de Desarrollo 2001-2003, sobre la participación ciudadana fueron arrolladas por una actitud sistemática de evadir la voz ciudadana en temas que eran críticos para la administración; en educación, la administración se consoló proporcionando cupos suficientes, pero no garantizando que los jóvenes pudieran acceder a ellos y menos aún trabajando por el mejoramiento de la calidad; en salud, el esfuerzo fue mayor en la ejecución que en su eficacia y las coberturas prácticamente quedaron en los niveles del 2000; pero en nutrición, las diversas evaluaciones efectuadas por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, indican que hubo progresos respecto a la mitigación; frente a todos estos asuntos la voz ciudadana fue la gran ausente.

En el único aspecto que la participación de la comunidad presenta algún avance en el período 1995-1997, más formal que real, fue en la prestación de los Servicios Públicos en Medellín, requerida por la Ley 142 de servicios públicos.

Según la evaluación de la Veeduría en su informe de 1998, se observa que:

“Es evidente que aún persiste una especie de pugna entre la planeación del crecimiento urbano y la planeación sectorial de los servicios públicos, que ha dificultado los procesos para ejercer una acción coordinada y concertada, incurriendo en ocasiones en un círculo vicioso frente a cuál es el factor que propicia la ampliación de perímetros urbanos y el surgimiento de asentamientos subnormales: la falta de planeación y control urbano o la agilidad de las Empresas en la conexión de los servicios domiciliarios.

“Esto se debe, en gran parte, a que no existe un enfoque orgánico de la planeación del desarrollo urbano, lo cual puede implicar que, por exceso o por defecto, se incurra en extracostos y problemas de atención a los usuarios. “Finalmente, un aspecto que llama la atención en los informes sociales de las Empresas Públicas que fueron examinados, es que no se encuentra ninguna referencia de relación con las organizaciones comunitarias, de participación, desarrollo y control social establecida por ley”.



En conclusión, la evaluación que hace la Veeduría de la experiencia ciudadana en la administración de los servicios públicos muestra que:

“De conformidad con lo establecido por la Ley 142 de 1994, en Medellín se conformaron 4 Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios: Comité 23 De Abril, Fedelian, Protegemos y Progreso Es Vida.

La labor de estos Comités fue de capacitación para la formación de los usuarios, donde se dan a conocer los principios básicos de la ley 142, el decreto 1429, la ley 134, la ley 136, la ley 80, la ley 60 para que el usuario conozca sus derechos y los mecanismos que tiene para defenderlos.

Al finalizar el período 1998-2000, la veeduría identifica en la evaluación del objetivo estratégico 5, Desarrollo organizacional y participación, que la elaboración participativa de los Planes Operativos Anuales de Inversión “no estaba prevista en el Plan de Desarrollo y se presentó como una novedad para la planeación de la ciudad. A través del llamado proceso de “planeación participativa del POAI” se asignaron alrededor de \$67.000 millones del Plan de inversiones para el año 2000 y \$ \$47.000 millones para el 2001. Dichos dineros corresponden a proyectos que se deben ejecutar en los diferentes barrios y comunas de la ciudad, a partir de las solicitudes realizadas por los líderes en el proceso, según la cartilla del Municipio que ofrece productos institucionales”.

Inicia así el Municipio un lento proceso de participación que ha venido ganando en calidad y cobertura, además de presentar nuevas formas que el ingenio abundante de los ciudadanos ha creado y se ha ido multiplicando correlativamente con el descenso en los actos de violencia social, que amerita evaluarse en detalle.

El Plan de Desarrollo 2004-2007, le da especial relevancia a la participación ciudadana desde el momento mismo de la formulación del plan, con la realización de 4 congresos de ciudad precedidos de una serie de asambleas temáticas sobre los temas del desarrollo de la ciudad, así mismo implementa un programa de planeación local y presupuesto participativo que es elevado a la categoría de acuerdo municipal, mediante la revisión del Sistema Municipal de Planeación – acuerdo 043 -.

Para el final del período 1995-2007, la administración presenta el siguiente informe sobre la elaboración de los presupuestos participativos – PP -:

“Más de 2.724 proyectos ejecutados por más de \$192.000 millones de pesos, formulados de manera participativa con aprobación de los Consejos Consultivos Comunales incorporados por el Concejo Municipal al Plan Operativo Anual de Inversiones POAI. 806 Asambleas Barriales y Veredales con 66.000 participantes que amplían la participación ciudadana”.



Medio ambiente y sostenibilidad

La temática ambiental considerada con especial atención por la constitución de 1991, organiza su institucionalidad a partir de la Ley 99/93. Esto indica que, como línea base, tanto la temática como su institucionalidad apenas comienzan su formación en el país en ese momento.

La línea base ambiental para Medellín en 1994 muestra grandes limitaciones en el tratamiento que los Planes de Desarrollo le dan al tema, hasta el año 2000, sin una clara orientación ni conocimiento del problema, a pesar de que se producen los informes de las Contralorías sobre el Estado de los Recursos Naturales, que se vienen elaborando desde antes del período que aquí se analiza.

La administración 1995-1997 apenas menciona el tema y lo trata sin conocimiento y sin énfasis particular, tal vez sólo por ser un tema novedoso y que gana importancia a través del tiempo. La importancia de la preservación ambiental y la búsqueda del desarrollo sostenible (Informe Brundtland) como tema de discusión en todos los países y en particular en los más desarrollados, obliga a las administraciones a introducirlo gradualmente.

Entre la administración Naranjo y Gómez (1998-2000), el tema del medio ambiente y los recursos naturales apenas se introduce y en forma caótica, sin perspectivas y atendiendo acciones puntuales que carecen de una formulación establecida sobre un diagnóstico que evalúe su estado.



A partir del 2001 se introduce el tema ambiental con una mayor coherencia y haciendo referencia a temas concretos. Esto se reflejó en que la Administración Municipal 2001-2003 recibió un agudo problema de manejo de residuos sólidos, dado el agotamiento de la vida útil del relleno sanitario de la Curva de Rodas y el creciente conflicto ambiental planteado por las comunidades vecinas al relleno que venían exigiendo de tiempo atrás su cierre.

Las administraciones, hasta Pérez, no definieron una solución procurando extender el plazo del cierre del relleno, hasta que las autoridades ambientales exigieron una solución definitiva, implementada al final de la administración en el 2003 que heredó la administración de Sergio Fajardo. La producción de residuos sólidos era en ese momento del orden de las 1.450 toneladas de basura por día.

Institucionalmente el tema ambiental tiene en Medellín dos autoridades para ejecutar la Ley 99/93: Corantioquia en el área rural y el Área Metropolitana en el área urbana. Además el Municipio tenía en el Instituto Mi Río, un punto de apoyo para la recuperación del río Medellín, que orientó su accionar a la limpieza, recuperación y obras de ingeniería en las quebradas afluentes.

Al año 2004, Medellín cuenta con un Diagnóstico Ambiental y está en proceso el SIGAM (Sistema de Información para la Gestión Ambiental), que indica que existen en la ciudad problemas de contaminación como altos niveles de ruido y deterioro de la calidad del aire. La contaminación del río Medellín y sus afluentes venía siendo tratada por EPM y se buscaba implementar su recuperación con una planta de tratamiento.

El plan 2004-2007 identifica en su diagnóstico inicial los siguientes elementos: El crecimiento de la ciudad se ha dado, en muchos casos, a expensas de la destrucción de áreas de protección y reservas naturales, lo cual genera deterioro y fragmentación de los ecosistemas y amenaza la biodiversidad, las fuentes de agua y los demás servicios ambientales que prestan.

En ecosistemas estratégicos como la cuchilla Romeral, cerro del Padre Amaya, cuchilla Las Baldías, vertientes de la quebrada Santa Elena y parte alta del Poblado, y la cuenca de la quebrada la Sucia (Palmitas) se presentan explotaciones agropecuarias y construcción de parcelaciones, ambas incompatibles con los usos que deberían tener.

En nuestra ciudad la salud de las personas se deteriora cada vez más por la emisión de 515 toneladas al día de monóxido de carbono; se generan alrededor de 1.400 toneladas diarias de residuos sólidos, de los cuales sólo cerca del 12% son reciclados y aprovechados posteriormente.

Continúa el diagnóstico del Plan de Desarrollo 2004: Las 57 microcuencas que vierten al río Medellín y las 3 que vierten al río Cauca presentan un acelerado deterioro, producto de la deforestación intensiva, de la invasión de sus cauces y de las intervenciones antrópicas, con impactos sobre la cobertura vegetal y la reducción de la producción hídrica. Las quebradas presentan mala calidad del agua y en muchos casos se encuentran ocupadas con construcciones en la totalidad de sus cauces. Además existen riesgos por inundaciones y por movimiento de masa.

Se evidencia la falta de controles y programas apropiados para el manejo de escombros, además de promoción de tecnologías limpias, para reducir impactos sobre la salud de las personas y el medio ambiente. En el Municipio de Medellín sólo se tiene una escombrera autorizada, ubicada en la vereda la Loma, parte alta de San Javier, y varios lotes de acopio en los barrios Guayabal, la Ladera, la Floresta, Belén Rincón y los Colores (La Iguaná), entre otros.

La prevención y atención de riesgos por inundación y deslizamientos se convierte en un reto para la administración municipal y la comunidad, con el fin de mitigar los desastres en el territorio.

Se identifica la ineficiente gestión ambiental institucional que aglutine y convoque las instancias públicas, económicas y sociales, para enfrentar los problemas ambientales; la inexistencia de un sistema de información ambiental municipal, así como la necesidad de un Plan Ambiental que coordine y defina prioridades de inversión pública en los sectores más



deteriorados e impactantes sobre la comunidad y el territorio, se convierten en los retos para enfrentar y garantizar un desarrollo sostenible de nuestra ciudad.

La transferencia de la sobretasa ambiental a Corantioquia y al Área Metropolitana sólo puede ser entendida en la medida en que dichos recursos económicos se reviertan en programas que beneficien a la población de Medellín y se conviertan en un factor de equidad regional. La actual separación de las competencias de las autoridades ambientales, para el área rural y urbana, obligan a una mayor articulación entre éstas y el Municipio, y así lograr una gestión ambiental más eficiente sobre el territorio.

Al finalizar el 2007 se encuentra en funcionamiento el Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM) y la Secretaría del Medio Ambiente fortalecida y en funcionamiento, lo que permite a la ciudad y la próxima administración un manejo más eficiente y eficaz del medio ambiente.



Espacio público y ordenamiento territorial

En general se puede afirmar que las administraciones municipales han asumido el ordenamiento territorial como la necesidad de incrementar el espacio y equipamiento público, dejando de un lado la necesidad de desarrollar planes estratégicos de vivienda, movilidad y ambiental y la implementación de instrumentos financieros.

La línea base de este tema indica que en Medellín cada habitante tenía 4,01 metros cuadrados de espacio público, cuando las normas internacionales establecen un mínimo de 15 metros por habitante. Este indicador sólo fue identificado en la elaboración del POT y en el año 2003 con la realización del Diagnóstico Ambiental de Medellín.

Para períodos anteriores no encontramos datos disponibles. A partir de esta fecha, las diferentes administraciones han incidido y mejorado marginalmente este indicador mediante la realización de obras públicas que incrementan el espacio público y su recuperación.

Así, el incremento en el indicador resulta ambiguo, pues el Acuerdo 46 de 2006, por medio del cual se revisa y ajusta el POT, establece un indicador de espacio público de 3,4 m² por habitante en el año 2006 y se propone como metas al 2020 alcanzar un índice de 10 m² por habitante.

El indicador de equipamiento urbano establece que existen 11,73 millones de m² de suelo que equivalen a un indicador de 5,02 m² por habitante, indicador que se considera bueno.

La administración Fajardo informa que la meta propuesta de construcción de espacio público fue de 337.685 m² y al final del período se construyeron 252,485 m², lo que representa un 74,8% de cumplimiento de la meta. Así mismo, se propuso construir 14 Km. de vías y se alcanzó a construir 7,6 para un cumplimiento del 54,3%.



Transporte y red vial

El período se inicia sin que este tema tenga un tratamiento especial en el Plan de Desarrollo 1995, al punto que los informes de la Veeduría no tratan este tema, y sólo consideran el asunto de la estructura espacial como un problema de ordenamiento, desestimando la necesidad de actualizar el plan vial de 1985, mejorar la infraestructura de transporte ahogada por la construcción del metro de Medellín y por la asfisia financiera en que quedaron las finanzas municipales.

En el Plan de Desarrollo se plantean cualitativamente, pero brillan por su ausencia, la medición o cuantificación de los problemas a resolver; algunos aspectos (resalta con intensidad la concepción holística) de infraestructura vial que se propone el plan son: 1) Generar los mecanismos que permitan ampliar la infraestructura de servicios públicos en concordancia con las políticas de expansión y crecimiento de la malla vial, 2) Ejecutar grandes proyectos viales y de ordenamiento territorial de factible construcción a través del sistema de valorización e 3) Integrar efectiva y adecuadamente todo el territorio municipal, y a éste con su entorno inmediato, mediante una red vial que facilite la movilización ordenada y cómoda de pasajeros y carga.



En materia de Accidentalidad y seguridad vial se propuso “Orientar, coordinar y realizar acciones tendientes a asegurar la comodidad y seguridad de los peatones, conductores y usuarios del transporte”.

Otros aspectos están relacionados con la circulación peatonal, donde se propone “Facilitar el desplazamiento seguro, cómodo y ordenado del peatón”.

También se propone “Promover la construcción de terminales de carga al norte y al sur del área metropolitana para mejorar las condiciones de manejo de carga, eliminando de las vías urbanas el tráfico pesado y recuperando el medio ambiente ciudadano”.

Gestionar con el sector transportador la cofinanciación para la construcción y operación de terminales de buses urbanos, puerto seco, terminales de carga y proyectos similares, como quedó estipulado en el “Acuerdo Municipal No. 19 DE 1995. “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997”.

El objeto de mostrar estos propósitos del Plan de Desarrollo como inicio del período, busca indicar cómo se realizaron las ejecutorias en materia tan importante, y que correspondieron más a un listado de supuestas necesidades que no se relacionan con estudios y diagnósticos de su estado, magnitud, ni proyecciones reales; atañendo más a la obligatoriedad de “hacer algo”, pero sin conocimiento cierto y preciso de lo que se quiere hacer.

La ciudad comienza el período de análisis con grandes vacíos en materia de diagnósticos, estudios y claridades sobre transporte y red vial, circunstancia que irá cobrando con el tiempo esta improvisación, así como el mejoramiento del ICV e IDH procuraran más vehículos para “agrandar” el problema. Se piensa con el deseo y no con criterios científicos para administrar.

En diciembre de 1995, se inaugura el sistema Metro como alternativa de movilidad y procura resolver problemas de congestión, principalmente en el centro histórico y otros lugares críticos de la ciudad. Este sistema, además, se convirtió en un atractivo turístico y de oportunidades, y su funcionamiento implicó agudizar algunos conflictos de intereses con el gremio transportador de pasajeros, buses y taxis en sus primeros años de funcionamiento.

Adicionalmente, la crisis económica creciente generó una sobreoferta de taxis que condujo a protestas del gremio por la autorización de la administración de permitir la entrada de 5.000 nuevos taxis, cuando se observaba saturación y problemas de ingresos de los taxistas por falta de demanda.

Así entonces la administración 1998-2000, encuentra:

- “Servicio de transporte público colectivo de pasajeros prestado por 24 empresas privadas formales, que operan 122 rutas con un parque automotor de 3.750 vehículos, movilizando un promedio diario de 1.260.000 pasajeros, con graves problemas en 76 sitios de la ciudad donde funcionan las terminales de buses.
- Saturación de puntos o sectores de la red vial ligada al acelerado crecimiento del parque automotor en el Valle de Aburrá (10% anual).
- Lento crecimiento de la oferta de capacidad del sistema vial arterial.
- Atomización del transporte público colectivo de pasajeros (microbuses y taxis).
- Inadecuado uso de las vías, por falta de educación vial y por el estacionamiento indiscriminado sobre ellas”.

Para estos años, la movilidad de la ciudad se soporta en 419 Km. de vías de tipo autopistas, arterias y colectoras, que representan el 17.5% de la red vial urbana (muy por debajo de los estándares internacionales). Desarticulación de la malla vial terciaria en algunos barrios de la ciudad, debido al proceso de desarrollo urbano de los últimos años (urbanizaciones cerradas) y a las condiciones topográficas e hidrográficas.

Para la circulación peatonal, existe una gran carencia de andenes en las diferentes zonas de la ciudad, con alto riesgo potencial de accidentes, dado que el peatón debe transitar por el espacio vial, y con mayor demanda de transporte público y privado. Adicionalmente, existen andenes con bajas especificaciones y poca continuidad que los hacen no funcionales.



La inseguridad vial en la ciudad es generada por la deficiente señalización y la falta de cultura y educación vial de los conductores y de los peatones. El tipo de accidente más común es el atropello al peatón y las causas más frecuentes son imprudencia y exceso de velocidad.

Para resolver estos y otros problemas, se establecieron metas cuantitativas y precisión en los proyectos, lo cual refleja en parte la problemática de la ciudad en materia vial y de transporte, que viene con un déficit acumulado.

Esta administración destinó una asignación presupuestal para estudios, investigaciones y soporte técnico, de \$4.213 millones, el 4.9% del presupuesto para el programa.

Frente a la red peatonal de la ciudad, a pesar de los 57 Km. de andenes y senderos que se reportan, es notoria y creciente la precariedad en cuanto a espacios de calidad para el peatón.

Tampoco se presentaban avances importantes en la generación de ciclovías y ciclo rutas que podrían facilitar el transporte en este medio y el acceso al Metro.

La gestión respecto al tránsito incluyó obras de construcción y ordenamiento de terminales de buses urbanos, también el mejoramiento de la red semafórica, señalización Vial (señalización horizontal y vertical) y en educación vial.

Se implementó el Plan Fronteras como forma de descongestionar el centro y se implementaron los Centros de Acopio. Se establecieron los Carriles especializados o los llamados “Carriles sólo Bus” y el más dos: los vehículos particulares solo pueden entrar al centro de la ciudad en las horas pico con más de dos pasajeros.

También se implementó el Plan Cuadrantes, con el objetivo de que las rutas urbanas provenientes de los diferentes barrios entren por un cuadrante delimitado y salgan por el mismo cuadrante. Esta medida no se alcanzó a implementar, pero quedó como propuesta para la siguiente administración. Se implementó el sistema de parquímetros.

La administración 2001-2003, se propone entonces acciones más integrales y que comprendan la totalidad del espacio y el sistema de transporte.

Parte de un diagnóstico que evalúa 50 años de ejecutorias en esta materia, así:

“La ciudad ha tenido desde los años 50, planificación y desarrollo vial dirigido básicamente al funcionamiento de la ciudad en relación con los ejes viales nacionales, regionales y metropolitanos, y a su funcionamiento interno de desplazamientos de largas distancias. Por ello, la ciudad cuenta con una red vial que le permite y le permitirá una adecuada integración interzonal y a su vez estructura y complementa el nuevo modelo de ocupación del territorio planteado en el POT”.

De esta forma, se propone en la Línea Estratégica, el Reordenamiento del Sistema de Transporte Público modificado estructuralmente por el funcionamiento del Sistema Metro. Este nuevo Sistema de Transporte Público busca soluciones integrales a la problemática de movilidad y transporte de la ciudad, siendo el eje ordenador el Sistema Metro, en segundo nivel de importancia el Sistema de Transporte Masivo de Mediana Capacidad - METROPLUS, y las rutas de las demás modalidades de transporte se diseñarán en armonía con las anteriores.

Se desarrollará abordando los siguientes subprogramas: Metroplús, eficiencia en el parque automotor y mediante controles sobre la emisión de gases y generación de ruido.

Transformará el sistema de transporte público de la ciudad e incidirá sobre el mismo del Valle de Aburrá, actuando sobre los diferentes niveles (transporte masivo, colectivo e individual) y modalidades (Metro, Metrotren, Metroplús, buses, busetas y microbuses), reordenando rutas de servicio público, resolverá el problema de las terminales de buses en las vías públicas de los barrios y construirá 4 nuevas correspondientes al 30% del total de terminales proyectadas (14 faltantes) y consolidará 5 terminales que se encuentran en operación.

En forma complementaria, el proyecto debe estar articulado a la propuesta de generación y mejoramiento de espacio público: plazas, parques,



plazoletas, senderos, andenes, bulevares, amoblamiento y red caminera complementaria a las estaciones del Metro y 70 Km. de Rutas Verdes.

Se establece una concepción de globalización y se orienta a los propósitos de la apertura económica bajo el concepto de “Vialidad del Siglo XXI”: Infraestructura para la competitividad, Red vial estructurante de ciudad, Desarrollo arterial, Accesibilidad a integración barrial, Metrocable nororiental y Mantenimiento urbano.

Al finalizar la administración 2004-2007 la situación de la ciudad en materia de transporte y malla vial ha continuado el proceso de reestructuración del sistema con resultados que, como en el caso del Plan Poblado, dado el crecimiento vehicular, resuelve con bajo horizonte temporal de solución.

Accidentalidad: Entre 2001 y 2005 se incrementa “escandalosamente” el índice de accidentalidad que varió en 438% al parecer debido al incremento del mercado de motos que se ha vuelto accesible prácticamente a cualquier ciudadano, incluso con ingresos bajos. El uso de ésta se destina principalmente como medio de trabajo y, en el caso estudiantil, de transporte.

Este porcentaje de incremento en el período significa que en el año inicial, 2.001, el número de muertes por accidente por 10.000 habitantes fue de 13 y en el año final 2005 de 73 (Alcaldía de Medellín: Análisis del desempeño de la seguridad en Medellín 2000-2006. Pág. 50).

La administración 2004-2007 en su Informe final presenta la evolución de la accidentalidad, modificando el indicador convencional para introducir la accidentalidad según el número de vehículos. Así, presenta el indicador Número de accidentes por cada 10.000 vehículos.

Accidentalidad relativa en Medellín
Número de accidentes por cada 10.000 vehículos. 2003-2007

AÑO	INDICADOR
2003	516
2.004	570
2.005	538
2006	518
2.007	473

Fuente: Alcaldía Medellín: Informe Final de Gestión 2007.



Gobernabilidad

La cultura corporativa da inicio al período (1995) y se propone realizar un “Diagnóstico, evaluación y formulación de un sistema que consolide una cultura corporativa para el Municipio”. Esta cultura ve en el Municipio una empresa privada que vende servicios y modifica el concepto de ciudadanía por el de “clientes”, como se observa en la siguiente afirmación:

“Este programa (de cultura corporativa), traerá los siguientes beneficios: la diferenciación de las acciones de la empresa Municipio de Medellín de las demás instituciones del Estado, consolidar el liderazgo de la empresa en cuanto a calidad y servicio, introyectar los servicios de la empresa, Municipio de Medellín en la mente del cliente. Lograr que los servicios que presta la empresa no sean la única opción sino el producto de una decisión. Lograr que los servicios y las acciones de la empresa comuniquen siempre conocimiento, experiencia y responsabilidad social”.

Con esta concepción en marcha se inicia el período.

Estrictamente, el Plan de Desarrollo de esta administración no considera un concepto tal como Gobernabilidad, que aparecerá mejor estructurado en las siguientes administraciones, hasta convertirse en el 2004 en una línea estratégica “Medellín Gobernable y participativa”.

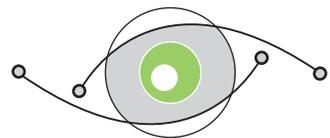
La administración Pérez en su Plan de Desarrollo tampoco trae el tema.

Llega entonces el Municipio a la administración Fajardo, donde este tema aparece tratado específicamente. En el Plan de Desarrollo se estipula en la línea “Medellín Gobernable y Participativa” que “Para hacer de Medellín una ciudad gobernable y participativa, en donde todos los ciudadanos y ciudadanas cuenten con las oportunidades para mejorar las condiciones de vida, es decir, para que el Desarrollo Humano Integral sea una realidad que se construye día a día, es necesario trabajar hacia la solución de dos grandes problemas: la violencia y la deslegitimación del Estado, en los cuales se centra el énfasis de las actuaciones en esta línea estratégica”.



Se conceptúa que “Hacer una ciudad **Gobernable**, se refiere a la necesidad de tener unas reglas de juego claras sobre la transparencia y la equidad en la manera como se toman las decisiones de interés público. Estas reglas deben ser conocidas y aceptadas por todos y todas, como principios que regulan los esfuerzos del Estado y la ciudadanía en el manejo de los grandes retos que debemos enfrentar. Es gracias a ellas que podemos sortear las diversas tensiones y conflictos, cerrándole el espacio al ejercicio interesado de la violencia”.

La referencia a las “reglas de juego” enmarca una evolución desde el punto de vista institucional, que comparada con la “cultura corporativa” de Naranjo, representa que Medellín “se salvó” de tener un Estado que se gestiona bajo la fría lógica del mercado y los ciudadanos se convierten en “clientes” que compran los “bienes y servicios del Estado y, por tanto, éste se vende al mejor postor que hace “la gobernabilidad”.



Balance de Gestión en los temas críticos identificados por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín 1995-2007.

Este balance, realizado a partir de la Matriz de Balance de Gestión de los 4 últimos gobiernos de la ciudad, busca precisar la situación inicial, del transcurso y actual, en cada uno de los temas críticos definidos por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, en cada una de dichas administraciones, e igualmente busca sintetizar los principales objetivos trazados, así como su interrelación, los logros y dificultades, en relación con dichos objetivos a manera de recomendaciones, para ser tenidas en cuenta en una perspectiva estructural del desarrollo de la ciudad.



Salud

Después de hacer una revisión detallada del planteamiento del problema de la salud en la ciudad desde el año 1994 hasta el presente, surgen varias preocupaciones a tener en cuenta:

No fue tenida en cuenta una línea base que dé cuenta de estos temas en los diagnósticos de los planes, si bien se habla de que el Régimen Contributivo pasó del 60% al 99% a finales de 2007.

En síntesis, la identificación del problema en los Planes de Desarrollo se caracteriza por una baja determinación cuantitativa, una mirada sectorial que aborda principalmente la situación de afiliación de la población a los regímenes contributivo y subsidiado y algunas consideraciones sobre indicadores de morbilidad y mortalidad.

No obstante, no se presentan evaluaciones sobre factores de riesgo en enfoques generacionales, de población vulnerable, sociales o de vida saludable, que se imponen modernamente. Tampoco se presentan las



relaciones entre agentes públicos y privados, partícipes de la gestión de la salud, ni indicadores que establezcan los vínculos territoriales internos entre barrios, comunas y zonas, así como con el entorno metropolitano y regional.

Metas programadas

En la determinación de objetivos de los planes en estos temas, se mantiene el enfoque sectorial, que si bien debe ser preciso en sus alcances, debe establecer las relaciones con los factores causales y definir objetivos en campos relacionados. Así las cosas, habría que establecer condiciones económicas, sociales, políticas, ambientales, espaciales y organizacionales, que incidan en la salud de la población.

El Estado, representado por la Administración Municipal, no presenta coherencia en los propósitos de los planes. El único tema común es la afiliación a los regímenes, en especial el subsidiado, que soporta su función pública, focalizando las acciones hacia los estratos 1 y 2 o sectores de menores ingresos.

Algunos planes enuncian otros temas como la vacunación, el sistema de información, la institucionalidad y la administración de la salud, que al parecer requería de una transformación que se orientó a crear la Secretaría de Salud del Municipio, pues el ente administrativo lo fue Metrosalud, entidad que al parecer tenía problemas de eficiencia y eficacia respecto a la atención de la población y el establecimiento de las infraestructuras y logísticas que requiere el sistema como engranaje con los niveles departamentales y nacionales e internacionales de salud.

En este sentido, por disposiciones nacionales y departamentales, se les introdujeron modificaciones no previstas al sistema, ante lo cual el Municipio ha logrado superar y retomar una administración más eficiente y eficaz para atender la salud de la población, aunque esto sólo se logra efectivamente al final del período, persistiendo la preocupación sobre la estabilidad futura de Metrosalud.

Logros

Se puede decir que los diferentes alcaldes del periodo comprendido cumplieron en gran medida lo prometido en cobertura al SISBEN. Dado que se han realizado logros significativos en la cobertura del régimen subsidiado, sería comprensible completar las metas de cobertura universal y orientar la gestión a mejorar el acceso, los servicios de atención y prevención y a resolver los factores causales del riesgo de enfermedad y de mejoramiento de la salud de la población.

Metas no resueltas

Los Planes, en estos 13 años, atienden asuntos puntuales y cada administración hace énfasis coyunturales, reflejando cierta improvisación en el tratamiento de la salud, pues con el cambio de modelo Estatal parece dejarse la salud pública en manos privadas, generando vulnerabilidades y debilidades.

Se observa que existen dificultades para contabilizar la cobertura real, dado el manejo de cifras diferentes y los desórdenes administrativos y la pérdida de información sobre las variables de salud de la población del Municipio.

En temas como vacunación, campañas de promoción, educación, prevención de la enfermedad y accidentes, sistema de información, acceso real a la atención y avances en la calidad del servicio y del talento humano del sistema, sería deseable continuidad, información más precisa y la incorporación sistemática en los Planes de Desarrollo que se realizan en la ciudad.

Si bien se aduce cumplimiento de metas en vacunación, por la falta de registros de las dosis se puede estar sobredosificando. A juzgar por los resultados parciales mostrados por la última administración, estos problemas se han corregido.



Empleo

El indicador de desempleo como proporción de la población económicamente activa, prácticamente presenta bajas importantes en la ciudad. Desde el 8% en 1994, se incrementó al 20% en el año 2000 y alcanzó a situarse por debajo del 12% a finales de 2007.

Otra cosa es la base de comparación y el número de desempleados, de población inactiva sin ingresos, el empleo informal, subempleo y condiciones de seguridad social; niños y tercera edad, que no son considerados en la tasa de desempleo de la población del Municipio.

Hay que tener en cuenta que en el empleo inciden una serie de factores no controlables por los gobiernos locales y que tienen que ver más con las economías del departamento, del país y del entorno global, así como de las condiciones macroeconómicas y la coyuntura internacional.

A pesar de esto, se reportan en los informes de gestión de la Veeduría los logros en la generación de empleo y de reducción del desempleo con medidas de choque, no siempre preestablecidas en las metas, mediante mediciones parciales y discontinuas.

Así las cosas, no hay continuidad en las estadísticas, ni en los indicadores de empleo, ocupación, ingreso y, en general, en el comportamiento económico territorial a escala barrial, comunal, zonal, municipal, metropolitano, regional y departamental. Es decir, la iniciativa del Observatorio Económico y de Empleo no ha contado con el apoyo y el mejoramiento necesario, para orientar la política económica pública a escala territorial.

Si entendemos que el empleo como problema sólo puede ser resuelto en el marco de una política integral de productividad, competitividad y desarrollo local y regional, acorde con las particularidades del territorio, sabemos que es necesario contar con información e indicadores confiables y oportunos de las relaciones económicas en sus distintas dimensiones: social, ambiental, espacial e institucional, lo cual no está disponible y debe constituirse en un objetivo prioritario de la política pública municipal.

Metas programadas

A partir de 1991, en Colombia estamos ante un “nuevo modelo económico neoliberal”, caracterizado por la globalización, la internacionalización, la apertura y la desregulación económica, en el cual se empieza a actuar respecto al problema del empleo y en cada administración se observa un afán por resolver este problema socioeconómico del Municipio de manera diferente y no continua ni consistente.

Para ello se adelantaron estrategias como:

- Contar el empleo que los gastos e inversiones que la administración municipal realiza, como contribución en la demanda de trabajo.
- Generar “externalidades” difíciles de cuantificar y precisar.
- Crear, modernizar y diversificar las empresas tecnológicas.
- Capacitar población para el empleo generalmente orientado a empleos de choque basados en trabajo simple, por lo que no comprende el trabajo calificado.
- Montar o apoyar a sistemas de información laboral.
- Motivar el empresarismo.
- Apoyar financieramente a personas de ingresos limitados y a microproyectos autogestionarios.

Se observa también una mayor variedad de opciones en el último período. Además la meta no se reduce al empleo de choque, sino que fomenta empleo hacia el futuro como estrategia, una de las particularidades que introduce la administración Fajardo.

Por lo general entre 1995-2007 se ha pretendido por parte de los alcaldes:

- Mantener o reducir la tasa de desempleo incidiendo en la porción “friccional”, estableciendo mecanismos que acercan la oferta y la demanda de trabajo, reduciendo el tiempo de búsqueda.
- Capacitar para el trabajo.
- Promocionar y apoyar la formación de empresas.
- Reducir la estigmatización que ejercen las empresas sobre sectores sociales.
- Financiar inversiones desde el banco de los pobres.



- Orientar gran parte de los planes en capacitar a las personas en un campo específico para que ejercieran una labor específica dentro del mercado laboral.
- El segundo período incluyó la modificación de la reglamentación permitiendo la subdivisión de la vivienda para la realización de actividades económicas (negocios en la vivienda), aspecto muy importante en la ciudad a juzgar por el número de viviendas con negocio asociado, según la Encuesta de Calidad de Vida –ECV- 2005.

Logros

Las estrategias adoptadas para enfrentar la problemática del desempleo, si bien no apuntaron a corregirlo en el mediano y largo plazo y se circunscribieron a una estrategia más de tipo contingente con soluciones sin sostenibilidad en el tiempo, permitieron logros como la creación de mecanismos de financiamiento orientados a sectores de bajos ingresos (banco de los pobres), que contribuyen a solucionar el nivel de ingresos y a mejorar los niveles de autogestión y capacitación para el manejo de recursos y el mercado de inversiones.

Esto, tal vez más positivo que la simple información sobre oportunidades laborales y aún el intento keynesiano de incentivar la demanda mediante inversiones del Municipio, que no dejan de tener sentido en épocas de crisis coyunturales de corta duración.

Finalmente, en las administraciones de Pérez y Fajardo se posiciona la promoción del empresarismo como estrategia de vinculación económica de la población de bajos ingresos y desempleada al mercado, lo cual logra reducir el índice de desempleo, aunque incrementando el subempleo y el empleo informal.

Metas no resueltas

El desempleo estructural depende de factores tecnológicos y del dinamismo de los cambios tecnológicos, que a su vez dependen del perfil profesional que los sistemas educativos proveen al aparato productivo. Esto, porque al parecer la demanda de empleo supera el perfil de los oferentes.

Las actuaciones coyunturales de cada administración inciden en el índice de desempleo, fundamentalmente afectando el desempleo friccional. El desempleo estructural surgido de las características del modelo económico implementado requieren de una mayor comprensión y continuidad de administraciones (incluyendo el legislativo), que permitan normas que difundan con mayor eficacia el factor multiplicador de la inversión pública y privada del Municipio, que se logra por la vía de la construcción colectiva del modelo de ciudad, el cual es imperioso.

Los programas de cero estigmatización tendrán efecto si las propias administraciones y funcionarios públicos la practican, de lo contrario no deja de ser un buen propósito que se reduce a ser consignada en el plan libro.

Las estrategias de empresarismo social y de asociatividad arrojan sus mejores resultados en el período de Fajardo, a pesar de que no se inscribieron en un modelo de desarrollo local, de productividad y competitividad de la economía territorial, de mediano y largo plazo, sólo se ajustaron a algunos clústers, mas no a un modelo alternativo de desarrollo.

Se hace pues, necesario ante todo, definir una estrategia de desarrollo económico, de mejoramiento de la productividad y la competitividad, concertada con todos los agentes de desarrollo (Sector Privado, Estado, Sociedad Civil), activando figuras como los consejos de competitividad y desarrollo económico regional, articuladas a la Comisión Tripartita⁴ y desde allí desarrollar programas de mejoramiento del empleo, el ingreso, la asociatividad, el empresarismo social y el desarrollo de sectores estratégicos de la economía local y regional (atracción de la inversión privada).

⁴ La Comisión Tripartita es un acuerdo de Voluntades entre la Alcaldía de Medellín, la Gobernación de Antioquia y el Área Metropolitana que busca coordinar y articular acciones institucionales y políticas en pro del desarrollo humano integral, la equidad social y territorial y la competitividad de la región.



Educación

La educación se comportó en el período 1994 – 2007 de una manera fluctuante, con altibajos en la cobertura que finalmente se sitúan en niveles cercanos a las metas trazadas, haciendo evidente la necesidad de acentuar los esfuerzos en mejora de su calidad, la cual se mantuvo muy baja hasta el año 2004, cuando muestra una recuperación significativa, medida en términos de pertinencia y de calificación en las pruebas ICFES y otras similares.

No obstante, persiste la preocupación por la falta de mediciones más precisas de la calidad y la pertinencia, en función de las particularidades culturales y económicas de la población y el territorio municipal y regional.

Si bien la educación del Municipio encuentra índices de cobertura cercanos al 100% se hace necesario trabajar mucho sobre la calidad de la educación, aspecto que la última administración incorporó como prioridad en sus planes, lo que parece constituir un camino correcto para el Municipio y una de las formas de resolver problemas a futuro, si se persiste en este propósito.

Metas programadas

Se observa que la cobertura es un área de trabajo de los Planes de Desarrollo, lo más preocupante es que los diferentes alcaldes sólo se centran en la cobertura y no le dan la importancia que se requiere a la calidad de la educación que se imparte en la ciudad y tampoco tienen presente el acondicionamiento de las instituciones educativas, ni se había enfrentado la educación al comienzo y al final de la vida de la persona, y la educación universitaria se veía como un problema departamental y nacional salvo en el último período, en el que se inscriben programas con estos nuevos alcances.

Se trazaron metas de mejoramiento de la capacidad instalada y de creación de cupos o plazas, que sólo adquieren plena materialización en el período 2004 – 2007, en el que hay un auge en el mejoramiento de la planta educativa.

Sólo al final del período de análisis se reconoce, de manera explícita, la necesidad de una estrategia educativa como motor de desarrollo al hablar de Medellín como la ciudad más educada, a pesar de que la articulación de la formación para el trabajo es incipiente en relación con el mercado laboral, con la dinámica empresarial y con el modelo de desarrollo, aun no establecido claramente.

Logros

En general se puede decir que se han dado pasos significativos en la ampliación de la cobertura de la educación, pero aun hace falta trabajar mucho más para evitar la deserción que se presenta en el sistema y los niveles de analfabetismo que también subsisten en la ciudad.

En el último Plan de Desarrollo se parte de la “plataforma” educativa que posee el Municipio como base para obtener resultados, tanto en cobertura como en calidad, tema que brilla por su ausencia en los anteriores planes de desarrollo, en los que sólo se trazan metas para nuevos cupos.

En las administraciones sucesivas al período de análisis, el Municipio logró ampliar la utilización de medios y canales de información que fortalecen la “plataforma educativa”, incidiendo no sólo en los alumnos vinculados al sistema educativo activo, sino en la población en general, con lo que se gana, aunque sea marginalmente, en el propósito de alcanzar a formar habitantes educados e informados.

Como logro significativo se destaca el hecho de mantener el carácter público de la educación en la ciudad, donde el Estado sigue siendo el principal oferente de servicios de educación con calidad comparable al sector privado y social, el haber impulsado la educación universitaria como prioridad y el llamado buen comienzo para la infancia.

Otro logro inigualable es haber reformado la infraestructura y la dotación de nuevos y mejorados establecimientos educativos en toda la ciudad, dignificando estos espacios e incorporándolos al espacio público de la ciudad.

También es destacable haber incorporado la formación para el trabajo como una estrategia de alta prioridad para la gestión pública, promoviendo



la asociatividad, la iniciativa privada y el desarrollo institucional, de igual forma que la capacidad formativa y de capacitación laboral del sistema, aunque persiste la desarticulación del sistema económico como tal.

Finalmente se destaca en las últimas dos administraciones (Pérez y Fajardo) la importante asignación de recursos para el componente de educación, reflejo de la importancia dada al tema en relación con el desarrollo de la ciudad y el mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

Metas no resueltas

El gran propósito de mejorar el nivel de la calidad de la educación que se imparte en la ciudad no puede expresarse, porque no hay elementos ni indicadores para evaluarla.

Si bien es cierto que hay un avance en dotación tecnológica, modernización de la escuela, capacitación de docentes y vinculación de los padres al proceso educativo, entre otros; estos programas en sí mismos no pueden reflejar la incidencia que han tenido en el aprendizaje de los estudiantes y la existencia de ambientes escolares adecuados para las necesidades de nuestra sociedad.

La educación en el Municipio presenta una alta cobertura y en general una calidad relativa, que pasa el examen. Los esfuerzos marginales para cubrir al 100% significan esfuerzos adicionales, pero todos mantienen en funcionamiento la plataforma educativa que ha construido el Municipio a través de estas y anteriores administraciones.

Definitivamente es necesario insistir en la educación como derecho, garantizando libre acceso a la educación a toda la población en condiciones dignas, en forma integral y asociada a la calidad de vida de los pobladores y a las condiciones de competitividad del territorio municipal y la región antioqueña en su conjunto.



Seguridad y convivencia

La ciudad ha sido sometida a presiones de actores violentos asociados al narcotráfico, la delincuencia común, la guerrilla y los grupos paramilitares, que crearon un clima de inseguridad, de confrontación y de desprotección de la población civil, ante la incapacidad del Estado de enfrentar de manera efectiva esta situación.

Es así como para el período 1994-1997 se conforman las redes sociales de seguridad, solidaridad y convivencia social y las gerencias sociales, lográndose una disminución del índice de homicidios, hurtos y otros indicadores de violencia. No obstante, en el período 1997-2002 vuelve a presentarse un incremento moderado de la criminalidad, a pesar de las acciones realizadas previamente.

A partir del año 2003 y hasta el presente ha habido una disminución lenta en los años 2003 y 2004 y acelerada desde 2005 en adelante.

Hay que destacar que la llamada Operación Orión y la desmovilización de los Bloques Nutibara y Héroes de Granada de las Autodefensas en el año 2003 marcaron esta tendencia, contando con la intervención militar y con el clima de negociación creado en su momento.

Metas programadas

En términos de política pública sobre la seguridad y la convivencia valdría la pena la formulación de una política que trascienda objetivos de gobierno que, a veces, aparecen más como pronunciamientos públicos que como políticas de Estado.

Por otro lado, es necesario abrir y fortalecer más espacios de participación de la comunidad, donde este derecho constitucional no se quede en la mera discusión de asuntos y realización de diagnósticos, que posteriormente no va a tomarse en cuenta en los procesos por ejecutar.

Es decir, debe promoverse una participación encaminada a la toma de decisiones que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y no al simple discurso.



El fenómeno del desplazamiento forzado, creciente desde el año 1997, ha generado una nueva problemática en la ciudad, que no fue bien definida en los Planes de Desarrollo y que tampoco ha contado con una política pública nacional bien cimentada, como lo ordena la Constitución y la Ley.

Logros

Bajo el mandato de Sergio Naranjo se alcanzó una reducción considerable en el número de homicidios, mientras que el problema de hurto de vehículos siguió siendo un gran problema de seguridad. Se logró establecer una dinámica de participación social y un enfoque integral para el manejo del problema, con las redes y las gerencias sociales, que no obstante perdieron continuidad en los gobiernos sucesivos.

Los programas de Convivencia Ciudadana ejecutados con Juan Gómez Martínez no logran impactar la situación y se intensifican medidas represivas, a todas luces insuficientes, por el control social ejercido sobre el territorio por los grupos armados de contrapoder (Bandas, paramilitares, milicias, etc.).

Sólo hasta la Operación Orión se logra un cambio estructural en la tendencia del problema, que con las detenciones y los posteriores pactos, produjo una reducción significativa, aunque parcial de la criminalidad.

Para el periodo 2004-2007 se ha mejorado el panorama de seguridad y convivencia de la ciudad, ya que con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara se logra también en el 2004 y siguientes una reducción de la violencia, no así la desaparición del paramilitarismo ni del conflicto, sino un cambio en sus formas de manifestación y en sus efectos, lo cual hace necesario proyectar una política integral de paz y convivencia social, que enfrente los factores estructurales e incorpore al gobierno departamental y nacional en la resolución del conflicto.

Metas no resueltas

Aunque en menores proporciones, la situación de seguridad para las personas y bienes, tienen aún una alta ocurrencia en proporción al número de habitantes.

Es indudable el logro alcanzado al hacer de Medellín una ciudad mas amable, educada y pacífica, que transita al decir de Fajardo, “del miedo a la esperanza”, no obstante preocupa que la política de seguridad y convivencia no cuente con una amplia participación del Estado regional y nacional, que no se cuente con autonomía para enfrentar las causas estructurales, que no se cuente con los recursos técnicos y financieros suficientes para ejecutar la política y sobre todo que no se hayan consolidado instrumentos de participación social en la resolución de conflictos, como las gerencias sociales, las redes de solidaridad y sobre todo la legitimación de la acción pública en la periferia de la ciudad.



Participación

La participación ciudadana en la gestión del desarrollo ha sido una orientación de la nueva constitución de 1991, y desde ese momento se han estructurado y fortalecido espacios y procedimientos de participación que han tenido diferente acogida por los gobernantes en Colombia, como la promulgación de la Ley 99 de 1993, que establece audiencias públicas y el marco de la posterior consulta previa con comunidades y poblaciones afectadas por los proyectos; la ley 134 de participación, que formaliza múltiples formas como las veedurías ciudadanas, la revocatoria del mandato, referéndum, plebiscito, consulta popular, entre otras.

Posteriormente, la ley 142 de 1994 prevé la participación de los usuarios de servicios públicos en las juntas directivas de las Empresas de Servicios Públicos - ESP-, la creación de los Consejos Territoriales de Planeación en el marco de la Ley 152 de 1994, Orgánica de Planeación, los cuales se han vinculado tímidamente en la formulación de los Planes de Desarrollo municipal, mas no en su seguimiento, evaluación y reformulación.

Luego se establecería la posibilidad de incidir en los presupuestos territoriales a través de la figura del presupuesto participativo municipal, que sólo alcanzó a implementarse de manera generalizada en Medellín en 1998 con el gobierno de Juan Gómez Martínez y con intermitencia durante el gobierno de Pérez, y que se reinició y estableció como política pública en el gobierno de Sergio Fajardo.



La ciudad de Medellín no ha sido ajena a la realidad de la participación en el ordenamiento del territorio, y es así como al iniciar el gobierno de Sergio Naranjo se conformó un espacio de participación en el Ordenamiento territorial, de manera ad hoc, que posteriormente se formaliza con la ley 388 de 1997 y que revierte en el estatuto de usos del suelo, preparado en este gobierno y reiniciando el proceso de formulación en el marco de la nueva legislación.

Luego de ser formulado el Plan de Ordenamiento en el marco de la Ley 388, se plantea la actualización a los siete años de vigencia, que se realiza en el gobierno de Fajardo, con un enfoque de participación, consultando a las comunidades a escala de barrio y constituyendo espacios de ciudad con empresarios, propietarios y organizaciones, quienes finalmente contaron con una consulta pública realizada por el Concejo Municipal, hasta promulgar el acuerdo correspondiente.

Metas programadas

La formulación de las metas no permite establecer continuidades y discontinuidades, porque o son de diferente tipo o no presentan bases de comparación cuantitativas.

No obstante, se puede mencionar como destacado el esfuerzo de Sergio Naranjo de fortalecimiento, consolidación y articulación funcional a la estructura administrativa municipal a través de las gerencias sociales y los organismos privados y cívicos que coadyuven a los objetivos sociales de las gerencias. A pesar de este esfuerzo, Naranjo fue tímido en el desarrollo de los instrumentos de participación creados en la constitución y en las leyes posteriores.

Al finalizar el período 1998-2000, de Juan Gómez Martínez, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín identifica en la evaluación del objetivo estratégico 5, Desarrollo organizacional y participación, que la elaboración participativa de los Planes Operativos Anuales de Inversión –POAI-, “No estaba prevista en el Plan de Desarrollo y se presentó como una novedad para la planeación de la ciudad. A través del llamado proceso de “planeación participativa del POAI” se asignaron alrededor de \$67.000 millones del Plan de inversiones para el año 2000 y \$47.000 millones para el 2001”.

Este espacio es desestimado en la administración de Luís Pérez y sólo se retoma de manera sistemática, aunque prudente, en el gobierno Fajardo, que cumple la meta de definir comunalmente a través de consejos consultivos el 7% de la inversión municipal, manteniéndose cercano a la cifra de Gómez, 70 mil millones anuales en promedio.

Logros

Se introdujo el sistema de participación en los presupuestos mediante la vinculación de las organizaciones ciudadanas y los habitantes, elevándose a la categoría de política pública mediante la revisión del acuerdo 043.

Observamos que esta participación ha presentado avances, pasando de proyectos de solución a necesidades muy locales para ir ganando en la apreciación de ciudad por los habitantes del Municipio.

Si bien siguen participando las JAC como institución básica, se ha permitido la participación de otras instancias a través de las llamadas asambleas ciudadanas. Además, las JAL han ganado presencia e importancia en la participación por su vigencia institucional y por su articulación a los consejos consultivos comunales.

Territorialmente se ha cumplido con la consulta a los consejos territoriales de planeación, no obstante siguen siendo débiles en su pronunciamiento, que sigue siendo consultivo y que no tiene continuidad durante la ejecución de los planes, para su seguimiento y reformulación.

Cabe destacar el cambio de actitud de los concejos municipales en el periodo 2004-2007, en el que se ha abierto a la comunidad la validación política del Plan de Desarrollo y del ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, lo cual esperamos tenga la continuidad que se requiere para legitimar la gestión del desarrollo local.

También se destaca la facilitación de la labor de las veedurías realizada a través de la Personería Municipal, así como de la propia administración que produce y entrega información, cumple y mejora la rendición social de cuentas. No obstante, se requiere de recursos técnicos e informáticos que mejoren la capacidad veedora de la ciudadanía.



Metas no resueltas

Consideramos necesario un programa masivo y diverso que promueva el asociacionismo, la solidaridad, la organización social y comunitaria, y la participación directa de la ciudadanía en los distintos espacios y mecanismos de la democracia para el desarrollo económico y social, en el ámbito local y regional.

La descentralización sigue siendo mirada desde el Estado sólo en su perspectiva administrativa, sin la consecuente descentralización política, lo que da como resultado una descentralización eficientista, clientelista en su naturaleza y tecnocrática en sus métodos, condicionante desde lo nacional, que limita los alcances de la gestión local aún en grandes ciudades como Medellín, que están limitadas para actuar en múltiples campos, como el fiscal, de definición de competencias, el desarrollo económico, etc.

Sigue existiendo una gran brecha entre la Alcaldía y la ciudadanía, reflejada en la falta de espacios permanentes de participación, como continuidad de los consejos territoriales de planeación, fortalecimiento de las veedurías ciudadanas a proyectos, a contrataciones y al propio plan, gestión ambiental participativa, participación efectiva en la junta de Empresas públicas de Medellín –EPM.



Medio ambiente y sostenibilidad

La política ambiental nacional estableció la competencia en el área urbana, para las ciudades mayores de un millón de habitantes y para las áreas metropolitanas, permitiendo la creación de oficinas ambientales, que en el caso de Medellín no se constituyeron, pues había competencia en Corantioquia, recientemente creada y en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, situación que generó colisión de competencias desde un primer momento generada por la sobretasa metropolitana, el manejo ambiental y la gestión ambiental de la propia municipalidad.

Metas programadas

Si bien se reconoce la voluntad política de la administración de Sergio Naranjo para enfrentar el problema ambiental de la ciudad y la realización de esfuerzos significativos para mejorar la gestión y el entorno ambiental, es necesario reconocer los obstáculos estructurales que enfrentó para lograr resultados significativos, como la necesidad de profundizar procesos de planeación, gestión ambiental, el poco compromiso del sector privado y de la propia comunidad y la débil relación interinstitucional interna de las instituciones responsables en esta área, en su momento.

Los esfuerzos por la implementación de un sistema de gestión ambiental debieron reflejarse en los siguientes planes, en la introducción de consideraciones cualitativas y cuantitativas de acciones para mejorar la deteriorada calidad ambiental de la ciudad.

La urgencia que representó la disposición de los residuos sólidos colmó la atención de las administraciones de Luis Pérez y Sergio Fajardo, ya que el vencimiento de Curva de Rodas, si bien previsto desde hace bastante tiempo, fue dejado para última hora, con lo cual concentró la atención de los gobiernos, descuidando otros aspectos críticos como la contaminación atmosférica, el manejo de áreas de riesgo y lo más crítico, los impactos socioeconómicos, culturales y políticos del desarrollo urbano y regional y la estrategia de gestión institucional regional para enfrentar el problema.

Con la desindustrialización del Municipio, las modificaciones tecnológicas han implicado cambios en la estructura socioeconómica, se ha introducido el jalonamiento de la inversión pública a obras de infraestructura que se renuevan con rapidez, implicando un constante hacer-deshacer-rehacer de la ciudad como producto. Esto implica el perpetuo movimiento y desplazamiento de materia y energía que presenta efectos no deseados en el medio ambiente produciendo la “huella ecológica” de la ciudad.

Logros

La creación de entidades públicas encargadas de realizar diferentes actividades con el ánimo de reducir los niveles de contaminación en el Municipio.



Puesta en práctica políticas que contribuyen a prevenir algunos efectos generados por la contaminación y el desequilibrio ambiental.

Medellín cuenta con un Diagnóstico Ambiental, un Sistema de Gestión Ambiental (SIGAM), un Plan de Manejo Ambiental y una Secretaría del Medio Ambiente que deben permitir el mejoramiento ambiental del Municipio.

Se planea incorporar las laderas improductivas del área urbana y transformarlas, urbanizándolas e incorporando su área, economía y población a los procesos de ciudad producto, lo que representa una ampliación de la esfera territorial de movilidad del capital urbano, agregando actividades propiamente rurales a la economía urbana y de ciudad-región.

Avance en los diagnósticos ambientales y en los planes de manejo ambiental por parte de la administración municipal, a pesar de que se requiere de una integración de la acción ambiental mancomunada con Corantioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y éstas con la participación efectiva de la comunidad y del sector privado contaminante.

Organizar el Plan Integrado de Manejo de Residuos Sólidos -PMIRS- en toda la ciudad, mejorando el reciclaje, la recolección y la disposición final, a pesar de que persiste la incertidumbre sobre la disposición final en el relleno sanitario de la Pradera, por la aparición de alternativas más lejanas que condicionan la tecnología, la organización y la rentabilidad del proceso.

El manejo de la contaminación atmosférica requiere de mayor inversión para el control de fuentes móviles, el control de ruido y partículas volátiles (sólidos suspendidos).

Metas no resueltas

La ejecución de obras públicas y de proyectos de desarrollo urbano, tanto públicos como privados, ha incidido en el deterioro ambiental al cambiar parques y áreas de espacio público por áreas de cemento, con el consiguiente impacto sobre la arborización del área urbana y la calidad del aire y la temperatura promedio que sube con la artificialización del

ambiente, además la incesante actividad constructiva, en especial la ampliación y modificación de vías por su alta demanda, implican una incesante deconstrucción-reconstrucción de la ciudad.

Sigue siendo preocupante la situación de la población ubicada en zonas de riesgo, pues cada vez los inviernos traen consecuencias sobre los bienes y las vidas de los pobladores. Si bien se han realizado reubicaciones y el Sistema de Información para la Prevención y Atención de Desastres - SIMPAD- funciona, cada año suceden nuevos desastres por la creciente de las quebradas y las inundaciones propiciadas por la invasión de cauces, depósito de basuras en sus lechos e incapacidad de los sistemas de alcantarillas para drenar las aguas lluvias.

También crecen los problemas de contaminación visual, del aire y ruido, aunque se ha tratado de reducirlos, pero que surgen de la ampliación y mejora de la vialidad: más vehículos, más humo y gases, más ruido, más accidentes.

Se han presentado avances en la conformación de la ciudad-región que ameritan un replanteamiento funcional entre las autoridades ambientales y la Secretaría del Medio Ambiente del Municipio.

Se requiere una articulación de las políticas ambientales locales y regionales, con la política nacional, una asignación mancomunada de los recursos económicos de inversión ambiental y una armonización entre ordenamiento territorial, sostenibilidad ambiental y desarrollo local y regional en la perspectiva del mejoramiento efectivo de la calidad de vida de la población en el territorio municipal y departamental, aprovechando los espacios de la Comisión Tripartita y promoviendo la llamada mesa de planificación de la ciudad región antioqueña.



Espacio público y ordenamiento territorial

Es importante partir de la situación previa a la constitución nacional de 1991, en la que se establece el nuevo ordenamiento territorial del país y se plantea la exigencia de promulgar la Ley orgánica de ordenamiento territorial, tarea que 16 años después sigue inconclusa.



No obstante, dentro de la legislación se establecía la necesidad de promulgar los estatutos de urbanismo y planeación física (Ley novena de 1979), que permitían orientar el crecimiento urbano y orientar los usos del suelo urbano y rural, con sujeción a los llamados paisajes ecológicos y las zonas de vida.

Sólo hasta la promulgación de la Ley 388 de 1997 se cuenta con un marco estructurado que permitiera a las administraciones municipales hacer ordenamiento territorial, ya establecido por la Ley 99 de 1993, que estableció la ordenación ambiental del territorio.

Así las cosas, el período 1995-1997 se constituye en un etapa de transición entre el marco tradicional de ordenamiento con énfasis físico espacial, al ordenamiento territorial con énfasis ambiental, social y económico del territorio.

Metas programadas

Sergio Naranjo se propuso la elaboración del Estatuto de Ordenamiento Físico para Medellín, con preponderancia del interés colectivo sobre el particular, concertar la planificación del Ordenamiento Territorial, definir áreas de desarrollo para suplir e incentivar un uso intensivo del suelo y el fomento a localización de actividades comerciales y de apoyo a la vivienda.

El gobierno de Juan Gómez se propuso definir acciones y proyectos de dotación y recuperación de espacios públicos de alta calidad, tendientes a la conformación de una red de subcentros urbanos y al fortalecimiento del barrio como célula básica de la ciudad, promover dinámicas productivas y comerciales en los barrios, mediante el fortalecimiento de los subcentros y corredores comerciales y una normatividad que consultara la dinámica de la ciudad y la vocación de los diferentes sectores.

El gobierno de Luís Pérez se propuso, en su enunciado, convertir el espacio público en el elemento principal del sistema estructurante urbano, factor clave del equilibrio ambiental y principal escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía. Se propuso también valorar el medio natural como elemento estructurante principal del ordenamiento territorial y componente esencial del espacio público, y contribuir desde e

ordenamiento físico a la construcción de ciudad mediante actuaciones en el sistema estructurante del espacio público, que garantizaran la libre circulación, la disponibilidad de acceso a los equipamientos colectivos, el disfrute de un ambiente sano y la valoración del patrimonio cultural, para consolidar desde Medellín una plataforma metropolitana y regional competitiva y reorientar el modelo de desarrollo físico hacia la integración concertada entre los municipios del Valle de Aburrá.

Finalmente, Sergio Fajardo planteó la necesidad de elaborar y tramitar el proyecto de ajuste y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, formular y adoptar el Plan Especial de Espacio Público, constituir el fondo de compras de tierras para la construcción del espacio público y los equipamientos y formular y adoptar los planes especiales, del Río para el 2007 y de Protección Patrimonial para el 2.005 y otros como el de El Poblado, Moravia y San Lorenzo, principalmente.

Logros

Sergio Naranjo logró avanzar en la formulación del estatuto de usos del suelo antes de la Ley 388 de 1997, aunque hubo múltiples consultas que no fructificaron finalmente.

A la fecha, se han generado adelantos significativos en la formulación de los POT, a partir de 1998 en el gobierno de Juan Gómez, adquiriendo vigencia en el año 1999 fue implementado por Luís Pérez y tuvo un proceso de ajuste en los años 2005 y 2006 en el gobierno de Fajardo.

En el gobierno de Juan Gómez se incorporaron metas de ciclorutas, que se materializan con Luís Pérez en las llamadas rutas verdes, congeladas en su desarrollo en el gobierno de Fajardo y que requirieron de un nuevo impulso en el inmediato futuro, si bien ganaron gran énfasis la recuperación de andenes para los peatones, zonas verdes y parques y la recuperación del centro y del corredor de Carabobo.

El manejo del espacio público se ha caracterizado por un tratamiento contradictorio de las ventas ambulantes y estacionarias a veces negociando y a veces reprimiendo su ubicación, no obstante, Juan Gómez construye una especie de centro comercial llamado el Bazar de los Puentes para promover la reubicación, con muy bajo éxito.



Se avanzó en el mejoramiento del indicador de espacio público por habitante, más evidente en las comunas de predominio de estratos bajos y medios, para lo cual la reconstrucción y redensificación de la ciudad, ha permitido la ampliación del espacio público.

La redensificación o reconstrucción permanente de los espacios municipales prevista en el POT, al proponer la llamada Ciudad Compacta, introduce una modificación estructural en el modelo de crecimiento económico del Municipio, así como en los comportamientos económicos de la población, observándose un impulso al consumo como objetivo de mejoramiento de la calidad de vida y “desarrollo humano”, lo cual ha frenado la dinámica económica regional y las interacciones necesarias de la ciudad con el entorno, en un proceso dinámico de readecuación espacial.

Metas no resueltas

Es indudable el avance en el proceso de ordenamiento del territorio, aunque es preocupante que se haya hecho en el marco de un modelo de ciudad compacta que desconoce las necesarias interacciones ambientales, espaciales y económicas con el entorno regional.

La ausencia de una estrategia de desarrollo local y regional y de creación de condiciones de competitividad regional, ha hecho que el modelo de ordenamiento territorial y el plan trazado y adoptado, genere efectos perversos de migraciones intra e interurbanas e interregionales, que ejercen presiones insostenibles sobre los sistemas de servicios públicos y sobre los equipamientos sociales, que a su vez encarecen la vivienda, el suelo urbanizable, a la vez que hacen insostenible la ciudad.

La lucha por la apropiación del espacio público para actividades privadas se ha constituido en un problema crítico, pues ante la proliferación de “cuenta propias” que ejercen actividades informales, y la incapacidad del aparato productivo para absorber la oferta de empleo han propiciado la formación de estos sistemas de ingresos, pues la labor de las administraciones se ha dirigido a desplazar el problema, echándolo a rodar por diferentes predios del área urbana y de los nodos de aglomeración.

Se hace necesario entonces dinamizar el trabajo y los acuerdos de la Comisión Tripartita, activar la mesa de planificación de la ciudad región antioqueña, la concertación entre el sector público y privado, la ordenación ambiental del territorio y en armonía con la estrategia de desarrollo económico local y regional, en pro de mejorar la calidad de vida de la población de la región.



Transporte y red vial

La situación de movilidad y transporte en la ciudad se ha caracterizado por una creciente congestión de los flujos de circulación, dado el carácter monocéntrico de dichos flujos, lo que había llevado a una aglomeración y saturación de los espacios de circulación del centro de la ciudad, si bien la construcción y operación del Metro de Medellín, había postergado este ahogamiento.

Es preocupante ver cómo la ciudad se pudo planificar sin contar con un estudio de movilidad actualizado y sin estudios permanentes de origen y destino vigentes y mucho menos con un plan vial obsoleto, lo que llevó a una expansión precaria de la malla vial, no acorde con los nuevos flujos de población, mercancías y con la nueva localización residencial y laboral, principalmente.

Las limitaciones económicas de la ciudad, a causa de la creciente deuda externa ocasionada por el Metro de Medellín, ahogaron las finanzas públicas municipales, impidiendo metas agresivas en desarrollo de la malla vial urbana y la falta de compromiso y coordinación con el nivel departamental y nacional no permitió el mejoramiento de la conexión con el entorno regional y nacional.

Las últimas administraciones se han propuesto descongestionar el centro de la ciudad, aunque no se han desarrollado acciones contundentes en esta dirección, plan fronteras, plan cuadrantes, anillos viales, rutas integradas, peatonalización del centro, redefinición de usos del suelo, etc.

Metas programadas

Sergio Naranjo se propuso consolidar el Sistema Integrado de Transporte (SIT), complementando el transporte colectivo con el masivo, crear el



Consejo Metropolitano del Transporte como entidad única que regule esta actividad en el área metropolitana, reestructurar las rutas de buses actuales, ordenar el transporte informal hacia los barrios altos de la ciudad y adelantar el plan de terminales de buses urbanos y de otras terminales, así como la Modernización de las entidades reguladoras y ejecutoras en materia vial.

Juan Gómez, por su parte, quiso promover la construcción de terminales de rutas de buses y actuar sobre puntos críticos de los principales corredores de la ciudad, transformar seis glorietas de la ciudad en intersecciones semaforizadas, mejorar la accesibilidad de la parte baja, media y alta de las zonas Nororiental y Noroccidental de Medellín, construir la ciclovía para la estación Floresta del Metro, ejecutar el mantenimiento de 440 Km. de la red vial pavimentada y construir y mejorar la red vial rural de Medellín.

Luís Pérez se propuso el reordenamiento del Sistema de Transporte Público por la implementación de rutas definidas en el POT: Línea Estación Acevedo - Santo Domingo Sabio; Línea Estación Hospital - Aranjuez, por las carreras 45 y 46 en Manrique; Línea de la calle 30, Estación Industriales - Universidad de Medellín; y Línea Anillo Central, pasando por la ciudadela educativa y cultural e integrada a las estaciones Prado, Cisneros y Alpujarra del Metro.

También planteó el mejoramiento de la infraestructura de transporte público colectivo, con terminales de transporte público en la ciudad y las llamadas Rutas Verdes con prioridad en los recorridos tradicionales de los estudiantes universitarios y de educación básica.

Sergio Fajardo se propuso principalmente adoptar el Plan Maestro de Movilidad y Transporte Metropolitano, retirar del servicio buses obsoletos, reestructurar el transporte público colectivo e integrar 200 rutas de buses, mejorar la vialidad en el Poblado, implementar el subsidio de transporte estudiantil, concluir el metrocable oriental (Santo Domingo), como un proyecto Urbano Integrado PUI y extendió la meta con la construcción del metrocable occidente, proyecto liderado por el Metro de Medellín.

Logros

Se destacan como logros en transporte y movilidad desde 1.994 la operación plena del Metro de Medellín y los procesos de reestructuración de la deuda asociada, que concluyen a finales de 2003, liberando la capacidad de endeudamiento del Municipio de Medellín, la construcción del Metrocable a Santo Domingo y el Proyecto Urbano Integral asociado y la proyección y construcción del Metrocable de occidente y la construcción de la primera fase de Metroplús, Universidad de Medellín - Aranjuez - Universidad de Medellín, a pesar de los grandes retrasos por la indefinición de las condiciones de operación y control.

Otros logros son el mejoramiento de las conexiones troncales doble calzada de las Palmas y Bello - Hatillo, la construcción y operación del túnel de occidente y las vías de acceso, a pesar de que no se han concluido de acuerdo con lo planeado y lo esperado, un lento mejoramiento de la red vial secundaria y terciaria de la ciudad por los limitados recursos de inversión, incrementados significativamente en la administración Fajardo y el desarrollo del Sistema Integrado de Transporte SIT, que se articula con la construcción no terminada de los tramos Belén - Avenida del Ferrocarril - Manrique, de Metroplús.

Se suspendió la construcción de la Avenida 76 tal como estaba concebida, pues desestructuraba el sistema de circulación interno de la ciudad, acorde con los desarrollos propuestos por el SIT.

El desarrollo de los estudios de Movilidad Metropolitana y de origen y destino antes monopolizados por el Metro de Medellín, que permitirán una mejor gestión del desarrollo del transporte y movilidad en la ciudad y en la región.

Metas no resueltas

No se definió el corredor de acceso desde el sur del Valle de Aburrá hacia el túnel de las Palmas, desde Sabaneta y Envigado a través del sistema circunvalar oriental, como lo evaluó factible a futuro, la Concesión Túnel de Oriente. Este elemento de conexión complementario al túnel de Santa Helena esta considerado en los 11 POT de los Municipios del Valle de San Nicolás.



No se definieron los corredores para la futura ampliación de la línea B del Metro hacia oriente y hacia el portal del túnel de occidente.

Es preocupante que aún no existan acuerdos y logros importantes de modernización, racionalización y reordenamiento e integración de rutas de transporte público colectivo y de taxis en la ciudad y en el valle de Aburrá.

Hasta el presente no se ha podido establecer el sistema de operación y control de operación de Metroplús y se ha dificultado el manejo de las relaciones con los transportadores de la ciudad, no se ha implementado el fondo de reposición de transporte, la reposición vehicular, la racionalización de taxis y se ha avanzado parcialmente en el establecimiento de rutas integradas, cajas únicas, democratización y modernización del transporte urbano colectivo, y masivo metropolitano. No se ha recuperado gran parte del dinero recogido por los transportadores para el fondo de reposición.

La descongestión del centro sigue siendo una meta prioritaria, que sólo será alcanzable en la medida que se recupere la autoridad sobre la asignación de rutas de transporte por concesión, hoy en manos de los transportadores en condiciones no reglamentarias, lo cual permitiría redefinirlas en sus longitudes, recorridos y articulaciones al Sistema Integrado de Transporte. – SIT.

La integración entre Medellín y Antioquia, también deberá ser estructurada en el marco del plan de ordenamiento de la ciudad región, llevado a la mesa de planificación de la ciudad región y constituirse en elemento esencial de la estrategia de productividad, competitividad y desarrollo local y regional y no sólo con los transportadores.

Análisis presupuestal y financiero 1995-2007.

Este análisis se fundamenta en los datos proporcionados por la Contraloría General de Medellín, en sus “Informes Fiscal y Financiero del Municipio de Medellín” de cada año y, para el último período, se utilizaron además las evaluaciones realizadas por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo,

que se realizan anualmente y establecen el comportamiento de los recaudos y gastos de la administración central del Municipio. El análisis se establece a precios corrientes de cada año.

Análisis de ingresos 1995-2007

Los ingresos totales del Municipio en el período analizado suman trece billones setecientos noventa y un mil ochocientos ochenta millones de pesos (\$13.791.880), para un promedio anual de un billón sesenta mil novecientos catorce (\$1.060.914).

Estos ingresos distribuyen su participación entre Corrientes, de Capital y Aportes o Fondos Especiales con 63,1%, 5,3% y 31,3% respectivamente.

La estructura de los ingresos del Municipio tomada como participación del total de ingresos ejecutados para cada vigencia, indica lo siguiente:

Para el año 2007 se tomó la cifra de ingresos tributarios \$789.657 millones, como un 10% de incremento para el total de ingresos corrientes. De los fondos especiales asumimos un comportamiento similar y los ingresos de capital los establecemos como la diferencia entre los rubros.

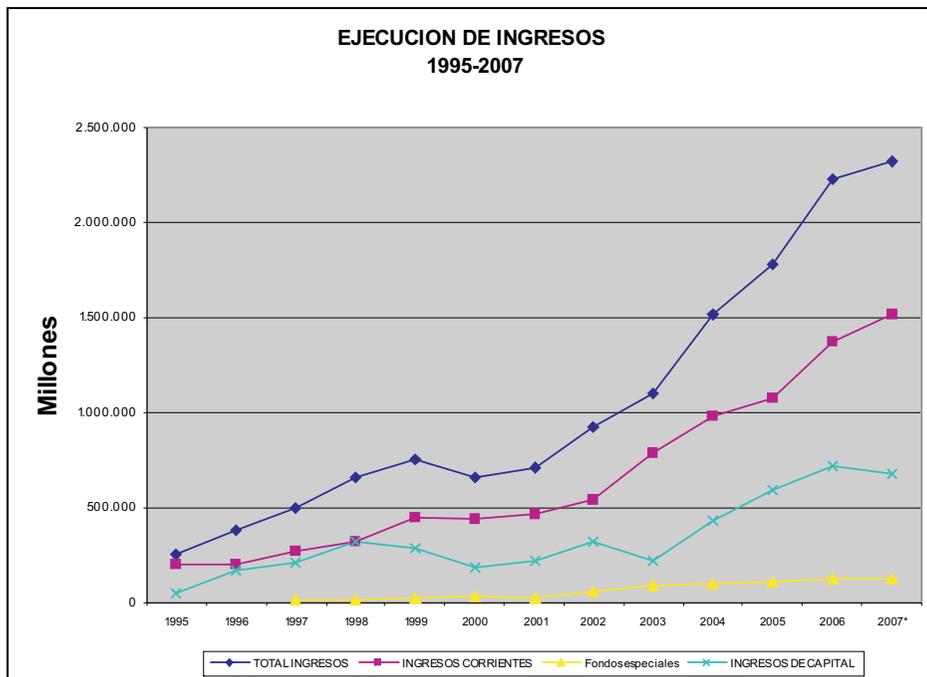
La participación de los ingresos indica que los corrientes suman \$8.643.660 que representan en el período el 69,87%. Los ingresos de capital (rendimientos financieros y excedentes de capital), ascienden a \$4,4 billones de pesos y constituyen el 27,16%.

Los Fondos especiales, presentes a partir de 1997 y hasta el final del período, son el 4,2% y suman setecientos treinta y un mil quinientos millones de pesos (\$731.5). La tendencia de estos fondos ha sido creciente durante el período, 14,4%, pasando de \$21.252 en 1997 a \$129.188 en 2006.

La participación en valores absolutos de los ingresos, evoluciona como se muestra en la gráfica 1.



Gráfica 1



Fuente: Contraloría General de Medellín. Informes Fiscal y Financiero. Para datos 2007, Informe Final de Gestión 2004-2007.

Se observa en primer lugar, que la evolución de los ingresos totales está determinada por el comportamiento de los ingresos corrientes, influyendo en la determinación de las pendientes de la curva en prácticamente todos los años, con excepción del período a partir de 2005 hasta el final, donde la pendiente de los ingresos corrientes se explica por el crecimiento de los ingresos de capital más que por los ingresos corrientes.

Los Fondos especiales tienden al crecimiento a tasas muy bajas, lo que implica que para explicar el comportamiento de los ingresos totales no es relevante.

El comportamiento de cada una de las fuentes muestra que los ingresos corrientes y los de capital tienden a igualarse hasta 1999, año a partir del cual se distancian pero siguiendo, grosso modo, las mismas tendencias,

tienden a aumentar a una tasa similar a los corrientes, aunque más baja o con pendiente menos pronunciada.

Los Fondos especiales aunque tienden al crecimiento en el período, lo hacen a una tasa moderada, determinada por la pendiente de la curva y una base muy baja respecto a los demás ingresos.

La participación de los ingresos corrientes, mirada en términos relativos o como evolución de participaciones, muestra que éstos ascienden entre 1995 y 1999, con una estabilización entre 1999 y 2002, fecha a partir de la cual crecen en forma sostenida hasta el fin del período, como se observa abajo en el cuadro.

Ejecución de gastos

La distribución de los gastos según tipo muestra que, del total de ingresos ejecutados, se dedicó a funcionamiento el 20,5% y a inversión el 77%. Sólo un cercano 2% fue destinado al Servicio de la deuda, ya que ésta es de montos muy bajos, como se anotó.

Medellín: Participación de gastos en total. 1995-2007

TOTAL PERIODO	PARTICIPACIÓN
FUNCIONAMIENTO	20,51
DEUDA	1,91
INVERSIÓN	77,58
TOTAL	100,00

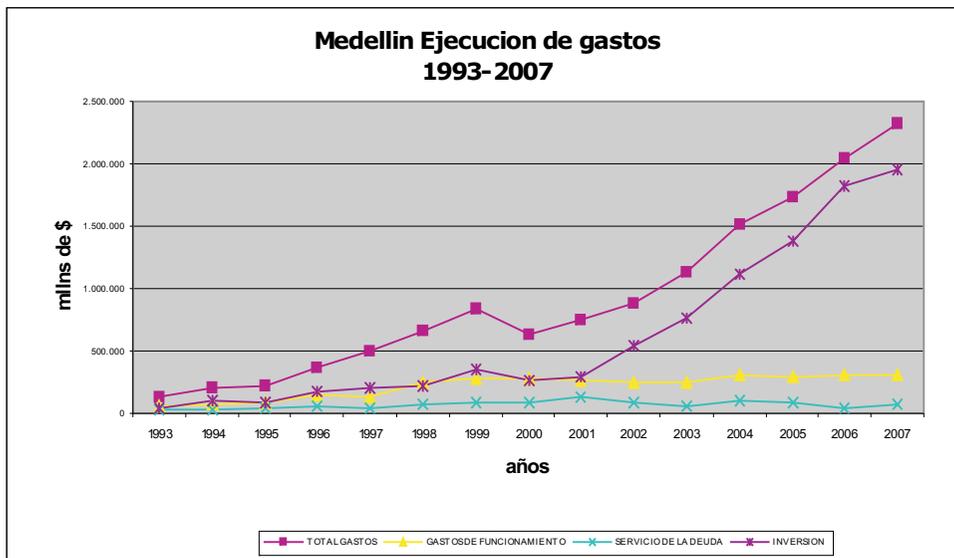
La ejecución de gastos para el período 1995-2007 indica que el total de lo aplicado al funcionamiento y a la inversión del Municipio, asciende en total a la cifra de \$ 15.54 Billones de pesos.

La gráfica 2, que muestra el comportamiento a través del tiempo, muestra que el funcionamiento ha evolucionado a la baja, con tendencia a estabilizar su participación durante el presente siglo.

La inversión, por el contrario, mantiene y explica el comportamiento de los gastos totales. Esto es, cada año la curva de gastos totales tiende a presentar la misma forma y comportamiento de la inversión, que aumenta en magnitud.



Gráfica 2



Comparando el comportamiento de los diferentes rubros de gasto, se observa un crecimiento de funcionamiento e inversión en magnitud y comportamiento hasta el año 2001, donde se observa en primer lugar un claro distanciamiento en magnitud, reduciéndose el funcionamiento en forma relativa y con tendencia a estabilizarse en un índice alrededor del 20%, producto del incremento de ingresos de las últimas administraciones, una mayor eficiencia en la administración producto del cambio cultural respecto a las funciones que cumple la administración, la introducción de mejores técnicas de planificación, evaluación y seguimiento de los proyectos de inversión.

También a la concepción del qué hacer municipal en torno al asunto del empleo, cuya tradición keynesiana consistió en dar empleo como mecanismo anticrisis, sin mirar resultados, lo que creó favoritismos y manejo no transparentes de la administración.

El Servicio de la deuda presentó un moderado crecimiento hasta el año 2000, donde se observa un crecimiento hasta 2001 para luego presentar ligeras modificaciones y un comportamiento cíclico, con tendencia a la baja al final del período.

Gestión de los Planes, una mirada transversal



El objetivo de esta sección es reconocer las prioridades, logros y dificultades en cada tema o problema afín a los Planes de Desarrollo de Medellín, a partir de los ejes estructurales de cada uno de los planes, de acuerdo con la estructura de evaluación adoptada por la Veeduría, tales como el uso, producción y manejo de información, conocimiento e indicadores, los procesos de contratación administrativa, la transparencia en la utilización de los recursos públicos y la reducción de la corrupción en la administración y la perspectiva de género y las condiciones de equidad social en la gestión y en irradiación de los beneficios de la inversión pública municipal.

Información, investigación y evaluación

Aún hoy persiste la preocupación por las dificultades encontradas para establecer una línea base de la problemática de la ciudad desde 1994, pues ha habido una investigación fragmentaria de los temas críticos y no hay continuidad en la información de los anuarios estadísticos, no hay observatorios de ciudad, hay dispersión en las fuentes y no es posible con la información disponible, evaluar sistemáticamente y con rigor los cambios en la situación a consecuencia de la gestión de cada uno de los gobernantes.

No se encontraron indicadores de medición de la gestión y los resultados de los Planes de Desarrollo de Sergio Naranjo, Juan Gómez y Luis Pérez, la rendición de cuentas sólo se implementó en el gobierno de Sergio Fajardo, quien la fue adecuando cada año gradualmente a las exigencias de la Veeduría al Plan de Desarrollo y a las nuevas políticas e instrumentos de información, seguimiento y evaluación estructurados, destacándose siempre la sujeción del plan y los Informes, a las metas del Plan de Desarrollo.

En las dos últimas Administraciones se reconoce el interés por establecer indicadores de calidad de vida, enfatizando en la importancia de establecer mecanismos de recolección y construcción de información para la evaluación y el seguimiento a la evolución de las condiciones de vida de los medellinenses.



La Veeduría adelantó la Encuesta de Calidad de Vida de los habitantes de la Ciudad de Medellín para el periodo 2002-2003, a través del Centro Nacional de Consultoría.

Posteriormente, en el gobierno de Sergio Fajardo, se realizaron encuestas de calidad de vida en los años 2004, 2005, 2006 y 2007 por parte de la Administración Municipal, también en el año 2006 el proyecto Medellín cómo Vamos hace la propia, generándose fuentes de información, que en forma independiente fueron muy útiles para evaluar la situación de la población medellinense. No obstante, es de reseñar que no hubo unidad metodológica, lo que ha limitado el alcance estructural de dichas mediciones.

Se sugiere unificar una metodología compartida por los agentes de desarrollo (entidades, organizaciones y sector privado), que sea independiente en su diseño, en su aplicación y que permita los análisis de cada agente, para sus fines sociales.

Se reconoce un alto compromiso de la administración Fajardo, con la medición y seguimiento de sus logros en materia de Desarrollo Humano a través de la sistematización y evaluación del comportamiento del IDH, para establecer un seguimiento a la evaluación de sus programas en materia de Desarrollo Humano y el propósito de mejorar el monitoreo y medición del Índice de Calidad de Vida - ICV-, a través de la realización anual de la Encuesta de Calidad de Vida en Medellín.

Es preocupante que si bien se ha incorporado el Plan de Desarrollo como instrumento de gestión, sobre el cual se hace rendición de cuentas, no se rinde cuenta de la gestión realizada a través de las entidades descentralizadas de orden municipal, ni de las empresas industriales y comerciales, que actúan no siempre en la misma dirección del Plan de Desarrollo, siendo necesario buscar una mejor articulación, tanto en la formulación inicial, como en el establecimiento de indicadores que apunten a medir el mejoramiento económico y social para la ciudad y la región.

Otro paso adelante que aún no se ha dado es el seguimiento y la evaluación de las acciones de corresponsabilidad tanto pública como privada y social,

midiendo las contribuciones de otras instituciones públicas de orden regional, departamental y nacional, como del sector privado a través de las organizaciones gremiales, los propios empresarios, la población en tanto habitantes más allá de los impuestos, considerando contribuciones, aportes y otras formas de vinculación a objetivos de ciudad y también la contribución de las organizaciones no gubernamentales, a través de convenios, menores costos de contratación y administración y de su propia iniciativa en acciones no acompañadas por la Administración Municipal, de la cooperación internacional humanitaria y, finalmente, al desarrollo de diferente tipo, territorial, social, pública y multilateral.

Contratación

La falta de voluntad real, compromiso decidido, sensibilización e información pertinente acerca de la disponibilidad de los recursos físicos y financieros del Municipio, significó el mayor limitante para el desarrollo de una cultura de la meritocracia en los procesos de contratación pública, en los gobiernos de Naranjo, Gómez y Pérez.

Es preocupante que en las administraciones de Sergio Naranjo, Juan Gómez y Luís Pérez no se hayan realizado esfuerzos significativos para democratizar la contratación, que sólo en el gobierno de Sergio Fajardo se constituyeron en una política pública explícita para generar transparencia en la contratación, a través del libre acceso a las oportunidades de contratación con la Administración Municipal, así como al seguimiento ciudadano de los procesos de contratación y ejecución de proyectos, tanto individualmente como en forma integrada a través de las rendiciones de cuentas, ante la ciudad y los organismos de control.

No obstante llama la atención los niveles de contratación en la modalidad directa y de convenios interadministrativos, tal y como lo muestra la siguiente tabla.



TABLA 1
VEEDURÍA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN
MUNICIPIO DE MEDELLÍN – ADMINISTRACIÓN CENTRAL
Valor de la contratación por modalidades: Enero 2004 - Octubre de 2006 (miles de millones)

DEPENDENCIA	CONTRATACION DIRECTA	CONVENIOS	CONVOCATORIA PUBLICA	LICITACION	TOTAL
	Bienestar Social	21,300	19,000	9,500	119,900
Cultura Ciudadana	52,400	17,500	15,500	2,600	88,000
Desarrollo Social	18,600	80,100	4,900	7,300	110,900
Educación	191,300	156,500	19,980	18,400	386,180
Evaluación y Control	0,288	0,058	1,300	0,000	1,647
Secretaría. General	11,200	3,400	1,600	3,100	19,300
Gobierno	5,900	143,400	2,300	1,100	152,700
Hacienda	20,600	99,100	2,700	13,900	136,300
Ambiente	16,500	23,000	28,300	16,700	84,500
Obras Públicas	36,900	290,200	29,100	138,300	494,500
Planeación	5,900	45,600	1,800	2,100	55,400
Secretaría Privada	0,016	0,000	0,003	0,000	0,019
Salud	296,200	207,500	2,500	0,200	506,400
Servicios Administrativos	12,400	20,400	8,700	38,800	80,300
Tránsito y Transporte	4,600	9,400	7,500	8,200	29,700
Personería	3,700	0,000	0,132	0,000	3,832
Consejo	11,100	0,000	0,100	0,300	11,500
Alcaldía	0,120	0,000	0,000	0,000	0,120
TOTAL	709,024	1,115,158	135,915	370,900	2,330,998
COMPOSICIÓN	0,304	0,478	0,058	0,159	1,000

El desarrollo y fortalecimiento de sistemas de seguimiento y control a los procesos de gestión de los recursos públicos descentralizados, ha significado el mayor de los adelantos para la ciudad en materia de contratación.

La presupuestación participativa y el seguimiento a los procesos de contratación han emergido como la opción más coherente a los problemas de fuga de recursos públicos y del clientelismo político.

Transparencia

La evaluación de la descentralización municipal impulsada por el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, realizada en el 2000 por la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica CIDE, fue una mirada al comportamiento de la ciudad en la década de los noventa y constituye otro insumo del estado de la Administración Municipal.

Algunas de las conclusiones que se desprenden de allí, para ese momento histórico eran:

- En Medellín, la gobernabilidad pasa por el establecimiento de pactos que implican el reparto de los altos cargos de la burocracia, el uso de recursos de contratación (que incluye nóminas paralelas) y la distribución de partidas del presupuesto para pagar los favores políticos.
- Medellín registra altos niveles de clientelismo.
- En el caso de Medellín, se abren serios interrogantes a la gestión de los gobiernos locales en el campo de la atención a la población pobre de la ciudad, en la que prolifera la inequidad.

En los programas de gobierno del período 1994 – 2007 se reconocen claros objetivos de transparencia en la gestión y en la contratación, aunque, sin desconocer los esfuerzos de los gobernantes por mantener su legitimidad con la comunidad electora y con la población de la ciudad, ha habido un esfuerzo de aplicación de los procedimientos establecidos en la regulación de la contratación pública.



Sin embargo, persiste la preocupación por la capacidad técnica y administrativa para ejercer control de la utilización de los recursos municipales, en los gobiernos de Pérez, Gómez y Naranjo, bien por la falta de instrumentos efectivos de control, bien por la dilación de las acciones, lo que no se tradujo en logros efectivos, más que la presión de la propia sociedad ante la fuerza de los hechos, que llevaron a la aparición de múltiples denuncias e investigaciones en especial en el gobierno de Luís Pérez.

Más aún, no se establecieron mecanismos claros de control de la ciudadanía, habida cuenta de que el control fiscal es posterior y no siempre estuvo orientado a velar por el logro y cumplimiento de los compromisos de gobierno, de los Planes de Desarrollo, lo cual se reflejó en la falta de informes completos de gestión, mas allá de los informes financieros tradicionales de ejecución presupuestal, estados financieros, etc.

Las repetidas prácticas de corrupción en el manejo de los recursos públicos han alimentado la cultura de la desconfianza en las Administraciones Municipales. Sólo en el último periodo de gestión de la ciudad, se han podido dar pasos esperanzadores hacia la construcción de una verdadera responsabilidad social en el manejo de los recursos de la ciudad.

Los esfuerzos en materia de control y seguimiento de los procesos de gestión de los recursos públicos constituyen el referente a seguir por cada una de las últimas cuatro administraciones de la ciudad, lo cual sólo se materializa en el gobierno de Fajardo, a pesar de que su intento llega hasta conformar una estrategia de transparencia en la administración, estando pendiente su implementación mas sistemática y una profundización del control interno, hacia la auditoría de operaciones, el control de resultados y la persecución efectiva, con efectos vinculantes de las formas veladas de corrupción en espacios institucionales con rezagos de corrupción.

Igualmente, se ha concentrado gran parte de las energías institucionales en promover estrategias para el logro de una gestión más eficiente y participativa.

Pocos han sido los logros alcanzados por los encargados de llevar a cabo los procesos de gestión financiera de la ciudad, orientados a la

democratización de la inversión y a la vinculación de las organizaciones sociales y no gubernamentales en la ejecución de programas y proyectos.

Sólo la administración Fajardo ha promovido medianamente el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación ciudadana de las prácticas públicas del Municipio, promoviendo la vinculación de ONGs a la contratación, aunque se han privilegiado los convenios con entidades públicas, EDU, universidades, en detrimento de las ONGs y contratistas comunitarios y particulares. Hace falta fortalecer la capacidad técnica y operativa de organizaciones sociales de base comunitaria para hacer autogestión y cogestión con la Administración Municipal, en especial en el marco de la ejecución del presupuesto participativo.

Es indudable que un nuevo reto en este sentido lo constituye profundizar la democratización de la inversión y la contratación, aumentar la participación social en la ejecución y control de proyectos, el establecimiento de convenios de cofinanciación, el estímulo a la corresponsabilidad, lo cual se traduce en el mayor ejercicio responsable de la vigilancia y veeduría social de la gestión municipal y pública en su conjunto.

Equidad de género

Los objetivos de género han dedicado gran atención a los asuntos correspondientes a la integración de las diferencias poblacionales como punto de partida para la definición y ejercicio de sus roles sociales en la construcción de ciudad.

Este tema empieza a perfilar su aparición bajo la concepción de equidad de género, como se reconocerá posteriormente la aceptación de los plenos derechos de igualdad entre los géneros masculino y femenino.

Así, el Plan de Desarrollo 1995-1997, aprobado por acuerdo Municipal No. 19 de 1995, que buscó impulsar procesos de investigación, promoción y difusión sobre el papel que desempeña la mujer en los diferentes contextos sociales de la ciudad y reforzar especialmente el programa de las madres comunitarias.



Juan Gómez centró su atención en el Programa de Desarrollo Social de la Mujer y Mujer Rural, buscando generar espacios de organización, promoción y dinamización de las mujeres, para rescatar su papel trascendental en el desarrollo de la ciudad, aunque no se planteó metas específicas.

En el gobierno de Luís Pérez, aparece por primera vez el tema con el nombre del programa, Política de equidad de género y con la creación de Metromujer como un organismo metropolitano para promover la creación de dependencias autónomas en los diferentes Municipios que conforman el Área Metropolitana, construyendo así una red de mujeres que lideren su propio desarrollo con el apoyo institucional. Esto dista de haber sido logrado efectivamente incluso en la administración de Sergio Fajardo.

El Plan de Desarrollo 2004-2007 se propuso fortalecer las condiciones y la posición de la mujer para hacerla protagonista de los cambios y transformaciones sociales que la ciudad requiere, mediante el cumplimiento y puesta en acción de la política pública y el Plan de Acciones Positivas para las mujeres urbanas y rurales de Medellín.

No hubo pues grandes realizaciones, en el período 1995 – 2003, salvo la evolución institucional con la creación de Metromujer y la destinación de recursos escasos a esos fines.

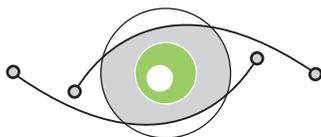
Se destaca el esfuerzo de la administración Fajardo por crear la Secretaría de la Mujer, contando con el apoyo del Concejo Municipal, que se logra materializar en el ocaso de la administración y sin que se haya establecido un programa de inversiones para la participación y el mejoramiento de las condiciones de la mujer en el desarrollo local y regional.

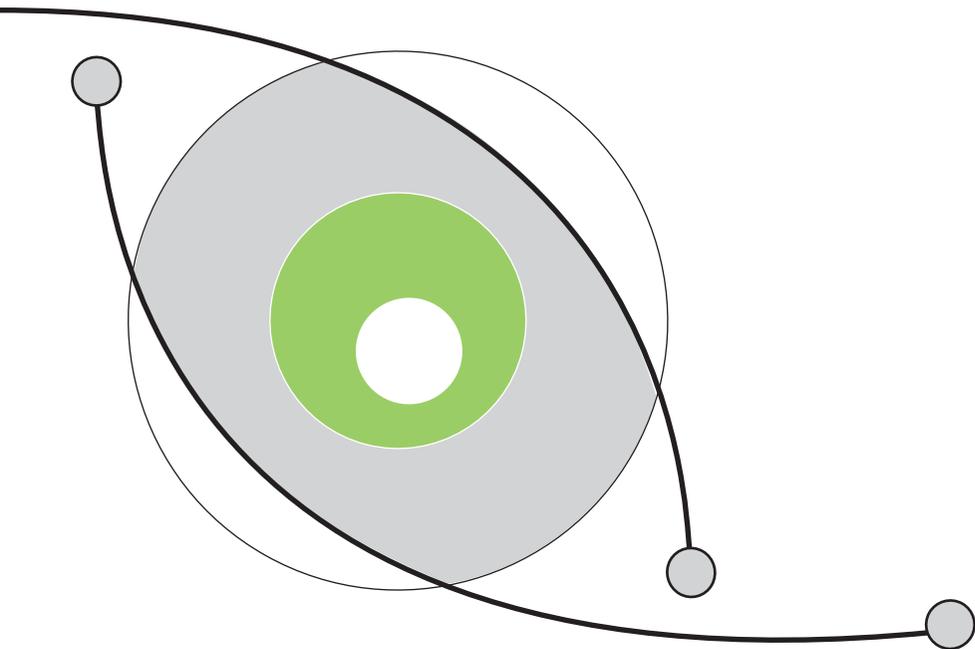
El desarrollo de estrategias focales que buscan la atención de las principales necesidades de la población, según principios de respeto a los más vulnerables, ha significado un avance para la ciudad en materia de equidad e inclusión de género y las intenciones trazadas en los planes denotan un cambio de actitud de la sociedad y el Estado, aunque dista mucho de satisfacer las expectativas y las necesidades de grupo discriminado y en especial de la mujer como protagonista del desarrollo

local, esto significa abordar el reto de avanzar de la concepción de equidad de género a una que contemple el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres.

La promoción de una cultura real de respeto por la equidad de género, a través de la consolidación de espacios comunes de encuentro social, se convierte en el mayor faltante de la ciudad en los últimos años de su gestión pública.

Consideramos necesario fortalecer la política de vinculación de la mujer en la gestión del desarrollo local y regional, asignando recursos de inversión transversalmente y definiendo instrumentos técnicos, sociales y organizativos de gestión y establecer indicadores de ejecución.





**BALANCE GENERAL AL
PLAN DE DESARROLLO 2004-2007:
Seguimiento y Evaluación entre
enero de 2004 y diciembre de 2007**



Presentación

La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, continuando con su labor de seguimiento y evaluación de la gestión de la Administración Municipal, presenta su evaluación del período 2004-2007, correspondiente a las ejecutorias del Plan de Desarrollo, "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía", haciendo un Balance consolidado de resultados de la gestión.

Se hace una evaluación de conjunto de las realizaciones y el estado de la ciudad, reflejada a través de los informes de gestión finales proporcionados por la propia Administración Municipal, como fueron, el Informe Final de Gestión 2004-2007, en la versión interpretativa que realiza la propia administración, el Informe de Evaluación de Metas del Plan de Desarrollo a noviembre 30 de 2007 y la Evaluación del Plan Plurianual de Inversiones consolidado para los cuatro años.

Por parte de la Veeduría, se tienen en cuenta los balances parciales realizados semestre a semestre desde diciembre de 2004, los pronunciamientos públicos presentados a la ciudadanía en el transcurso de los cuatro años de gobierno y de gestión del Plan de Desarrollo y la memoria de las deliberaciones del Comité Coordinador y del conjunto de organizaciones socias de la Veeduría en sus distintas reuniones de trabajo, así como las memorias de los diálogos públicos que sobre equidad e inclusión, educación y vivienda y habitad se realizaron en el marco de nuestro plan de trabajo.

Este balance final se realizó en tres momentos metodológicos: primero se consolidó la matriz de balance que ha venido elaborando la Veeduría, estableciendo la programación, logros y dificultades encontradas año por año; luego se preparó el documento de balance que hace un compendio de metas, logros y dificultades en forma desagregada para todo el período de gobierno y gestión del plan.

Este balance y pronunciamiento se hacen en forma paralela al balance de gestión de ciudad en los cuatro últimos gobiernos, que se presenta en esta misma publicación y que permite comprender mejor el alcance, las limitaciones y los retos planteados por la gestión del Alcalde Sergio Fajardo, esperando que ambos balances sean presentados a la ciudad como un aporte ciudadano a la gestión del desarrollo local y regional.

La Metodología de trabajo, utilizada se ha ido ajustando en función de la disponibilidad de información y del momento de la evaluación, de modo que se gane en oportunidad, pertinencia y claridad en los planteamientos realizados; es así como se han encontrado cambios en la estructura de los informes de gestión y en la rendición de cuentas, que han obligado a ganar en generalidad, para no perder la visión integral de la evaluación, hasta consolidar este pronunciamiento que es sometido a consideración de la asamblea de la Veeduría, para ser suscrito y presentado a la opinión pública y a la administración de la ciudad.

Mantenemos la postura de revisar los temas críticos planteados por la Veeduría en los anteriores pronunciamientos, a partir del balance presentado por la Administración Municipal, reconociendo los logros alcanzados y de nuevo, advirtiendo el desbordamiento de las metas inicialmente planteadas, las condiciones de reprogramación establecidas y la sobreejecución financiera del plan de inversiones y del presupuesto general de la Administración Municipal en el último año y en todo el cuatrienio en su conjunto.

Así pues, se presentan en primer lugar unas consideraciones transversales relativas a los instrumentos de gestión del plan, seguidamente se hace un balance sintético de gestión de las diferentes líneas del plan, finalmente se revisan los temas críticos propuestos por la Veeduría y se hacen algunas conclusiones y recomendaciones, para el cierre de la gestión y para el debate sobre el nuevo plan de desarrollo en los espacios de participación ciudadana previstos en la ley, en las políticas de participación de la nueva administración y en los propios espacios reivindicatorios de la ciudadanía.



La gestión del Plan

La Veeduría logró establecer un proceso continuo de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo

A pesar de las limitaciones económicas, técnicas y operativas, asociadas al acceso, manejo, producción, procesamiento y análisis de la información y a la creación de espacios de participación e interlocución social e institucional, es indudable el esfuerzo realizado por la VPDM, para realizar el seguimiento y la evaluación del Plan de Desarrollo 2004-2007, a partir de la creación de capacidades, por efecto de la continuidad en su labor veedora y de seguimiento y evaluación del los planes de desarrollo municipales, reconociendo un avance cualitativo y cuantitativo, al introducir procesos de seguimiento (monitoreo) y evaluación intermedia de la gestión y espacios estratégicos de socialización y verificación de resultados.

Durante el cuatrienio, se contó con información sobre calidad de Vida en la ciudad, a partir del estudio de evaluación de estos indicadores realizado por la Veeduría a través de la Escuela Nacional Sindical y el Centro de Investigaciones Económicas –CIE- de la Universidad de Antioquia, del estudio sobre la calidad de la educación en la ciudad, realizado por la Corporación Región para la Veeduría y de los resultados de los diálogos públicos realizados sobre equidad e inclusión, sobre educación y sobre vivienda y hábitat y de las investigaciones propias de las organizaciones socias de la veeduría, que han permitido una postura documentada y crítica de la gestión local, con independencia de criterio y siempre en perspectiva de ciudad y de región.

La Veeduría ha generado una cultura del seguimiento ciudadano a la gestión del desarrollo local, que le permite mantener una dinámica de discusiones públicas sobre la ciudad en distintos foros como los congresos de ciudad, rendición social de cuentas y otros en los que interviene la sociedad civil y cuenta con la capacidad analítica, crítica y de síntesis para abordar el monitoreo de procesos de gestión del desarrollo local, que deben ser potenciados en el inmediato futuro, buscando los apoyos técnicos y económicos de organizaciones solventes y competentes en esta materia.

Plan, presupuesto, contratación, coordinación

Si bien se realizaron anualmente, las ferias de la transparencia, consideramos que se mantuvo la tendencia encontrada de la primacía de las modalidades de convenios y la contratación directa, que en general no dan lugar a procesos de concurrencia en las negociaciones, lo cual se entiende en parte por los montos de ejecución y la calidad de los ejecutores, en el caso de la contratación directa y por la necesidad de asegurar recursos financieros para proyectos de largo plazo o de alto costo en el caso de los convenios, asunto que se refuerza por la existencia de sobreinversiones, sin mayor capacidad técnica y operativa de ejecución de la administración central de la ciudad.

Definitivamente, la administración no asumió el seguimiento y la evaluación de la gestión de las entidades descentralizadas, como EPM, Empresas Varias, Teled Medellín, EDU, ITM, Hospital General, Área Metropolitana y otros, con lo cual no se tiene una mirada de conjunto de la gestión local y de los servicios públicos. No se logró hacer seguimiento de la inversión pública departamental y nacional y mucho menos de la inversión privada en la prestación de servicios públicos y en la oferta de bienes públicos y no se concretó el esfuerzo realizado en el año 2006 de establecer los alcances en la corresponsabilidad, pues no se completó este análisis, ni se valoraron sus aportes, sin proyecciones de potenciales aportes en el marco de la responsabilidad social, de la solidaridad social, de la valorización y de la cooperación.

Como ya lo expresamos, el presupuesto definitivo del Plan de Desarrollo sobrepasó las estimaciones más optimistas, con un comportamiento por encima de la dinámica de crecimiento de la economía y el ingreso de otros agentes económicos (Rentistas, trabajadores, empleados), así que los recursos totales durante el período, con los que contó, ascendieron a la suma de \$8,14 billones de pesos. La ejecución de ingresos, con respecto a lo programado al inicio del plan en 2004 creció un 12%, en 2005 en un 29%, en el 2006 en un 45% y para 2007 la proyección es de 55%, para alcanzar al final del cuatrienio un 37% más de lo presupuestado inicialmente.

La ejecución de egresos de los cuatro años, ascendió a la suma de 7,27 billones de pesos, equivalente a un 94% de los presupuestos definitivos



establecidos, destacándose que la inversión presupuestada al inicio del plan era de 4,04 billones, alcanzando 5,75 billones, o sea 1,71 billones de pesos más, equivalentes a un 43% más de lo presupuestado inicialmente para inversión.

Insistimos en que esta situación de superávit de ingresos y de egresos debió ser consultada socialmente y también se debieron haber reprogramado las metas del plan, ya que hubo un desbordamiento de recursos para las mismas metas, generando una ineficiencia vía sobrecosto de las metas y en esto el Concejo Municipal, debió haber tomado la iniciativa para controlar y reprogramar esta reasignación o en su defecto se debió consultar a los beneficiarios sobre nuevas prioridades.

El seguimiento y evaluación del plan

Línea Base: Actualización del diagnóstico sectorial y territorial

Tal como se planteó en los informes anteriores, en los balances de gestión realizados por la Veeduría, persiste la preocupación por la falta de una línea base sistemática de referencia para el seguimiento y evaluación de resultados, logros e impactos de la gestión pública y privada en los distintos ámbitos de intervención para el desarrollo de la ciudad región y en especial de la administración y los actores del desarrollo locales y regionales. El Plan contempló acciones y metas concretas de construcción o actualización de diagnósticos en sectores estratégicos que generaron dispersión de la ejecución, dificultaron la participación y la corresponsabilidad y es inexplicable que con la magnitud de recursos destinados a estudios técnicos y a producción de información, no se haya podido actualizar mínimamente el Anuario Estadístico de la ciudad (Medellín en Cifras), una expresión pobre de la poca información disponible y confiable con que se cuenta actualmente en la ciudad.

Hay que reconocer, que se viene avanzando positivamente, en los indicadores de resultado, con el concurso del Departamento Nacional de Planeación y que se ha engendrado el germen de una nueva cultura de la planificación y la gestión, como lo es el Presupuesto por Resultados - PPR del que ya se hizo un asomo con la versión PPR 2007, aprobado y en

proceso de instrumentación, no obstante, se reafirma la preocupación, por la construcción de este sistema de indicadores de resultado y por el futuro de esta experiencia, ya que se ha retrasado la construcción de una línea base para dichos indicadores.

Logros y dificultades en la medición de los cambios en la calidad de vida y en el desarrollo humano

Advertimos las dificultades encontradas en la preparación, realización y publicación de la Encuesta de Calidad de Vida, pues si bien permiten alguna referencia a los cambios de actitud de los pobladores y de su percepción sobre el alcance de los logros de la administración y de los cambios en la ciudad, ha habido diferencias metodológicas, procedimentales y de interpretación, que llevan a reconocer las limitaciones en este instrumento, habiéndose perdido oportunidad, pertinencia y aplicabilidad de los resultados de procesos costosos, que han tenido un énfasis más publicitario, que investigativo.

También advertimos las limitaciones procedimentales, de acceso oportuno y de agregación, de interpretación y utilización del Índice de Desarrollo Humano, pues ha sido afectado por factores exógenos, como la volatilidad de la tasa de cambio, la discrecionalidad en la definición del alcance barrial, comunal, zonal, de ciudad y regional de las inversiones de la administración, aparte de no considerar las inversiones de otros agentes de desarrollo como el Departamento de Antioquia, el Área metropolitana del Valle de Aburrá y la Nación, que desvirtúan el significado real de los resultados de las mediciones del IDH.

Así las cosas, la interpretación de los resultados desdibuja la realidad de la precariedad de los asentamientos humanos y de la calidad y condiciones reales de existencia de la población en los barrios populares, muy distante de alcanzar los mejoramientos anunciados por los índices.

Índice de Desarrollo Humano como indicador del Plan de Desarrollo

El Índice de Desarrollo Humano -IDH- pasó de 79,8 en 2004, a 80,4 en 2006, para el conjunto urbano. El índice rural ganó 5 puntos entre 2004 y 2006 pasando de 74,39 a 77,98.



Por comunas, el mayor IDH, se encuentra en la comuna 14 (El Poblado), que se incrementó en 0,5 puntos y la comuna 4 (Manrique) 1 punto, fue la que más se mejoró, incrementándose en 2,63 puntos, seguida de la comuna 13 (San Javier), que ganó 2 puntos y de la Comuna 1 (Popular), con 1,98 puntos. Preocupa que muchas comunas perdieran IDH. Lo cual no es entendible, si se trata de mejorar sin desfavorecer a otros, así, la comuna 15 (Guayabal), perdió 1,18 puntos, Laureles (Comuna 11), perdió 1,06 puntos, la América (Comuna 12), que perdió 0,92 punto y la Comuna 9 (Buenos Aires), advirtiendo que la brecha entre la comuna de mejor IDH (El Poblado) y la del mas bajo IDH fue de 19,8 puntos para el año 2006, mientras que para el año 2004 era de 19,34 puntos, lo cual significa sin duda que se mantuvo e incluso aumentó la brecha entre pobres y ricos, mayor segregación socioespacial.

Los corregimientos en su conjunto o Medellín rural, ganaron 3,59 puntos en el IDH, a partir de 2004.

Índice de Calidad de Vida como indicador del Plan de Desarrollo

El Informe de Gestión 2004 – 2007, de la Alcaldía, muestra la evolución positiva del Índice de Calidad de Vida -ICV- para el área urbana, pasando de 82,69 a 83,77, en el período. El informe atribuye este leve mejoramiento a los cambios en las variables de calidad de la vivienda y el equipamiento y considera otras variables que mejoran el índice, como cobertura en seguridad social en el hogar, la carga económica del hogar y la componente de la seguridad social del jefe del hogar.

El crecimiento generalizado del PIB en el país, la región y el Municipio, posibilitaron estos cambios. El informe dice que la construcción fue el sector económico que más jalonó los crecimientos, impulsada por la alta inversión pública en obras de infraestructura y la mayor inversión de los constructores particulares, que no sustenta con cifras, por lo que se considera sólo una opinión.

La evolución del Índice de Calidad de vida, muestra que las comunas que más crecieron en su ICV fueron: San Javier (Comuna 13) con 2,47 puntos, Doce de Octubre (Comuna 6) con 1,49 puntos, Santa Cruz (Comuna 2) con

2,07 puntos y Popular (Comuna 1) con 2,73 puntos. No obstante persiste la segregación socioespacial en la ciudad, reflejada en el ICV, pues la diferencia entre la comuna de menor ICV y la de mayor ICV, se sitúa en 16,88 puntos en el año 2006, contra 19,45 puntos en 2004, es decir solo se redujo en 2,57 puntos.

Los corregimientos presentan ICV por debajo de todas las comunas. El índice para Medellín rural mejoró solo 1,29 puntos al pasar de 72,96 en 2004 a 74,25 en 2006 el ICV. Palmitas es el corregimiento con menor índice 62,56 al finalizar 2006.

La inversión territorial

La territorialización de la inversión en la ciudad no es clara en el sentido de que no hay criterios claros para establecer qué recursos tienen alcance puramente comunal y cuales son de alcance urbano, rural, municipal, metropolitano, subregional, departamental, nacional o internacional.

En el Informe de Gestión 2004 - 2007, no se hace referencia a la inversión territorializada, si bien en el Informe de evaluación de metas del cuatrienio, se presenta en número de acciones del Plan por comunas, así: De las 3.871 metas del Plan, 3.352 no tienen localización y su ámbito de ubicación es toda la ciudad, lo cual significa que el 86,4% de las intervenciones del Plan de Desarrollo tiene beneficios generales y ámbitos de intervención en toda la ciudad.

En el total de la zona urbana se realizaron acciones de 389 metas o sea el 10% del total, y se distribuyeron principalmente 76 metas en La Candelaria, 70 en Aranjuez, 46 en Robledo, 30 en San Javier, 29 en Belén, y en Castilla y Popular, 26 en cada uno. Al conjunto de los corregimientos como ámbito espacial de la inversión, se dirigieron 120 metas para una participación de 3% del total.

A pesar de que no se alcanzó a procesar la asignación territorial de la inversión, reconocemos la falta de participación de la comunidad en la definición de las inversiones pues con el presupuesto participativo, sólo se asigna el 7% de la inversión, no se tiene mayor incidencia en el resto de la



inversión y no se hace una evaluación del efecto de la inversión sobre el valor de la propiedad territorial, con lo cual se termina favoreciendo a los propietarios valorizando predios, sin que haya captación de estas plusvalías, tanto en las áreas urbanas y rurales, como en los barrios de estratos altos y bajos.

Indicadores de eficiencia y eficacia: Otra experiencia trunca

No encontramos una utilización clara de estas herramientas de evaluación y seguimiento, por parte de las dependencias de la administración, pues finalmente se debilitó el proceso para establecer eficiencias, eficacias y porcentajes de ejecución, que se volvieron irrelevantes por el desbordamiento de los logros, la falta de reprogramación de metas y los sobrecostos inestimados de las ejecuciones, así como por el afán de la estructura administrativa para garantizar la ejecución financiera y física del plan, de lo cual hay una evidencia insoslayable, como fue el desfase en los cronogramas de ejecución de un sinnúmero de proyectos, sin que se refleje esto en los indicadores. No se explica que con retrasos haya sobreejecución y sobreeficiencia ¿Pudo haber irresponsabilidad?

A nuestro modo de ver, los indicadores de eficiencia y eficacia, han perdido significación estadística, económica y técnica, pues ha habido un desfase de los valores de estos indicadores, más teniendo en cuenta que la administración no suministró las bases de cálculo de los indicadores agregados presentados en el informe de gestión consolidado.

No obstante lo anterior, podemos hacer las siguientes consideraciones de orden en la ejecución de las líneas, componentes y programas:

- Basados en las ejecuciones financieras, podemos afirmar que la Línea 3: Un espacio para el encuentro ciudadano, presenta el mayor dinamismo en la inversión con una ejecución del 214% de lo presupuestado inicialmente en el Plan, seguida de la Línea 4: Productiva, Competitiva y Solidaria, con el 149% y la Línea 1: Gobernable y Participativa, con el 145%, luego está la línea 2: Social e Incluyente, con el 133% y finalmente las líneas 5: Integrada con la Región y con el Mundo y 6: Interinstitucional, con el 95%.

- En cuanto a la jerarquía de las líneas por monto de inversión consolidada ejecutada en el cuatrienio, no hubo ningún cambio, frente a lo previsto inicialmente en el plan, pues se destacan la línea 2 y 3 con el 51,6% y el 27,6%, seguidas de las líneas 6 y 1 con el 9,6% y 9,1% y finalmente las líneas 4 y 5, con el 1,7% y el 0,8%.
- Si comparamos con la asignación inicial del Plan podemos constatar que aumentó sus asignaciones la línea 3, que tenía el 18,7%, pasando al 27,6%, en detrimento de las líneas 2 y 6, de inversión social en educación y en salud y en inversiones institucionales, que tenían el 55,5% y el 14,5% y permaneciendo estables las líneas 1 y 4 (9,0% y 1,6%) y la 5 tuvo un leve aumento del 0,8% al 1,2%. Esto puede significar un aumento en la inversión en infraestructura con bajas en los gastos corrientes de inversión, o sea en la prestación efectiva de servicios.

El informe Final de Gestión de la Administración, presenta las ejecuciones consolidadas, medidas como eficacias promedio por componente de línea. De tal forma, podemos resumir estas eficacias por Líneas y componentes del Plan así:

- La línea 1 presenta una ejecución física de los componentes así: Cultura ciudadana, el 99%, Organización y participación ciudadana, el 99,6%, Transparencia y desarrollo institucional el 99,4% y Seguridad y convivencia, el 97,6%.
- La línea 2 muestra que Educación se ejecutó 97,8%, Salud 98,8%, Solidaridad 90,6%, Deporte y recreación 99,1%, Equidad social 100%.
- La línea 3 presenta eficacias en Proyectos estratégicos de ciudad del 83,6%, en Espacio Público, del 95,8%, en Vivienda y hábitat, el 90,7%, Movilidad y Transporte 97,3% y en Medio ambiente, el 94,3%.
- La Línea 4 presenta en Cultura y creación de empresas una eficacia acumulada del 99,6% y en Desarrollo y consolidación del 99,4%.
- La Línea 5 tiene dos componentes Integración con la Región con eficacia del 100% e Integración con el Mundo del 100%.



Evaluación de la corresponsabilidad

Sobre este aspecto, se contó con una valoración cualitativa, cuantitativa y financiera sobre participación financiera de los agentes de desarrollo y el Informe de gestión consolidado del cuatrienio omitió esta evaluación que se había perfilado en el informe 2006.

Insistimos en que si bien se hizo un gran esfuerzo, para determinar los diferentes actores sociales partícipes de la gestión y los beneficios de la ejecución del Plan de Desarrollo, en los diferentes programas y componentes de las líneas del plan, hay que reconocer la débil participación del sector privado, entendido como los empresarios y los gremios empresariales, pues no se desarrollaron instrumentos efectivos de coordinación y concertación en los ámbitos de intervención, como la concertación para el desarrollo, la productividad y la competitividad, dejando la responsabilidad en estudios técnicos como ECSIM, desprovistos de fuerza de inversión y decisión.

Durante esta administración hay que destacar el importante papel que jugaron las organizaciones de la sociedad civil (ONG's y organizaciones sociales y comunitarias), en la ejecución del Plan de Desarrollo, en la complementariedad de recursos para la gestión social y de desarrollo y en la viabilización de procesos sociales e intervenciones públicas.

Las relaciones con el gobierno nacional estuvieron signadas por convenios y acuerdos para la realización de proyectos estratégicos para el desarrollo regional, en los cuales hubo una participación creciente de la inversión municipal, en proyectos como túnel de occidente, doble calzada hatillo, vía las palmas, calidad de la educación, paz y convivencia; que aumentaron la capacidad negociadora, aunque en buena medida, han relegado responsabilidades nacionales.

No obstante no se fijaron posiciones claras frente a proyectos de centralización como la Ley de transferencias y la falta de planteamientos claros frente a estrategias de competitividad regional.

En cuanto a la equidad de la renta territorial y a la distribución del ingreso, hay que llamar la atención sobre la necesaria utilización de mecanismos

redistributivos a escala territorial del ingreso, vía costos de acceso a servicios públicos, a los beneficios de la inversión municipal, a la aplicación de instrumentos para captar la valorización, como el derrame o la captación de las plusvalías.

Se destaca la dinamización que ha habido de la autogestión comunitaria, expresada en los crecientes niveles de participación comunitaria, en los procesos de gestión social como el presupuesto participativo, el asociacionismo, la consolidación de la organización comunitaria, que ha generado mayor conciencia social, solidaridad y búsqueda de soluciones propias a problemas no resueltos. No obstante es necesario visibilizar estas dinámicas para incorporarlas en la gestión del desarrollo local y regional.

Ejecución física y financiera

Ejecución financiera 2004–2007

Acercándonos más al comportamiento por componentes en cada Línea, se muestra a continuación la ejecución financiera por líneas así:

LÍNEA 1: Medellín gobernable y participativa.

La Línea 1 participó con el 9%, del presupuesto programado del Plan, manteniendo al final del período esta misma participación y ejecutando \$522.386 millones, 1,45 veces lo presupuestado inicialmente.

El componente de mayor asignación fue Seguridad y convivencia, que ejecutó el 42,3% del total, seguido de Transparencia y desarrollo Institucional, con el 24,3% y de Cultura ciudadana con el 21,4% y finalmente Organización y participación ciudadana, con el 12,0%.

LÍNEA 2: Medellín, social e incluyente.

La Línea 2, fue la de mayor asignación presupuestal con el 55,5% del presupuesto y finalmente ejecutó 2,97 billones de pesos, equivalentes al 51,7% del total ejecutado y 1,33 veces lo presupuestado inicialmente.



El componente de mayor ejecución fue Educación con el 57,% del total ejecutado, seguido de Salud con el 30,7% y de Solidaridad con el 8,8% y finalmente, se ejecutaron en Deporte y recreación y en Equidad social, el 2,1% y el,4% del total invertido.

LÍNEA 3: Medellín, espacio para el encuentro ciudadano.

La Línea 3 presenta los Proyectos estratégicos de ciudad y contó con un presupuesto inicial del 18,2% del total, ejecutando al final del cuatrienio, la suma de 1,57 billones de pesos, que representan el 27,2% del total invertido en el cuatrienio, alcanzando a ser 2,4 veces lo presupuestado inicialmente.

El componente de mayor ejecución fue Proyectos estratégicos de ciudad con el 27,9% del total invertido, seguido de Movilidad y transporte con el 24,6% y de Vivienda y hábitat, con el 20,3% y de Espacio público con el 18,4% y finalmente Medio ambiente con el 8,9% del total invertido.

Medio ambiente, tuvo la más baja asignación en el componente y presenta una ejecución del 94%, entendible en los ajustes que la Secretaría del Medio Ambiente viene realizando, ya que es una secretaría reciente. Tuvo una modesta asignación de presupuesto acumulado en el período de \$150 mil millones, teniendo en cuenta que vía transferencias ambientales (Línea 6), se aportaron 100 mil millones al Sistema Nacional Ambiental - SINA. Sobre los cuales no se tiene mayor incidencia.

Movilidad y transporte, también ejecutó una partida significativa de \$20.312 millones por la Línea 6, que fueron dirigidos en su mayoría al Metro de Medellín y sobre los cuales, tampoco se tiene buena cuenta, por estar fuera de la administración central.

LÍNEA 4: Medellín competitiva, productiva y solidaria.

La línea 4 que contaba con el 1,6% del presupuesto cuatrienal, terminó ejecutando \$95.293 millones, equivalentes al mismo 6%, si bien pasó a representar 1.5 veces lo presupuestado. De esta ejecución, el 68,1% correspondió a Cultura y creación de empresas y el 31,9% restante a Desarrollo y consolidación.

LÍNEA 5: Medellín Integrada con la región y con el mundo.

La Línea 5, inicialmente contaba con el 1,2% del presupuesto cuatrienal y terminó ejecutando \$45 mil millones, sólo el 0,8%, presentando una reducción efectiva al ejecutar el 95% de lo presupuestado inicialmente. De la ejecución total, el 95% se invirtió en Integración con el mundo y sólo el 5% a integración con la región.

LÍNEA 6: Interinstitucional.

La Línea 6, Inversión Interinstitucional, consistente en los “programas” con transferencias de recursos, ejecutó 553 mil millones de pesos, que representan sólo el 9,6% de la inversión cuatrienal y sol el 95,3% de lo presupuestado al inicio del Plan. El 38% fue dirigido al Metro de Medellín, en tanto que el 22,8% se destinó a Alumbrado Público, el 2,2% al Desarrollo Integral del Área Metropolitana y el 8% restante, como transferencia a las autoridades ambientales.

Ejecución física 2004 - 2007

La ejecución física del plan es medida en el informe de gestión de la Administración Municipal, a partir de indicadores de eficacia entendidos como la relación entre metas programadas y metas ejecutadas, ponderadas por la participación presupuestal, sobre lo cual ya advertimos de los inconvenientes presentados con la sobreejecución de las metas a consecuencia principalmente de una sobreejecución financiera, a un subdimensionamiento de las metas iniciales y a una falta de reprogramación acorde con los nuevos escenarios financieros y de entorno.

No obstante presentamos de manera resumida algunos indicadores de eficacia, para ilustrar la ejecución y más adelante en el balance de logros, intentamos destacar los avances y las dificultades presentadas durante la ejecución del plan en el período 2004 - 2007.

LÍNEA 1: Medellín gobernable y participativa.

Presentó una eficacia promedio del cuatrienio del 98,6%, destacándose el hecho de que todos los componentes aparecen con una ejecución promedio igual entorno al 99%, excepto el componente de Seguridad y convivencia subejecutado en un 3%.



La eficacia de esta línea no presenta una clara correspondencia con la situación real del comportamiento de los indicadores de resultado, logro e impacto en temas tan cruciales como cultura ciudadana, participación transparencia y seguridad y convivencia, que siguen siendo difíciles de medir en términos de logros efectivos.

LÍNEA 2: Medellín, social e incluyente.

Se reporta por la administración un cumplimiento del 97,5% en las metas trazadas de esta línea, destacándose el cumplimiento pleno en el componente de Equidad social, subejecución del 0,9% en Deporte y recreación, del 2% en Salud, del 3% en Educación y del 10% en Solidaridad.

En esta línea preocupa que no se hayan establecido indicadores asociados a mejorar los niveles de salud asociados a los perfiles epidemiológicos de la población, al acceso efectivo a los servicios públicos, sociales y asistenciales y no solo a la gestión del sistema, a la pertinencia de la educación.

LÍNEA 3: Medellín, espacio para el encuentro ciudadano.

Esta línea presentó un cumplimiento de objetivos y metas de un 92,4%, presentándose un mayor desfase en el componente de Proyectos estratégicos con una subejecución del 16,4%, seguido de Vivienda y hábitat con un 9,3% de subejecución y de Medio ambiente con un 5,3% y de Espacio público con un 4,2%, presentando el mejor desempeño en Movilidad y transporte con una subejecución del 2,7%.

Llama la atención en la medición de eficacia de esta línea el hecho de que no se reflejan plenamente los desfases en los cronogramas de ejecución física de las obras de infraestructura, ni en la gestión de proyectos urbanos integrales, si bien se presentan los más bajos índices de ejecución por debajo del 90%, lo cual llama a una revisión crítica y evaluativa, teniendo en cuenta además que se reasignó un 50% adicional de recursos económicos para esta línea.

LÍNEA 4: Medellín competitiva, productiva y solidaria.

Esta línea reporta una eficacia promedio del 99,5%, con una ejecución ajustada al promedio de los componentes de Cultura y creación de

empresas (99,6%) y Desarrollo y consolidación (99,4%), aunque debemos tener en cuenta la baja apropiación presupuestal de esta línea, así como su poca reasignación de excedentes durante el cuatrienio, sin olvidar que debió ser una línea estructurante del dinamismo económico y social de la ciudad, lo cual no se reflejó ni en la apropiación presupuestal, ni en el alcance estratégico de la gestión del desarrollo económico de la ciudad.

LÍNEA 5: Medellín integrada con la región y con el mundo.

Igual que en la anterior línea, sorprende lo tautológico de la medición de eficacia resultante del 100%, igual para los componentes Integración con la región e Integración con el resto del mundo, ambas del 100%.

La explicación más inmediata está asociada a que las metas definidas no fueron de resultado sino de producción de documentos, sobre los cuales no se establecieron mediciones de ejecución a reportar.

Nos preocupa pues que la realización de estudios técnicos no haya reflejado los acuerdos sociales requeridos para avanzar en la integración efectiva con el entorno regional, nacional y global y que algunas de las metas logradas no hayan repercutido en esa dinámica de integración y desarrollo de la ciudad y la región antioqueña.

LÍNEA 6: Interinstitucional.

Esta línea claramente de transferencia de recursos no presenta reportes de eficacia en el Informe de Gestión, ni reportes de gestión, tanto para el cumplimiento de obligaciones financieras, como para el seguimiento de la utilización de estos recursos por parte de los entes receptores: EPM, Metro de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Corantioquia.





Temas críticos propuestos por la Veeduría al Plan de Desarrollo

Desde el Balance de Gestión, de la Administración Municipal en la ejecución del Plan de Desarrollo 2004 - 2007: “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, realizado por esta Veeduría, consideramos importante pronunciarnos sobre el comportamiento, los logros y los retos de la gestión en los temas considerados críticos por la Veeduría y sobre los que esperamos sean considerados por la nueva administración del Alcalde Alonso Salazar Jaramillo y en general por los distintos actores que intervienen en la gestión del desarrollo de la ciudad y la región.

Destacamos los siguientes temas, a manera de recomendaciones generales que se dirigen a abrir debate alrededor de los logros y dificultades del plan y su consideración, en los espacios de participación de la ciudadanía:



Trabajar en la formulación de un plan estratégico de la ciudad región

En el proceso de Planificación regional y de Ordenamiento territorial adelantado por el Municipio se conformó una Comisión Tripartita (Alcaldía, gobernación, Área Metropolitana), y comisiones temáticas. No se conocieron claramente los resultados de esta comisión, pues no se desató un proceso amplio de concertación social, una puesta en común público - privada, para definir los rumbos y los compromisos de gestión, para alcanzar esos objetivos de desarrollo.

Hubo avances en la construcción del modelo de simulación, del prospecto económico de ciudad, en la formulación del Plan de mediano y largo plazo, en la definición de directrices de ordenamiento regional en Antioquia y en la definición de algunos proyectos estratégicos regionales, se brindó asesoría técnica de apoyo a los proyectos de emprendimiento, mercadeo de ciudad y en tecnologías de información y comunicaciones, lo que indudablemente es un logro significativo, para avanzar en el desarrollo económico de la ciudad, no obstante, estos estudios y estas acciones, no

fueron de amplio conocimiento, ni resultado de procesos efectivos de concertación y negociación público privada territorial, que los hicieran directrices efectivas, razón por la cual insistimos en la necesidad de que estas formulaciones trasciendan el plano técnico para lograr los acuerdos sociales e institucionales para el desarrollo.

Es de resaltar la fundamentación técnica y el proceso participativo que tuvo la actualización del POT a nivel de comunas y barrios en los momentos de la revisión, y los espacios abiertos por el Concejo Municipal, aunque es preocupante que no se dio un replanteamiento del modelo de ordenamiento de ciudad compacta, lo que limitó las posibilidades de articulación armónica al contexto metropolitano y regional y no se definieron ni establecieron acuerdos de corresponsabilidad, en la ejecución, en los beneficios y en los impactos del POT actualizado.

Se requiere de una agenda para el desarrollo del POT, pues se prevé la formulación de nuevos planes parciales y la aplicación de las plusvalías, y no es clara la financiación de estos desarrollos, ni la voluntad de captar recursos de plusvalías por la valorización de la propiedad, a consecuencia del POT y los planes parciales en curso, y los nuevos que se puedan generar. Se avecina una nueva formulación después de 9 años de vigencia del POT, razón por la cual se amerita una agenda pública que anticipe los posibles cambios, en especial aquel referido al modelo de ordenamiento de la ciudad y su articulación con la región antioqueña.

Proponemos profundizar, en el proceso de integración de Medellín con la región, más allá de lo metropolitano, incluyendo al oriente y occidente cercano, al departamento, al país y al resto del mundo, afianzando la planeación y gestión compartida de un nuevo ordenamiento territorial equilibrado y democrático de la ciudad región global, para lo cual insistimos en ir más allá de la Comisión Tripartita, hasta constituir una mesa de planificación urbana y regional, con amplia participación social e institucional, que hagan viables las iniciativas de desarrollo y ordenamiento territorial y ambiental.



El desarrollo económico, la productividad y la competitividad

Se reconocen los logros en la realización de acciones para generar o ampliar la cultura E-Empresarial y la consecuente creación de empresas sostenibles, que han generado una actitud positiva frente a las posibilidades de formar empresas que incrementen el valor agregado local, destacándose logros como la realización de campañas, el convenio de colaboración con la incubadora de proyectos, la creación de esquemas de incubación de empresas de media y alta tecnología, creación de un fondo de financiación, la entrega de más de 11.000 microcréditos, la realización del Foro Internacional de emprendimiento y la implementación de proyectos como el Parque del emprendimiento y del programa de atención y los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal, Cedezo, en operación.

Cabe aquí el llamado de atención, por la falta de estrategia de desarrollo local y zonal, para orientar las iniciativas particulares y asociativas, pues ni los CEDEZO, ni el sistema de acompañamiento, tienen la capacidad operativa y financiera para atender todas las solicitudes y en muchos casos las acciones se orientan de manera genérica a la cultura del empresarismo y no al acompañamiento efectivo a los empresarios.

Consideramos válida la preocupación por la efectividad de las acciones de formación, pues estas deben estar orientadas a las necesidades específicas de los emprendimientos y a la llamada matriz de asistencia técnica de la propuesta de desarrollo sectorial en el territorio, que no se ha construido aun para la ciudad, ni para la región, lo cual significa invertir en formación sin resultados tangibles, dado que esta matriz de asistencia técnica debiera a su vez construirse a partir de la estrategia de desarrollo económico de la ciudad y la región, armonizando potenciales internos con el entorno regional, nacional e internacional en un horizonte de mediano y largo plazo, definidos con los sectores económico, social e institucional públicos.

También denotamos un activismo organizacional, que no permite medir los logros efectivos en términos de posicionamiento del sector solidario y de la asociatividad empresarial, por número, tamaño de empresas y valor de activos, ventas, rentabilidad o aportes, que serían indicadores adecuados.

No hubo tampoco una estrategia de desarrollo rural articulada al desarrollo urbano, ni del entorno regional de la ciudad, como distritos agrarios, rurales o redes de desarrollo sostenible, que podrían estudiarse en el próximo Plan de Desarrollo.

No obstante lo anterior, es preocupante que no haya habido suficientes recursos de inversión en las líneas 4 y 5 del plan, y la falta de articulación de las acciones de emprendimiento con el resto de éste, en una estrategia de desarrollo económico local y regional, que consulte vocaciones y potencialidades, de la base económica y de los mercados locales, regionales y globales.

Se requiere, pues, desarrollar una estrategia de planeación y desarrollo económico, local y regional, que consulte las nuevas vocaciones de desarrollo de la ciudad y la región antioqueña, los nuevos escenarios de productividad y competitividad regional, que incorpore a los agentes de desarrollo en su definición y en su implementación, a través de figuras como el consejo de competitividad y desarrollo regional y que le dé sentido, alcance y viabilidad a los programas de empresarismo y a una nueva cultura empresarial, en la que la estrategia educativa denominada: Medellín la Más Educada, adquiera su sentido y su dimensión dinamizadora de desarrollo, ingreso, y bienestar, en el corto, mediano y largo plazo.



Empleo, ingresos e inclusión

En este aspecto es clara la posición de la Veeduría, manifiesta en el dialogo público sobre Equidad e Inclusión, realizado en el año 2006, en el sentido de que no ha habido para la ciudad y su región de influencia una política clara de mejoramiento del ingreso y la ocupación, articulada a una estrategia de desarrollo local, que interprete las potencialidades de la región en la mejora de su productividad y su competitividad territorial.

El propósito de mejorar el Índice de Desarrollo Humano – IDH y el Índice de Calidad de Vida – ICV, de manera sostenible, requiere de una clara política de mejoramiento del ingreso y de la ocupación, que va mas allá de la



promoción del empresarismo, pues éste no genera un impacto estructural. Así mismo, acciones de redistribución del ingreso deberán ser consideradas en el marco de políticas y estrategias de gestión del desarrollo, como direccionamiento del gasto público, ocupación selectiva y otras medidas redistributivas y de impacto duradero, sobre el empleo y el ingreso.

Las acciones que ejecutó el plan en esta dirección en buena medida se orientaron al empresarismo individual, a partir de iniciativas particulares, que no siempre respondieron a los clúster planteados para la ciudad y tampoco abordaron el problema de reducir la informalidad de manera sistemática y a prevenir la deslaboralización, siendo necesaria una política social, para proteger y promover el trabajo decente y el apoyo social al pequeño empresario, más allá de sus posibilidades económicas de corto plazo.

Se han sugerido mecanismos como la asignación de subsidios directos a los más pobres, formas de renta básica, libre acceso a servicios de educación, salud, cultura, recreación, reconexión de servicios públicos domiciliarios de EPM, mecanismos que presentan viabilidad técnica, financiera e institucional, dadas las condiciones de las finanzas públicas, los nuevos roles de las entidades territoriales y el ambiente de corresponsabilidad y participación que se ha creado en la ciudad y en la región.

Como Veeduría, insistimos en una política en la que todo peso nuevo que ingrese al Municipio (Renta privada y pública) debe estar en función de mejorar los ingresos y las oportunidades de trabajo de la población, de mejorar el Índice de Desarrollo Humano en Medellín, reducir la pobreza y la desigualdad en nuestro territorio, para lo cual se requiere ampliación de las metas del Plan de Desarrollo en sus diferentes líneas, relacionándolas con el desarrollo económico local y regional, con la generación de valor agregado y con su distribución más equitativa.



Participación, asociación y democracia en la gestión del desarrollo

La Administración Fajardo, promovió programas de asociatividad que propiciaron la coherencia entre la ética, la Ley y la cultura, para consolidar en las y los ciudadanos el cumplimiento de las normas y su autorregulación. Para este respeto por la vida, las normas y los bienes públicos, se logró un cumplimiento cercano a lo planeado: cultura de la legalidad, del juego limpio, servicio social del voluntariado.

Es una preocupación la necesidad de fortalecer los procesos sostenibles de asociatividad y solidaridad económica y social, pues no hay logros contundentes en generación y consolidación de las cooperativas y de formas de integración económica de la microempresa, la pequeña y la mediana empresa, en condiciones de competitividad, para la mejora efectiva del ingreso y el empleo.

No ha sido amplia la gestión para la utilización de los instrumentos de participación y gestión democrática, aunque se destaca la concientización sobre los derechos ciudadanos en relación con el gobernante. **Preocupa que en salud y educación no se adopte el acceso como un derecho sino como un servicio mercadeable o transable**, no se han utilizado activamente los espacios de participación como el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Municipal de Planeación Económica y Social CONPES, el Consejo Consultivo de Mujer y otros espacios sectoriales y territoriales.

Aunque reconocemos que es un problema estructural del Sistema de Planeación en Colombia, consideramos necesario fortalecer el papel y las capacidades del Sistema Territorial de Planeación, pues el Consejo Municipal de Planeación ha sido no sólo consultivo, sino además de actuación esporádica, pudiendo jugar un papel más protagónico si contara con los recursos, los espacios y los medios técnicos para su funcionamiento.

En síntesis consideramos necesario un programa masivo y diverso que promueva el asociacionismo, la solidaridad, la organización social y



comunitaria, y la participación directa de los ciudadanos en los distintos espacios y mecanismos de la democracia ciudadana para el desarrollo económico y social, en el ámbito local y regional.



Planeación y presupuestación participativas

Se destaca la recuperación de la confianza social en la gestión pública, la consolidación de la negociación del presupuesto participativo y la conversión en política pública, la realización de consejos consultivos de comuna y corregimiento, talleres con metodologías participativas, aunque no ha funcionado plenamente el consejo municipal de desarrollo rural.

Si bien se avanzó en la formulación de planes zonales, comunales y corregimentales y en la conformación de los consejos consultivos, es preocupante que no se haya contado con marcos de articulación local y regional de estos planes, así como de articulación a las grandes decisiones de inversión, pues se limitaron a la definición de inversiones intrazonales, en muchos casos dispersas y en otros casos como réplicas de los programas sectoriales ya establecidos por la Administración Municipal.

En el pronunciamiento anterior, la Veeduría enfatizó sobre la necesidad de consulta social de nuevas prioridades para la inversión de recursos adicionales de la administración, sobre la localización de las grandes obras y sobre las condiciones de operación de las nuevas infraestructuras, lo que nos lleva a proponer una profundización de la participación social en la asignación del presupuesto de inversión, ampliando el margen de libre asignación comunitaria y el concepto previo de la comunidad sobre grandes decisiones de inversión, articulando los procesos de inversión barrial, comunal, zonal, local y regional.

Reconocemos que se ha logrado promocionar e incentivar la organización social en sus diversas manifestaciones y espacios, prioritariamente con la JAL y las redes sociales y ciudadanas a través de los cuatro congresos ciudadanos y su proyección hacia la definición compartida de opciones de futuro de la ciudad. Se logró el inventario significativo de las organizaciones sociales existentes, planes de mejoramiento, se avanzó en

el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, se hicieron conversatorios zonales sobre temas de ciudad, se apoyaron los centros de integración barrial.

Consideramos importante evaluar el alcance del llamado “sistema de monitoreo y evaluación participativa de la corresponsabilidad Estado – Ciudadanía”, que podría ser una gran contribución a la gestión de la participación social en el desarrollo y promover una mayor redistribución de la participación en todos los grupos sociales, especialmente en mujeres, que a nivel barrial son las principales promotoras de la economía familiar; brindar mayor capacitación y acompañamiento para la formulación de proyectos y buscar una distribución equitativa de recursos.



Corrupción y clientelismo, transparencia y el control a la gestión pública

En este campo destacamos los esfuerzos realizados por la administración para generar mecanismos de transparencia y fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública, en la instalación de la plataforma SAP R/3 y SAP Portales, para la implementación de la metodología ASAP (que asegura la obtención de resultados rápidos y efectivos para la organización) y del módulo para la formulación y seguimiento al Plan de Desarrollo, que le permitió a la Administración Municipal alcanzar altos niveles de organización de procesos administrativos y financieros, mejorar el seguimiento más oportuno de la gestión del plan, la presentación y rendición pública de cuentas, la actualización del manual de contratación, la feria de la transparencia en la contratación y la realización de acciones de promoción y apoyo a diferentes formas de control social a lo público y a las veedurías ciudadanas.

En resumen, es indudable el cambio estructural producido en la gestión al generar procesos de contratación y ejecución del gasto y la inversión pública municipal, con alta eficiencia y mayor eficacia, optimizando los beneficios de la inversión y generando un clima de legalidad, transparencia, calidad y participación en la gestión pública y social.



Si bien se logró un efecto de mayor transparencia, no se evidenciaron mejoras en el nivel de desarrollo del sistema de control interno, en evaluación de proyectos de inversión, en procesos vinculantes relacionados con la lucha contra la corrupción. Lo mismo ha sucedido con los espacios de veeduría ciudadana, que si bien han contado con un mayor acceso a la información, no cuentan con espacios de soporte institucional, independiente de la administración, que hagan más efectiva su función de control social.

Consideramos fundamental afianzar el proceso ya iniciado de control social y de autorregulación de gestión pública municipal, mejorar la interacción con los actores sociales y privados en la ejecución del gasto y la inversión y en la vigilancia de los procesos de asignación y ejecución de recursos, al margen de los procesos electorales y de formación y organización de las comunidades y los líderes sociales, sin generar interferencias en los procesos de contratación y en las agendas de ejecución de la inversión pública y en el logro de los resultados e impactos esperados de desarrollo.



Convivencia, paz y seguridad

Es indudable la alta prioridad que se dio a los procesos de desmovilización y reincorporación social de los alzados en armas y la construcción del modelo de intervención: "El Regreso a la Legalidad", aunque sin desconocer el liderazgo asumido por la Administración Municipal, ha sido permanente preocupación el papel del gobierno departamental y la falta de compromiso del gobierno nacional para hacer más efectiva esta gestión, pues si bien se ha logrado desmovilización, desactivación de conflictos y disminución de la violencia en la ciudad, reflejada en la reducción de los homicidios, no podemos afirmar que haya logros efectivos en la reducción del paramilitarismo.

Consideramos que la reincorporación tiene que incluir la reparación y reintegro de los bienes a las familias afectadas por estos grupos, retorno a los núcleos familiar y social de los desmovilizados, reconstrucción del tejido social de sus proyectos de vida (labor que demanda de mayor continuidad) y de la concurrencia de la gestión de diferentes actores

sociales e institucionales, así como se hace necesario ampliar las oportunidades para los desmovilizados individuales, que han sido discriminados sobre los colectivos.

No obstante recordemos que esta responsabilidad es compartida con el gobierno departamental y nacional, con el sector privado y la sociedad civil, sin que se haya definido aun la estrategia conjunta de afianzamiento del proceso de reinserción, desmovilización y reducción del conflicto y los factores asociados como el desplazamiento forzado y violencias alternas, ante lo cual se debe actuar prontamente.

Reconocemos que hubo reducción de comportamientos agresivos y conductas trasgresoras de la norma en la ciudad, siendo importante analizar el impacto de la reducción de conflictos en la convivencia cotidiana, pues persisten la violencia callejera y la violencia sexual y se han visibilizado otras formas de violencia y conflicto, advirtiendo que para dar estabilidad estructural a la paz y la convivencia ciudadana se requiere el fortalecimiento de la cultura ciudadana de la convivencia y del sentido de pertenencia y afrontar los factores estructurales como la pobreza y la inequidad social y económica en la ciudad y la región.

Se deben pues, definir acciones para lograr que la población modifique sus comportamientos y adquiera valores de autorregulación y convivencia, con énfasis en la reducción de la violencia contra la mujer, la prevención de la violencia sexual y en la atención integral a la población en situación de calle, en una perspectiva de mejoramiento social integral de la población de menores ingresos y condiciones de vida. Por lo tanto instrumentos como el Manual de Convivencia Ciudadana deben alcanzar mayores niveles de validación y legitimación, que lo vuelvan operativo y el Sistema de Voluntariado debe tener una gestión orgánica que le de soporte logístico, si se quieren alcanzar mejoras significativas de este capital social.

En cuanto a espacio Público, se ha logrado reorganizar las actividades formales e informales, propiciando mejor uso y mayor disfrute colectivo, no obstante, preocupa la tensión de las relaciones entre las autoridades de Espacio público y los ocupantes informales, pues ha primado el decomiso sobre la organización y autogestión del espacio, que han estado en la inspiración de la política, no así en la instrumentación de ésta.



El espacio público, en especial en la zona céntrica de la ciudad, es el espacio de interacción social y de relacionamiento económico, social, político y cultural de la población y no es ajeno a la naturaleza conflictiva de nuestra sociedad, por lo tanto debemos abordar los factores estructurales, si queremos armonizar y optimizar su ocupación, mediante políticas de desarrollo local, empleo, ingreso y cultura ciudadana que mejoren el ambiente urbano.



Desplazamiento forzado, crecimiento poblacional y calidad de vida en la ciudad

El fenómeno de desplazamiento forzado ha generado una nueva problemática en la ciudad que no fue bien definida en el Plan de Desarrollo de esta Administración Municipal y que tampoco ha contado con una política pública nacional bien cimentada, como lo ordena la Constitución y la Ley (sentencia T-025 Corte Constitucional), generando una discriminación sobre la población inmigrante de otras regiones del departamento y del país, así como migraciones internas en la ciudad - región, que redefinen los flujos poblacionales y la calidad de los asentamientos en los barrios, comunas y Municipios del entorno regional.

En atención a la población desplazada a través de la Unidad de Atención y Orientación, se logró atender a las personas que demandaron servicios y se brindó ayuda humanitaria, es decir, sólo se ofreció atención de emergencia y no ha habido continuidad en esta atención, lo que conlleva a la permanencia de población en estado de indigencia y pobreza extrema, sin alternativas claras.

No se han realizado acciones sistemáticas para mitigar las condiciones de salud, educación, vivienda, empleo e ingreso de estos pobladores, ni se han desarrollado acciones integradas que atiendan a su identificación, evaluación, diseño compartido de programas integrales orientados al mejoramiento, al retorno y a la incorporación a la base social y a la red de asentamientos de la ciudad región.



Movilidad y Sistema Integrado de Transporte – SIT

Se reconocen logros significativos en la articulación de la ciudad con la red vial y de transporte regional, como los pagos para la accesibilidad al túnel de occidente, aunque no es claro el alcance de la cofinanciación del Departamento y la Nación, no han sido claramente establecidos y asumidos, los impactos ambientales y socioeconómicos y tampoco se ha definido la corresponsabilidad privada de transportadores y propietarios, por los beneficios obtenidos con estos proyectos.

Lo mismo sucede con la doble calzada a Las Palmas, pues se asumió un tramo urbano por parte de la ciudad, se ha entregado un segundo tramo con aportes departamentales y nacionales en condiciones de todos modos preocupantes, por la inestabilidad estructural de los cortes y el manejo ambiental de la vía, y sigue retrasado y sin concluirse el tramo intermedio, pendiente de terminación.

La formulación, adopción e implementación del Plan Maestro de Movilidad y Transporte y del estudio de origen y destino para la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá; por su alcance metropolitano se adelantó mediante convenio con el área metropolitana del Valle de Aburrá, aunque hubo retrasos en su cronograma, lo que a su vez hizo que se tomaran decisiones de movilidad, condicionadas en su viabilidad a los resultados del nuevo plan de movilidad y de los estudios de origen y destino, para la ciudad y la región.

Para mejorar la movilidad intraurbana y articular sus modalidades, dentro del Sistema Integrado de Transporte SIT, se avanzó en la construcción de la Avenida 34 y su conexión con Las Palmas, preocupando el hecho de que a pesar de que genera grandes beneficios a los estratos altos de la comuna del Poblado y ser un proyecto típicamente urbano, la administración, no estableció esquemas de cofinanciación vía plusvalías, vía valorización o vía aportes voluntarios, para recuperar estas inversiones.

También se avanzó en el mejoramiento y ampliación de la red vial local de la ciudad, con prioridad en la ampliación de la carrera 65, la conclusión de la carrera 76, la construcción del anillo central para el transporte público colectivo y en el mejoramiento de la Avenida Oriental y de la calle San Juan.



La Integración de Metroplús al Metro de Medellín y al Sistema de Transporte Integrado permitirá optimizar la movilidad y racionalizar el parque automotor, aunque ha habido retrasos significativos en la construcción de la primera fase (Av. 30 – Ferrocarril – Barranquilla, La 45), se requiere definir la administración de los recursos, revisar el cumplimiento de los compromisos y las agendas y coordinar la intervención urbanística en el desarrollo de la infraestructura vial y el adecuado manejo ambiental y social, para reducir los traumatismos de la etapa de construcción y advertimos que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como autoridad de transporte, no ha concluido el proceso de adjudicación de la operación, lo cual ha tenido dificultades asociadas a la definición de posibles operadores locales, al establecimiento de tarifas y a la integración al Sistema de Transporte Metropolitano y se advierte además el efecto congestión, que la construcción está causando en la ciudad, con los retrasos en los cronogramas de ejecución y con los desfinanciamientos a que está sometido el proyecto actualmente.

En el proyecto Metroplús, no hay claras definiciones, ni acciones para ser considerado un proyecto urbano integral, pues la empresa Metroplús es autónoma en la construcción y debe asumir, con los futuros operadores, el manejo de los impactos ambientales y socioeconómicos, el mejoramiento de las áreas de influencia en función de las nuevas dinámicas económicas, sociales y de la movilidad y el manejo de los impactos de la operación sobre los transportadores, todo esto sin descargar estas responsabilidades en la Administración Municipal.

Si bien se ha avanzado en la realización de obras complementarias y en el manejo del impacto ambiental y socioeconómico de Metroplús, preocupa que aun no haya claridad sobre las condiciones de operación, sobre el impacto en el sistema de transporte actual, sobre el manejo del espacio público que se ha generado, ni en los efectos sobre la valorización y la creación de plusvalías urbanas, generándose un proceso especulativo, que puede traer consecuencias impredecibles.

Es preocupante que después de cuatro años de gestión, no se hayan suscrito los acuerdos y alcanzado logros importantes de modernización, racionalización y reordenamiento e integración de rutas de transporte público colectivo y de taxis en la ciudad y en el valle de Aburrá, en la

descongestión del centro de la ciudad, por lo que esta Veeduría considera de alta prioridad establecer un espacio efectivo de concertación entre empresarios, transportadores, usuarios e instituciones, para acordar las acciones de movilidad de la ciudad región, estableciendo la corresponsabilidad que les asiste.

Hay una preocupación creciente en la ciudad, por la persistencia de los altos índices de accidentalidad, por la congestión creciente y por la baja cultura de tránsito y movilidad, que no responde a las acciones persistentes de la Administración Municipal, considerando que es necesario ante todo, crear y afianzar espacios de interacción con los usuarios, empresarios e instituciones para asumir la responsabilidad social que nos asiste a todos en la solución de este problema y para una buena administración del sistema y la movilidad urbana y metropolitana.

En cuanto al mejoramiento de la movilidad en el centro de la ciudad, si bien se han concluido múltiples actividades, que materializan metas trazadas en el plan, es de advertir que ha habido desfases en su ejecución que han traído las consecuencias evitables, como permanente congestión vehicular y difícil circulación peatonal, aumento de la contaminación por fuentes móviles y si bien ha habido gran receptividad de los comerciantes del centro por los beneficios de estos proyectos, no se han evaluado los impactos ambientales y socioeconómicos positivos y negativos de esta estrategia de manejo del centro, "El centro Vive".



Educación e inclusión social

Si bien la educación es fundamentalmente oficial con el 78% de los alumnos en colegios oficiales, se cuenta con una capacidad instalada con logros significativos en la cobertura y en la calidad de la educación en la ciudad, no obstante es preocupante la educación contratada, en condiciones de alta precariedad física, pedagógica y con muy baja remuneración y calidad del personal docente.

Destacamos la iniciativa de dotar a la ciudad de nuevos colegios, bibliotecas, el Parque Explora y de adecuar la infraestructura existente,



buscando crear a su alrededor espacios de integración comunitaria y garantizando alta calidad de las infraestructuras que dignifican el acceso de estratos de menores condiciones de vida. No obstante, cabe la pregunta por las condiciones futuras de operación de estas infraestructuras, que demandarán nuevos recursos y nuevos roles de gestión de la propia comunidad de su entorno.

A pesar de los logros alcanzados en la cobertura, persiste la preocupación por **la ausencia de un enfoque de derechos** y por las dificultades de acceso a la educación de niños, adolescentes y jóvenes de familias de más bajo ingreso, tanto en las etapas de transición, donde aun son muy bajas las coberturas, como en educación básica donde el estudio compite con la supervivencia o en media y universitaria, donde la capacidad instalada es muy limitada aun. Es ineludible asumir el enfoque de derechos para garantizar el libre y gratuito acceso a la educación de calidad, con cobertura y pertinente a las necesidades de la población, que atienda a las particularidades locales, regionales y nacionales y a los intereses del colectivo económico, social y cultural de la ciudad región.

Reconocemos el gran énfasis que ha tenido la educación universitaria y tecnológica y la anticipación en el programa de buen comienzo, además del esfuerzo por mejorar los factores condicionantes de la calidad, como la seguridad alimentaria.

En resumen hay que anotar que si bien se hizo un gran énfasis en mejorar la calidad de la educación en la ciudad y si bien se alcanzaron logros significativos, como mejorar la calidad de los docentes, la calidad de los espacios y la calidad (actitudes y aptitudes) de los estudiantes, aun distamos mucho de estar en niveles recomendables de calidad y en lo concerniente a la pertinencia aun preocupa que no se articulen las vocaciones de la población estudiantil, a las vocaciones de la ciudad y la región.

Nos parece que la formación en empresarismo no supe esta carencia y que hay que orientar el sistema educativo hacia un sistema de competencias que integre oferta de formación con la demanda de la organización económica y social de la ciudad, la región, el país y el entorno global y con la estrategia de desarrollo adoptada colectivamente. Entendemos que la

formación para el trabajo es importante, pero vale la pena explicitar que la educación es fundamentalmente un proceso de empoderamiento de las y los sujetos y en ese sentido es necesario recalcar los fines filosóficos de la educación, trascendiendo el tecnicismo.

Consideramos como altamente innovador el hecho de que en el transcurso de la gestión del plan, lo que era un programa, se haya convertido en una estrategia global: Medellín, la más educada, que sin lugar a dudas, le ha dado un alcance estratégico a la gestión, permeando todas las líneas, componentes y programas del plan, no obstante consideramos que hay que generar un amplio diálogo social, para hacer explícita esta estrategia educativa, articulada a la estrategia de desarrollo económico y social, generando compromisos en el ámbito público – privado, para adecuar los programas educativos a las metas de desarrollo, productividad, competitividad, ocupación, ingreso, satisfacción y bienestar social de la población y promover la provisión de la Canasta educativa: gratuidad, transporte, alimentación, dotación y útiles, salud, para la población de bajos ingresos que garantice la universalidad y el libre acceso a la educación – enfoque de derechos.

Es indudable el aporte significativo a la cultura y a la educación que constituye la construcción y puesta en operación de las nuevas bibliotecas para Medellín, del cual se cuenta con aportes realizados mediante convenio Municipio – EDU, proyecto ejecutado en sus diseños con gran calidad urbanística, por destacados arquitectos, localización, materialización de sitios, suscripción de convenios de ejecución para las 5 bibliotecas; no obstante es necesario evaluar el grado de adecuación al entorno espacial, cultural y a la funcionalidad educativa, de sus ambiente internos, por cuanto no se ha completado la operación plena y no ha habido una gestión para la integración espacial y cultural de estos equipamientos.

Es indudable el valor arquitectónico, tecnológico y científico del Parque Explora, siendo necesario definir la estructura organizacional para su operación sostenible, advirtiendo que no se debe llegar a un esquema excluyente, como ha sucedido con otros proyectos de esta naturaleza en el país, es decir debe considerarse un instrumento de investigación y de formación, un bien público y por tanto de libre acceso.



Salud

La Secretaría de Salud, como ente rector del sector salud, ha direccionado las políticas públicas formulando y ejecutando programas y proyectos de acuerdo a sus competencias, se dispone de un perfil epidemiológico actualizado sobre la mortalidad y la morbilidad en el Municipio y de dos bases de datos poblacionales del SISBEN, Subsidiados y de la población no cubierta.

Es destacable el esfuerzo realizado en la dotación y el mejoramiento físico y tecnológico de la red hospitalaria de la ciudad, en el fortalecimiento de la red pública de instituciones prestadoras de servicios de salud, disponer de un sistema de vigilancia epidemiológica, además de equipos y elementos tecnológicos para fortalecer los sistemas de información y a través del programa de salud pública ha logrado integrar las acciones que realiza la población, los servicios de salud, las autoridades sanitarias y los sectores sociales y productivos, con el fin de mejorar las condiciones de salud física, psíquicas y sociales para los individuos y las colectividades, más allá de la ausencia de enfermedades.

Si bien se avanzó en la promoción de la afiliación al régimen contributivo y en la reducción de la evasión y la elusión de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se podría destacar como el más importante logro haberse acercado a la cobertura universal en la carnetización de personas del SISBEN en los niveles I, II y III, lo que las acerca a los servicios de salud en régimen subsidiado con acceso a subsidios pleno y parcial, aunque si bien ha tenido logros significativos en la afiliación de población SISBEN, al régimen subsidiado, en tanto ha permitido registro de cobertura y aseguramiento del servicio, no por esto, garantiza la atención efectiva, paso subsiguiente en metas más exigentes que demandarán recursos adicionales a los que se asignan actualmente.

En todo caso se reconoce la dificultad para pasar del registro en el SISBEN, al uso efectivo de los servicios de salud por factores estructurales que dificultan el acceso, como información, conocimiento del sistema transporte, recursos para tratamiento post atención, así como aquellos asociados al desarrollo de las capacidades del sistema

con demanda creciente, más aun, con la reciente asunción de la delegación de atención del régimen contributivo, por la Administración Municipal, asociado a la reestructuración del Seguro Social (ISS).

Hay una dificultad estructural asociada a la estabilidad laboral, al mantenimiento de las capacidades del talento humano y al fortalecimiento administrativo del sistema municipal de atención, por la desestabilización sufrida en Metrosalud, que amerita un replanteamiento inmediato para dar sostenibilidad a los cambios y a los retos de mejoramiento en salud, así como la necesidad de integrar estos esfuerzos en la estrategia regional del sistema seccional y nacional de salud.

Preocupa que la situación de Metrosalud, siga sin despejarse, pues se ha convertido en un esquema de gestión de servicios que dificulta la atención inmediata y gratuita y la supervisión y control efectivos del sistema, aparte de sacrificar el aprendizaje organizacional acumulado por la institución, siendo necesario replantear el sistema de atención en salud de la ciudad, para **asumir nuevos retos desde la autonomía local con enfoque de derechos de acceso a la salud** y con un reconocimiento de la integralidad del servicio, dentro de una estrategia de desarrollo que soporte la calidad del talento humano de la ciudad y la calidad de vida de sus pobladores.

Se puede afirmar que el programa de salud pública, presenta las limitaciones estructurales para afrontar de manera integral las enfermedades prevalentes en la ciudad y en la región, estando lejos de las metas deseables, aparte del hecho de que no hay condiciones de accesos a los servicios de salud de población de bajos ingresos, es decir no hay reconocimiento al derecho a la salud, siendo necesario desarrollar estrategias acordes con esta situación.

Consideramos fundamental replantear la política de salud, reivindicando el derecho a la salud gratuita, buscando que efectivamente se garantice la salud como parte de la estrategia de desarrollo, mejorando las acciones de prevención y promoción, de estilos de vida saludable, mejorando condiciones de accesibilidad a estos servicios, que se minimicen los factores de riesgo como las condiciones sanitarias, reducción de costos de



atención por urgencias vía menor accidentalidad, atención y prevención de la drogodependencia, menor criminalidad y mayor acercamiento del sistema de atención a la vivienda y a la comunidad, de modo que se reduzca la mortalidad y la morbilidad.



Impactos de la globalización y del libre comercio en Medellín

En cuanto a la relación de la ciudad con el entorno del comercio internacional, es indudable la gestión y los logros alcanzados en la promoción del turismo y la actividad hotelera en la ciudad, aunque hay que ser enfáticos en que el alcance esperado tenía que ver con la actividad económica en su conjunto y en la estrategia de desarrollo económico de la ciudad región, no estamos ocupando espacios en ferias internacionales con la marca de “Hecho en Medellín”, por cuanto aun no ha sido apropiada por los agentes económicos y sociales locales o localizados en la ciudad y en la región y también se acaece de un enfoque localista, que no le permite proyección de flujo internacional desde y hacia el exterior, de la región y del país.

Si bien se realizaron acciones de integración e intercambio cultural entre regiones y países, no hay una muestra de que sea una acción sistemática, creemos que hizo falta un marco estratégico de gestión, que interprete las fortalezas y debilidades territoriales para dicha inserción global, así como el reconocimiento de las amenazas y oportunidades que constituyen múltiples factores, en especial aquellos relacionados con las negociaciones bilaterales y multilaterales del Gobierno nacional.

Cabe destacar la integración del Centro Internacional de Convenciones - CIC y el Palacio de Exposiciones, tanto organizativa como físicamente y la intensificación de la agenda de eventos del CIC, siendo necesario evaluar su sostenibilidad, pues se ha convertido en fuente de ingresos y no se conoce de la racionalidad de su administración y del apoyo a eventos sociales no competitivos que muestren una democratización de estos espacios.

Vale la pena preguntarse qué papel ha podido jugar y pueda asumir la Administración Municipal y la comunidad local y regional en las negociaciones del TLC con Estados Unidos. ¿Nos favorece?, ¿Nos afecta?, ¿Qué podemos hacer? Hay que proyectar el desarrollo del territorio frente a las condiciones de competitividad regional, nacional e internacional, más allá de ser propiciadores de la presencia de parlamentarios norteamericanos que hacen gestión en pro o en contra del TLC, sino mejor, propiciar debates públicos de ciudad y de región en los que se analicen ventajas, desventajas del TLC y estrategias de integración económica territorial que aprovechen los beneficios de los acuerdos de comercio y contrarresten sus efectos nocivos sobre la economía y la sociedad local.

Es de esperarse que en el futuro inmediato la agenda de relaciones internacionales, se articule con el movimiento financiero de la ciudad y de la región, para crear condiciones efectivas de competitividad que generen flujos permanentes de inversión extranjera y de reinversión de excedentes, que sustenten una estrategia de desarrollo de la ciudad y la región.

Es importante que también se haga el ejercicio de establecer una oferta interna de cooperación y posibles demandantes a quienes pueda servir nuestra experiencia y de gestionar recursos no solo para la Administración Municipal, sino para apoyar al sector social en una labor compartida y de compromiso con la ciudad y la región antioqueña.



Medio ambiente y hábitat

En cuanto a medio ambiente, reconocemos que la Administración Municipal realizó múltiples acciones enmarcadas en el Plan de Desarrollo y que hubo una juiciosa planeación, programación, gestión y ejecución de acciones dentro de las metas propuestas, como el manejo de la cuenca del río Aburrá, realizando intervenciones integrales en sus quebradas afluentes, conjuntamente con la ciudadanía y las instituciones responsables, la formulación de los planes de ordenamiento y manejo de las microcuencas tributarias del río Aburrá, intervención de zonas recreativas y paisajísticas, la formulación e implementación de los planes de manejo de los cerros tutelares y la modernización del Jardín Botánico.



Se articuló la gestión ambiental, apoyando la implementación del Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos de las Empresas Varias, el fortalecimiento de organizaciones para la Gestión Integral de Residuos Sólidos GIRS; aunque preocupa que en lo institucional no se haya fortalecido a Empresas Varias y haya habido apatía de la Administración Municipal para mejorar su viabilidad técnica y financiera, como un patrimonio público de la ciudad y la región, agregando a esto el conflicto que se está gestando entre la viabilidad del proyecto de Relleno Sanitario La Pradera y otras opciones empresariales privadas, que no estaban contempladas en la estrategia de manejo de residuos sólidos.

Es preocupante que no se haya logrado la suscripción y el cumplimiento de acuerdos con el sector privado en convenio con el sector transporte, para desarrollar un programa efectivo de reducción de contaminación por emisiones atmosféricas, en especial por fuentes móviles, que ha venido creciendo, sin que haya acciones significativas y en la adhesión al convenio del sector productivo del Aburrá sur con el Área Metropolitana y en la implementación del proyecto de diseño para la recuperación de residuos de la construcción.

Si bien se reconoce la voluntad política de la Alcaldía para enfrentar el problema ambiental de la ciudad, es necesario profundizar procesos de planeación, gestión ambiental, mayor compromiso del sector privado y de la propia comunidad, mejorar las relaciones interinstitucionales internas de la Administración Municipal y de relación con el Área Metropolitana, Corantioquia y el Sistema Nacional Ambiental en su conjunto, coordinar acciones con los entes supramunicipales, articular los planes de manejo ambiental de la ciudad con los de Corantioquia y el Área Metropolitana, a la vez que se hace necesario evaluar los pasivos ambientales de la ciudad con el entorno regional, para reorientar la inversión y los aportes ambientales de la ciudad hacia estas áreas y estas poblaciones. Hay pues grandes retos para enfrentar el tema del impacto ambiental de la movilidad, manejo integrado de las áreas periurbanas y desarrollo rural y urbano sostenible.

En manejo de riesgos y desastres, se destaca la disminución de la vulnerabilidad de la población a riesgos y amenazas de diverso tipo a través de actividades de prevención, mitigación, asistencia oportuna, aunque no

se cuenta con un programa estructurado de reasentamiento integral de familias y comunidades situadas en áreas de alto riesgo de desastres, lo que ha permitido la recurrencia de afectaciones contingentes en estas comunidades. Consideramos de alta prioridad desarrollar un programa de manejo de riesgos, de mejoramiento barrial y de reasentamiento integral de poblaciones vulnerables, como una política de vivienda, más allá de lo realizado en construcción de vivienda nueva, que siendo de “interés social” es de bajo impacto social.

Ha habido desfases en los cronogramas de ejecución del Mejoramiento Integral del barrio Moravia, por las dificultades de concertación con las comunidades de las acciones a desarrollar, lo cual requiere de la mayor atención, ya que esta zona está sometida a una transformación estructural, que amerita una evaluación urbanística integral, en la perspectiva del mejoramiento socioeconómico de las comunidades de Moravia y de control de los procesos de valorización.

Después de evaluar los logros cuatrienales, es claro que las metas de vivienda fueron muy prudentes y que las necesidades han desbordado las realizaciones, pues no se tiene en cuenta la capacidad del sector privado para generar nueva oferta de Vivienda de Interés Social - VIS, así como la capacidad autogestionaria de las familias en los distintos asentamientos.

Es preocupante el poco dinamismo de los programas de mejoramiento barrial, promovidos por la Administración Municipal, ya que no se está aprovechando la capacidad autogestionaria de las comunidades, ni se están teniendo en cuenta las responsabilidades ambientales de orden socioeconómico asociadas a los proyectos urbanísticos de la ciudad y la región, que deberían generar recursos para este mejoramiento barrial urbano, rural y regional.

Nos preguntamos por la falta de atención al fenómeno de urbanización del área rural y el desplazamiento interno de campesinos y pobladores rurales, a consecuencia de la aparición de parcelaciones, del uso de áreas de manejo especial y de usos comerciales, de servicios e industriales que vía valorización generan el desplazamiento.



Mujer y desarrollo en la ciudad

La Administración Municipal planteó la necesidad de fortalecer las condiciones y la posición de las mujeres para hacerlas protagonistas de los cambios y transformaciones sociales que requiere la ciudad, desarrollando acciones en el marco de la Subsecretaría de Mujer y Género y de la agenda y los portafolios de la Primera Mujer de la ciudad, aunque no logró una formulación estratégica para incorporar esta dimensión en los distintos proyectos y programas sectoriales, manteniendo un enfoque que no parte de una política de desarrollo y que por consiguiente no ha logrado el impacto deseado y requerido.

Reconocemos que se realizaron múltiples acciones, como la capacitación de mujeres de las organizaciones sociales en ciudadanía, equidad de género, liderazgo, participación política y social y derechos humanos, como multiplicadoras de equidad de género, conformación y operación de la Red de organizaciones sociales, privadas, públicas y comunitarias para apoyar la política de mujer; se promovieron emprendimientos productivos autosostenidos para mujeres, capacitación en proyectos económicos para mejoramiento de los ingresos, se brindó subsidio a los servicios públicos a madres comunitarias, campaña publicitaria para un lenguaje incluyente en las instituciones educativas y atención a mujeres y sus familias en los hogares refugio para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, lo que debió ser, no sólo para un lenguaje incluyente, sino también para la promoción de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres.

Destacamos además, el esfuerzo por crear la Secretaría de la Mujer, contando con el apoyo del Concejo Municipal, que se logró materializar en el ocaso de la administración, sin que se haya establecido un programa de inversiones para la participación y el mejoramiento de las condiciones de la mujer en el desarrollo local y regional.

Consideramos necesario fortalecer la política de vinculación de la mujer en la gestión del desarrollo local y regional, asignando recursos de inversión transversalmente y definiendo instrumentos técnicos, sociales y organizativos de gestión y establecer indicadores de ejecución. Igualmente

consideramos necesario que la nueva administración asuma líneas de trabajo que se vienen desarrollando en orden a avanzar en la consolidación del desarrollo integral de las mujeres.



Deporte y recreación

Consideramos necesario reconocer los avances significativos logrados en la gestión del deporte y la recreación realizada a través del INDER, en acciones como el incremento de escuelas populares del deporte, la atención a niños y jóvenes en actividades deportivas, promoción de la práctica del deporte como actividad saludable en la prevención de enfermedades, el estímulo a la integración comunitaria, la participación, la cultura ciudadana y la convivencia. Todo esto demuestra una mayor vinculación de la comunidad a las actividades recreativas y deportivas.

En la práctica del deporte, se logró el mantenimiento de la infraestructura deportiva y mejoras significativas en las condiciones de operación de escenarios deportivos, mejorando el acceso a los servicios, se han fortalecido los lazos de relación y de integración en el territorio municipal, como elementos de convivencia, interacción social, aprovechamiento del tiempo libre y disfrute del espacio público, incrementando el número de ludotecas, el número de recreandos, los convenios íteradministrativos para garantizar el acceso a parques recreativos especialmente de población de estratos 1, 2 y 3 y los vigías en mas de 46 parques de la ciudad.

Se logró integrar a las organizaciones e instituciones deportivas y recreativas de la ciudad en función de los planes y políticas sectoriales, creando un sistema de evaluación y monitoreo de procesos sociales aplicados al deporte y a la recreación, que permitió establecer una línea de base confiable, se sistematizó la casi totalidad de las experiencias de deporte y recreación en la ciudad, aunque no se ha realizado la difusión de estas sistematizaciones.

Advertimos la ausencia de un desarrollo de las ciclo rutas en los proyectos viales y de movilidad, aunque se reconoce que se han reglamentado y



administrado las existentes en los días programados y la poca incorporación de nuevas áreas verdes y de recreación y deporte, que permitan una mejor disposición de espacio público para estos fines.

En el deporte, consideramos necesario lograr un cambio significativo en los comportamientos ciudadanos para vincular el deporte en la cotidianidad, en el ambiente de trabajo, en hábitos de vida saludable, integrándolo a una estrategia de mejoramiento de la calidad de vida, que integre espacios deportivos, habitacionales y laborales y en cuanto a lo recreativo, consideramos necesario, articularlo al sistema educativo y cultural y turístico, la lúdica en general y el uso del tiempo libre, de modo que se garantice acceso libre a estos servicios y se traduzca en mejoras significativas de la calidad de vida.

La recreación debe ser incorporada dentro de una estrategia de cultura urbana y regional, en armonía con los procesos educativos y de convivencia ciudadana, que materialice acciones de mejoramiento del espacio público y que potencie nuestra competitividad como región cultural.



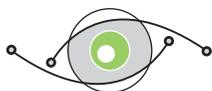
Cultura ciudadana

No podemos dejar de destacar los logros significativos, que se obtuvieron en la gestión de la cultura de la convivencia, que pasaron de un énfasis culturalista al inicio de la administración, hacia un mayor arraigo de la cultura ciudadana, en el manejo del espacio público, de los escenarios recreativos, culturales, deportivos y en el reconocimiento de la ciudad como espacio de interacción social.

Ya destacamos asuntos tan importantes como el Manual de Convivencia Ciudadana, que debe concretizar los pactos de convivencia y traducirse en logros efectivos de integración, solidaridad y corresponsabilidad social; también destacamos la cultura de la no violencia y de reconocimiento de la situación de vulnerabilidad y desplazamiento, como un asunto de conciencia ciudadana, que dista aun de materializarse en acciones ciudadanas efectivas, así como una cultura de reconocimiento de los derechos humanos fundamentales para la población, sean residentes o población flotante, inmigrante o desplazada.

Y en cuanto a Medellín ciudad multicultural, se destaca la intensa gestión realizada por la administración para llevar recreación masiva a la ciudadanía y para la recuperación de valores culturales, artísticos, de diversidad, equidad, acceso al esparcimiento, estímulo al comercio y para la creación de espacios de creación y reproducción artística y literaria, como los parques biblioteca, los escenarios de ciudad, las celebraciones y festividades tradicionales y los festivales y encuentros de poesía, literatura y música, que generaron atracción turística y proyección global de la ciudad.

No obstante, es preocupante que no hayamos profundizado en una cultura de la apropiación del espacio por la ciudadanía, de reducción de la accidentalidad, que no hayamos creado condiciones de gratuidad y libre acceso a los espacios culturales, artísticos de orden institucional y que no se hayan desactivado mecanismos sutiles de exclusión y segregación socio espacial.





Recomendaciones finales

El gran dinamismo adquirido por la Administración Municipal durante el gobierno de Sergio Fajardo, en la gestión del desarrollo de la ciudad, hace difícil establecer conclusiones y recomendaciones globales, en perspectiva de futuro de la ciudad, que se conviertan en pautas de acción de la nueva administración del Alcalde Alonso Salazar; sin embargo nos atrevemos a llamar la atención sobre aspectos cruciales ineludibles:

- **Reducción de la Desigualdad:** Si bien fue un objetivo central de la política de gestión del Alcalde Sergio Fajardo, hay que reconocer que hubo mejoras significativas en la calidad de vida de sectores sociales tradicionalmente olvidados de las comunas populares, no obstante constatamos que la brecha entre ricos y pobres se mantuvo, como lo demuestran los propios indicadores de IDH e ICV. Así mismo, la brecha rural urbana no parece haber alcanzado una reducción significativa, dada la ausencia de una política de desarrollo rural de alcance e impacto sobre el desarrollo urbano y de la región de influencia de la ciudad.
- **Reducción de la violencia en la ciudad:** Fue un objetivo que tuvo logros sustanciales al punto de afianzar el lema “Del miedo a la esperanza”, generar confianza en la ciudad, en sus espacios públicos, en sus gentes, generar un mayor dinamismo económico, aumentar la movilidad social de la población, reducir los índices de criminalidad e impunidad, aumentando los estándares de calidad de vida y del espacio público y de habitabilidad y recreabilidad de la ciudad, no obstante es necesario advertir que el conflicto subyace, que las causas estructurales de la violencia no han desaparecido y que es necesario continuar y ampliar la gestión de la convivencia y de reducción del conflicto social y político, vinculando a los distintos actores sociales e institucionales y asignando los recursos necesarios para tal fin.
- **Mayor participación en la gestión del desarrollo de la ciudad:** Todo peso nuevo que ingrese al Municipio debe estar en función de mejorar los ingresos y las oportunidades de trabajo de la población, pues si bien el Alcalde Fajardo contó con recursos

crecientes de inversión, no permitió una adecuada participación en el uso de los recursos adicionales del presupuesto municipal y de los excedentes de EPM, pudiendo con esto, mejorar el Índice de Desarrollo Humano en Medellín, reducir la pobreza y la desigualdad en nuestro territorio, para lo cual se requiere ampliación de las metas del Plan de Desarrollo en sus diferentes líneas, cuando sea necesario.

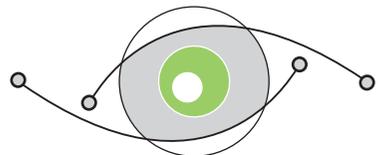
- **Políticas de desarrollo para la ciudad, continuas en el tiempo y en territorio:** La administración Fajardo estableció un sinnúmero de políticas locales, no así subregionales ni nacionales, que contaron con el respaldo del Concejo Municipal y en algunos casos del respaldo popular efectivo, que ahora corren el riesgo de quedarse en el papel, razón por la cual convocamos la responsabilidad política de la nueva administración con el proyecto político de ciudad en curso, asignando los recursos y fijando las prioridades establecidas a temas tan importantes como el de Mujer y Género, Seguridad Alimentaria, Paz y Convivencia, Ordenamiento Territorial, Presupuesto Participativo.
- **Corresponsabilidad efectiva de los agentes de desarrollo:** Si bien fue una estrategia de gestión definida por la administración Fajardo, la realidad es que terminó convertida en opción voluntarista y subjetiva de los agentes en tanto pobladores, no lográndose que se aportaran los recursos excedentarios al desarrollo desde captaciones de plusvalía urbana por parte de los propietarios, menores costos de servicios por empresarios y habitantes de estratos medios y altos, mayores utilidades por condiciones de competitividad y acompañamiento institucional, entre otros factores que llaman a la solidaridad social y al aporte al desarrollo de la ciudad y la región.

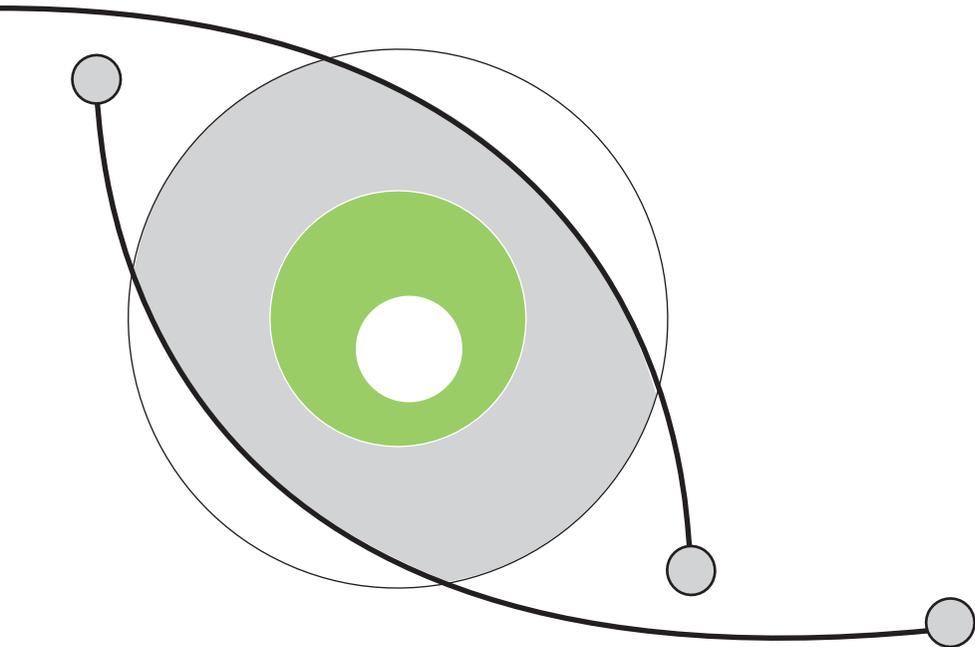


Hacia un nuevo Plan de Desarrollo

Esperamos que este Pronunciamiento se convierta en un marco de referencia para la nueva Administración y sea tenido en cuenta por la ciudadanía para definir la continuidad y el alcance de las acciones exitosas de la Administración del Alcalde Sergio Fajardo, así como para el planteamiento de nuevos retos, en términos de necesidades no cubiertas o nuevas prioridades que se constituyan en iniciativas que pueden ser gestionadas por los propios agentes de desarrollo, local y regional.

También esperamos que se establezca como un punto de partida para el seguimiento de la gestión de la administración del Alcalde Alonso Salazar, contando con los espacios de participación de esta Veeduría en los procesos de formulación, consulta y aprobación del nuevo Plan de Desarrollo y contando con una posición de apertura a la veeduría ciudadana y a la rendición social de cuentas, por parte de la nueva administración.





**PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO AL
PLAN DE DESARROLLO 2008-2011:
“Medellín ES solidaria y competitiva”**



Presentación

Con este pronunciamiento, la Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín –VCPDM- abre un nuevo capítulo en la relación Ciudadanía - Estado, fortaleciendo un diálogo construido durante 12 años con la Alcaldía y la ciudad, desde el planteamiento de nuevos retos para la gestión del desarrollo no sólo de la ciudad, sino también de la región, que puedan ser tenidos en cuenta a propósito de un nuevo Plan de Desarrollo.

La Veeduría ha hecho su pronunciamiento con respecto a los logros y los retos de la administración de Sergio Fajardo, en el marco del Plan de Desarrollo 2004–2007, así como el balance a la gestión del desarrollo en los temas críticos de ciudad, definidos por la veeduría en perspectiva de desarrollo de mediano y largo plazo (documentos que se entregan a la ciudad en esta publicación), en un intento por aprovechar los aprendizajes del control social a la gestión de cuatro planes de desarrollo en el periodo 1995-2007.

Con base en estos resultados, damos una mirada de los alcances y planteamientos del Plan de Desarrollo de la nueva administración, y a partir de allí, también plantear algunas consideraciones orientadoras de la función veedora a la gestión de dicho plan, por parte de la Veeduría Ciudadana.

En este sentido, es importante señalar que no corresponde a La Veeduría establecer el grado de concreción o el alcance esperado del plan propuesto, lo cual ha sido debatido en el espacio del Consejo Territorial de Planeación y es la tarea fundamental que la Constitución y la Ley le asignan al Cabildo Municipal, como expresión máxima de la voluntad democrática de la ciudadanía de Medellín.

No obstante, hacemos algunas consideraciones orientadas a precisar el marco de referencia de la veeduría al plan, esperando que sean tenidas en cuenta por los organismos de control social y político de la gestión del plan y por la propia administración en su función de coordinación y control de planeación, seguimiento y evaluación de los logros y resultados y productos del mismo.

Nuestra lectura del Programa de Gobierno y del Plan de Desarrollo está orientada, por un lado, a destacar la correspondencia requerida entre ambos momentos de la gestión y a constatar la claridad esperada para abordar el seguimiento y evaluación externa de la gestión del plan por parte de la administración del Alcalde Alonso Salazar y por el otro, plantear para el debate público, y a propósito del nuevo plan, algunas hipótesis de desarrollo, producto del análisis al ejercicio de control social a la gestión de la ciudad por parte de esta veeduría.

Sobre el programa de gobierno

El Programa de Gobierno presentado por Alonso Salazar Jaramillo, recoge de manera sistemática las expectativas de desarrollo no sólo de sus seguidores, quienes lo eligieron, sino que es en sí mismo una respuesta de ciudad para la ciudad, lo cual hace que sea un modelo incluyente de gestión que señalamos con profundo respeto y franco reconocimiento.

También destacamos su orientación social en búsqueda de la equidad y la corresponsabilidad social y territorial en el abordaje a la situación de pobreza, de los desequilibrios en la organización económica, espacial, social, ambiental, cultural y política de la ciudad y su entorno regional.

Nos sentimos convocados a construir un modelo de desarrollo incluyente de ciudad y de región y esperamos contribuir a este propósito desde nuestra autonomía, desde nuestra responsabilidad social y desde nuestra independencia crítica a favor de la ciudadanía.

Consideramos que es más una tarea de esta Veeduría que un resultado, hacer una lectura secuencial de los contenidos, alcances y estrategias contemplados en el Programa de Gobierno, pues el texto está allí, es el



compromiso de esta administración con la ciudad y allí se deberá ejercer la función veedora, reconociendo que es un texto concebido antes de ser elegido y por consiguiente antes de ejercer la función de gobernante, lo cual explica el necesario enriquecimiento de la propuesta de gobierno, tanto en su función de inclusión social, para dar cabida a distintos sectores sociales y políticos que compartan los propósitos, las estrategias y los principios, como en su función administrativa, de adecuarse a los avances y retos de la anterior administración, mas aún teniendo en cuenta el reconocimiento de continuidad en la gestión plasmado en el Programa de Gobierno.

Sobre el Plan de Desarrollo

Las acciones concertadas en el Programa de Gobierno permitieron dimensionar las iniciativas contempladas en una nueva estructura del Plan de Desarrollo, sustentada en seis ejes estructurales, con sus componentes, programas y proyectos, conservando la estructura del anterior plan, si bien se cambian los órdenes y algunos contenidos de los ejes. Esto es importante resaltarlo, ya que una característica a la hora de formular los planes de desarrollo ha sido que no se tiene en cuenta los planes anteriores.

Es necesario establecer un marco de referencia de las acciones propuestas en el Programa de Gobierno y la correspondencia con la estructura del Plan de Desarrollo, sus indicadores de línea base y de resultados o productos esperados, para facilitar el seguimiento de la gestión; desde esta perspectiva observamos desequilibrios en la documentación de la línea base, así como deficiencias en el análisis estructural de la información.

Tal como se planteó en los balances de gestión realizados por la Veeduría a anteriores planes, persiste la preocupación por la falta de una Línea Base sistemática de referencia para el seguimiento y evaluación de resultados, logros e impactos de la gestión pública y privada en los distintos ámbitos de intervención para el desarrollo de la ciudad y la región y en especial de la administración y los actores del desarrollo locales y regionales.

Si bien el nuevo Plan de Desarrollo tiene una preocupación por los indicadores y la información expresados en indicadores de producto y resultado, así como una serie de sistemas de información y observatorios en algunos programas, no se identifica que estos obedezcan a una unidad de criterio, enfoque y metodología que posibilite el análisis y seguimiento a temas críticos para la ciudad.

Destacamos la incorporación de una base conceptual –enfoques-, particularmente el enfoque de derechos, asunto sobre el cual esta Veeduría a insistido de manera reiterativa durante su accionar, y el acceso libre a los servicios básicos como una premisa del Programa de Gobierno en el Plan de Desarrollo, lo cual define nuevos y ambiciosos alcances en las metas propuestas en el plan, como son, entre otras, enfrentar la situación de desconexión de servicios públicos, la mejora en las condiciones de vida saludable, la meta en vivienda y el acceso a la educación básica.

Llamamos la atención sobre la necesidad de establecer un modelo de formación para la ciudad y la región, que sea incluyente, que reconozca igualdad de oportunidades, que sin perder su universalidad, sea pertinente y acorde con las estrategias de desarrollo, productividad, competitividad y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de la ciudad y de la región.

Como la salud, la educación es un proceso que mejora el capital humano de la ciudad y la región, y por esta vía reconocemos que en la medida en que se amplíen y mejoren las competencias para el trabajo y el desarrollo empresarial de la población antioqueña, es posible dinamizar una estrategia de desarrollo económico y de mejoramiento de la competitividad regional e internacional de la economía de la ciudad.

En cuanto al modelo de desarrollo, si bien no se destaca explícitamente en el Programa de Gobierno, sí se definen algunas premisas que debieron considerarse en la formulación del plan y que son preocupación de la Veeduría Ciudadana: se debe definir de manera concertada y participativa cuál es la ciudad que queremos, cuáles sus vocaciones, competencias, vínculos regionales, nacionales e internacionales y horizontes de tiempo.



Se hace entonces necesario, ante todo, definir una estrategia de desarrollo económico y mejoramiento de la productividad y la competitividad, concertada con todos los agentes de desarrollo (Sector Privado, Estado, Sociedad Civil), activando figuras como los consejos de competitividad y desarrollo económico regional articuladas a la Comisión Tripartita, transformada en una mesa de planificación territorial de composición técnica, social e institucional de la ciudad y la región y desde allí desarrollar programas de mejoramiento del empleo, el ingreso, la asociatividad, el empresarismo social y el desarrollo de sectores estratégicos de la economía local y regional.

En síntesis, una estrategia concertada, que consulte las potencialidades endógenas, que oriente la educación en competencias para la productividad; que articule y encamine las condiciones de desarrollo de la ciudad región.

Resaltamos que este plan reconozca la existencia de un entorno regional como condición para el desarrollo y sostenibilidad de la ciudad capital.

En tal sentido, la movilidad, el espacio público, el ordenamiento ambiental del territorio, los servicios públicos y el hábitat requieren ser abordados a partir de una estrategia de reorientación del desarrollo territorial, que le de un claro alcance social a la Comisión Tripartita, la cual no puede ser sólo un organismo técnico de planificación y negociación institucional, sino que debe albergar al sector privado y al sector social, desatando procesos de concertación que permitan repensar el modelo de ordenación del territorio, el modelo de gestión ambiental: autoridad – ejecutor, el modelo de circulación y transporte – SIT: con roles del regulador, el operador y el promotor, el modelo de planificación y articulación barrial: comunal, zonal, municipal, metropolitano o regional; igual con la ocupación del espacio público que debe ser definida por la ciudad y no sólo por la administración.

Con respecto a la convivencia y la seguridad ciudadanas, se establecen acciones de vinculación social de los diferentes sectores sociales, organizaciones y de la población, aunque no se define en el plan una estrategia de inclusión para la población desmovilizada, desarmada, de desactivación de conflictos sociales, barriales, comunales, regionales y nacionales, en la que se definan compromisos de los niveles territoriales y

de la nación, que permitan una acción coordinada de los sectores público y privado. Tampoco se observan las acciones de promoción y apropiación decidida del manual de convivencia ciudadana, como una estrategia de prevención y desactivación de conflictos.

En cuanto al programa de comunicación pública para la democracia que contempla el Plan de Desarrollo, consideramos que debe estar orientado a la visibilización, promoción y reivindicación de derechos e instrumentos de acceso a ellos, de manera directa por la ciudadanía.

Consideramos que desde una perspectiva de democracia real, se deben establecer acciones deliberadas de promoción de la asociatividad, la participación ciudadana, la organización social, el control social y la rendición pública de cuentas en escenarios locales como las JAL y las JAC, que fortalezcan la relación Estado - ciudadanía y los valores democráticos que deben orientar la actuación pública.

El plan contempla una serie de acciones que pueden ser entendidas como estratégicas; en algunas líneas se habla de "... proyectos de región, proyectos para estudios e investigación, procesos estratégicos planificados, construcción deliberada de escenarios sobre el presente y el futuro de la ciudad, de cara a la región y subregiones de Antioquia, plan estratégico de información".

Al respecto, consideramos prioritario un Plan Estratégico de desarrollo económico y social para la región, pero éste debe empezar por recoger las distintas iniciativas de planeación existentes: Plan Estratégico de Medellín, Plan Metrópoli, Expedición Antioquia 2013, para citar algunos ejemplos.

Creemos importante retomar y actualizar el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana aprobados en el año 1997, analizar el nuevo contexto local, regional, nacional e internacional y evaluar, ajustar y actualizar los proyectos aprobados para ese entonces. Esa sería una forma que convocaría a los distintos sectores de la sociedad, para pensar la ciudad y la región y poner en marcha proyectos con mirada estratégica. Propuestas que propendan por la construcción de un proyecto colectivo de



ciudad, propuestas que respondan al tipo de sociedad que queremos, al tipo de economía, al tipo de orientación política que requiere esta sociedad, que debe construirse colectivamente en un horizonte de garantía de derechos, equidad e inclusión.

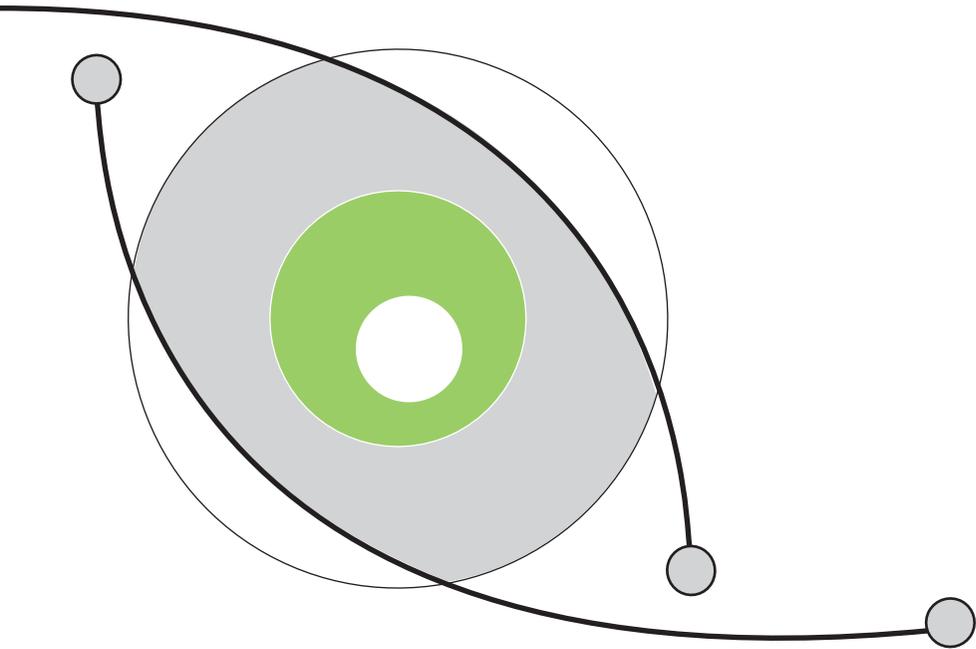
Hacia un modelo de seguimiento bajo criterios de oportunidad, pertinencia e incidencia

Entendiendo el cambio natural que ha venido experimentando la Veeduría después de hacer seguimiento a cuatro planes de desarrollo e identificando la necesidad de trascender un modelo de seguimiento que se limita a dar cuenta del cumplimiento o no de metas e indicadores propuestos en el mismo plan, esta Veeduría se propone hacer seguimiento al Plan de Desarrollo 2008-2011; manteniendo el seguimiento técnico que históricamente ha hecho del plan, a través de la alimentación permanente de los instrumentos de seguimiento construidos y el análisis de los informes de gestión entregados por la Alcaldía.

Hemos establecido unos referentes temáticos para el seguimiento crítico que busca trascender el documento del Plan de Desarrollo 2008-2011:

- a). Los pilares fundamentales del plan
(Transparencia y Seguridad y Convivencia).
- b). Los enfoques del Plan de Desarrollo 2008-2011
(derechos, poblacional, equidad de género, territorial, urbanismo social).
- c). Y las Hipótesis de Desarrollo construidas por la Veeduría, presentadas en esta publicación y enriquecidas mediante diálogos públicos.

Así mismo mantendremos comunicación permanente con la ciudadanía mediante Diálogos Públicos, temáticos y periódicos alrededor de temas críticos de ciudad, la página Web, y el boletín electrónico.



**Conclusiones y recomendaciones
para la discusión**



Después del anterior recorrido por los distintos planes de desarrollo, nos atrevemos a enunciar unas conclusiones y recomendaciones, en términos de avances y retrocesos, en cada uno de los temas críticos, que deben ser abordadas en una propuesta estratégica de desarrollo, que busque superar los obstáculos estructurales no superados en la aplicación de los planes de los cuatro últimos gobiernos y que siguen siendo un reto para la ciudad, la región y sus habitantes y agentes privados, públicos y sociales de desarrollo.

En razón de lo anterior, esta Veeduría considera necesario desatar un amplio debate en torno a las posibilidades de futuro de la ciudad y la región y una gestión concertada y participativa, para la construcción de una estrategia de desarrollo económico y social compartida, en la que se aborden sistémicamente las dimensiones del desarrollo, la productividad y la competitividad regional y local.

Con base en el balance de ciudad realizado por esta Veeduría, nos atrevemos a plantear las siguientes conclusiones y recomendaciones, a ser consideradas para el futuro de la ciudad y de la región:



Salud

Los Planes en estos 13 años han atendido asuntos puntuales y cada administración hizo énfasis coyunturales, reflejando cierta improvisación en el tratamiento de la salud, pues con el cambio de modelo Estatal parece dejarse la salud pública en manos privadas, generando vulnerabilidades y debilidades.

En temas como vacunación, campañas de promoción, educación, prevención de la enfermedad y accidentes, sistema de información y avances en la calidad del servicio y del talento humano del sistema, sería deseable una mayor continuidad, información más precisa y la incorporación sistemática en los Planes de Desarrollo que se realizan en la ciudad.

Consideramos fundamental adoptar un enfoque de derechos y de salud integral, que por un lado reconozca a la ciudadanía el derecho a una vida sana y a contar con los medios mínimos necesarios para enfrentar la enfermedad, y por otro, que se creen las condiciones en el entorno para minimizar los factores de riesgo socioeconómico y ambiental de enfermedad.

En este sentido se hace indispensable replantear el sistema de atención en salud, buscando el reconocimiento del papel del Estado como garante de la prestación del servicio, como derecho fundamental establecido en la Constitución Nacional y además debe atender a la población más allá de lo que el sector privado puede hacer, en una perspectiva de rentabilidad.

La salud es concebida modernamente como base del capital humano y, en tal sentido, es un factor de competitividad territorial que requiere del concurso de las políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de la población y por esta vía constituirse en un factor de desarrollo económico para Medellín y la región antioqueña.



Empleo, ingreso y desarrollo económico

El desempleo estructural depende de factores tecnológicos y del dinamismo de los cambios tecnológicos, que a su vez dependen del perfil profesional que los sistemas educativos proveen al aparato productivo. Esto porque al parecer la demanda de empleo supera el perfil de los oferentes.

Las actuaciones coyunturales de cada administración influyen en el índice de desempleo, fundamentalmente afectando el desempleo friccional. El desempleo estructural, surgido de las características del modelo económico implementado, requiere de una mayor comprensión y continuidad de las administraciones (incluyendo el legislativo), que permitan normas que difundan con mayor eficacia el factor multiplicador de la inversión pública y privada del Municipio.

Para esto, la construcción colectiva del modelo de desarrollo para la ciudad es imperiosa.



Los programas de cero estigmatización tendrán efecto si las propias administraciones y funcionarios públicos la practican, de lo contrario no deja de ser un buen propósito que se reduce a ser consignado en la redacción del plan.

Las estrategias de empresarismo social y de asociatividad deben inscribirse en un modelo de desarrollo local, productividad y competitividad de la economía territorial de mediano y largo plazo, que reajuste los clúster definidos actualmente en un modelo alternativo de desarrollo.

Se hace entonces necesario ante todo definir una estrategia de desarrollo económico, de mejoramiento de la productividad y la competitividad, concertada con todos los agentes de desarrollo (Sector Privado, Estado, Sociedad Civil), activando figuras como los consejos de competitividad y desarrollo económico regional, articuladas a la Comisión Tripartita, transformada en una mesa de planificación territorial de composición técnica, social e institucional de la ciudad y la región y desde allí desarrollar programas de mejoramiento del empleo, el ingreso, la asociatividad, el empresarismo social y el desarrollo de sectores estratégicos de la economía local y regional, además de la necesaria atracción de la inversión privada.

Si bien el empleo y el ingreso son vistas como variables macroeconómicas, reconocemos que dentro de un enfoque sistémico de la gestión del desarrollo es posible incidir en la dinámica económica a escala territorial micro y meso, propiciando en primer lugar el aprovechamiento de las potencialidades y vocaciones endógenas del territorio, y en segundo lugar generando dinámicas económicas de interacción sectorial entre clúster y cadenas productivas, y en tercer lugar estableciendo vínculos interregionales e inserción en los flujos y corredores internacionales de comercio, así pues la municipalidad puede generar un modelo de organización empresarial con carácter asociativo, democrático y con un empresariado social y ambientalmente responsable.

También hemos insistido en la necesidad de construir procesos de inclusión social y de estrechamiento de la brecha entre ricos y pobres que se ha acentuado en los últimos años, mediante propuestas de

redistribución del ingreso, vía mayor y mejor acceso a bienes y servicios públicos y vía renta diferencial – predial - para los mas pobres, cobro de plusvalía y a través de diferentes formas de subsidio.



Educación

La educación en el Municipio presenta una alta cobertura, no obstante, el gran propósito de mejorar la calidad de la educación que se imparte en la ciudad no puede expresarse, porque no hay elementos ni indicadores apropiados para evaluarla.

Definitivamente es necesario insistir en la educación como derecho, garantizando el libre acceso a la educación a toda la población en condiciones dignas, en forma integral, es decir, asociada a la calidad de vida de los pobladores y a las condiciones de competitividad del territorio municipal y la región antioqueña en su conjunto.

La mayor preocupación se centra en la necesidad de establecer un modelo de formación para la ciudad y la región, que sea incluyente, que reconozca igualdad de oportunidades, que sin perder su universalidad sea pertinente y acorde con las estrategias de desarrollo, productividad, competitividad y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de la ciudad y de la región antioqueña.

Igual que en la salud, la educación es un proceso que mejora el capital humano de la ciudad y la región, y por esta vía reconocemos que en la medida en que se amplíen y mejoren las ofertas para el libre ejercicio de las oportunidades, capacidades y competencias para el trabajo, el ejercicio profesional y el desarrollo empresarial de la población de la ciudad y la región antioqueña, es posible dinamizar la estrategia de desarrollo económico y de mejoramiento de la competitividad regional e internacional de la economía de la ciudad.



Seguridad y convivencia.

Aunque en menores proporciones, la situación de inseguridad para las personas y bienes tiene aún una alta ocurrencia en proporción al número de habitantes.



Es indudable el logro alcanzado al hacer de Medellín una ciudad más amable, educada y pacífica, que transita al decir de Fajardo, “del miedo a la esperanza”, aunque preocupa que la política de seguridad y convivencia no cuente con una amplia participación de la ciudadanía, del Estado regional y nacional, que no se cuente con autonomía para enfrentar las causas estructurales, que no se cuente con los recursos técnicos y financieros suficientes para ejecutar la política y sobre todo que no se hayan consolidado instrumentos de participación social en la resolución de conflictos, como las gerencias sociales, las redes de solidaridad y sobre todo la legitimación de la acción pública en la periferia de la ciudad.

La presencia de un proceso secular de afectación de la convivencia ciudadana, por la persistencia del paramilitarismo y la puesta en escena de otros factores de violencia que se habían invisibilizado, como la delincuencia común, las bandas organizadas y otras formas de paramilitarismo, hacen que se alteren los índices de afectación de la convivencia, como homicidios, atracos, hurtos, lesiones personales, principalmente y ponen en evidencia que la violencia es un fenómeno estructural, no sólo de la ciudad sino de la región y el país, si bien es cierto que podemos incidir en ella, en la medida en que haya herramientas de gestión y más autonomía de actuación política para la concertación, la negociación, la desmovilización y autonomía financiera y presupuestaria, para asistir estos procesos sociales.



Participación y corresponsabilidad

Consideramos necesario un programa masivo y diverso que promueva la asociatividad, la solidaridad, la organización social y comunitaria y la participación directa de los ciudadanos en los distintos espacios y mecanismos de la democracia ciudadana para el desarrollo económico y social, en el ámbito local y regional.

Sigue existiendo una distancia entre el Estado local y la ciudadanía, reflejada en la falta de espacios permanentes de participación como continuidad de los consejos territoriales de planeación, fortalecimiento de las veedurías ciudadanas a proyectos, a contrataciones y al propio plan, gestión ambiental participativa, participación efectiva en la Junta de EPM.

Esta participación debe ampliarse en la planeación local y el presupuesto participativo con metas más ambiciosas de definición colectiva, aumentando los porcentajes de asignación, haciendo partícipes a las organizaciones comunitarias barriales, comunales y zonales, y a los ciudadanos y ciudadanas de las asambleas barriales y veredales de las grandes decisiones de desarrollo de la ciudad y la región y de proyectos estratégicos.

Hay una consideración necesaria, relativa al establecimiento de niveles y metas claras de corresponsabilidad de las organizaciones sociales, gremiales y de las empresas, pues la participación se diluye cuando no va acompañada de compromiso en términos de recursos, de responsabilidades y de beneficios del desarrollo.



Medio ambiente y sostenibilidad

El desarrollo urbano, la reorientación de la actividad económica, los cambios en los flujos poblacionales y en los patrones de asentamientos humanos, entre otros factores, así como la ejecución de obras públicas y de proyectos de desarrollo urbano, tanto públicos como privados han incidido en el deterioro ambiental al cambiar parques y áreas de espacio público por cemento con el consiguiente impacto sobre las áreas verdes del área urbana y la calidad del aire.

La temperatura promedio sube con la artificialización del ambiente, además la incesante actividad constructiva, en especial la ampliación y modificación de vías por su alta demanda, implican una incesante deconstrucción-reconstrucción de la ciudad.

Sigue siendo preocupante la situación de la población ubicada en zonas de riesgo pues cada vez los inviernos traen consecuencias sobre los bienes y las vidas de los pobladores. Si bien se han realizado reubicaciones y el SIMPAD funciona, cada año suceden nuevos desastres por la creciente de las quebradas y las inundaciones propiciadas por la invasión de cauces, depósito de basuras en sus lechos y la incapacidad de los sistemas de alcantarillas para drenar las aguas lluvias.



También crecen los problemas de contaminación visual, del aire y ruido, aunque se ha tratado de reducirlos, pues surgen de la ampliación y mejora de la vialidad: más vehículos, más humo y gases, más ruido, más accidentes.

Esta situación de insostenibilidad ambiental no ha tenido una respuesta efectiva en las distintas administraciones de los últimos años después de la Constitución de 1991, pues si bien ha habido un creciente reconocimiento de la importancia y prioridad de la problemática ambiental en la ciudad, aún no se ha logrado armonizar la gestión institucional ambiental, ni aplicar de manera racional los importantes recursos económicos que la Ley y los proyectos de desarrollo dedican al manejo ambiental.

Se han presentado avances en la conformación de la ciudad-región que ameritan un replanteamiento funcional entre las autoridades ambientales y la Secretaría del Medio Ambiente del Municipio, siendo necesario integrar la planeación, la gestión y el control ambiental ejercido de manera independiente por el Ministerio de Vivienda, Medio Ambiente y Desarrollo, Corantioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la propia Administración Municipal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente.

Se requiere una articulación de las políticas ambientales locales y regionales con la política nacional, una asignación mancomunada de los recursos económicos de inversión ambiental y una armonización entre ordenamiento territorial, sostenibilidad ambiental y desarrollo local y regional en la perspectiva del mejoramiento efectivo de la calidad de vida de la población en el territorio municipal y departamental.



Espacio público y ordenamiento territorial

Es indudable el avance en el proceso de ordenamiento del territorio, aunque es preocupante que se haya hecho en el marco de un modelo de ciudad compacta que desconoce las necesarias interacciones ambientales, espaciales y económicas con el entorno regional.

La ausencia de una estrategia de desarrollo local y regional y de creación de condiciones de competitividad regional han hecho que el modelo de ordenamiento territorial y el plan trazado y adoptado generen efectos perversos de migraciones intraurbanas, entre ciudades e interregionales, que ejercen presiones insostenibles sobre los sistemas de servicios públicos y sobre los equipamientos sociales, que al tiempo encarecen la vivienda y el suelo urbanizable, a la vez que hacen insostenible la ciudad.

La lucha por la apropiación del espacio público para actividades privadas se ha constituido en una dificultad a superar, pues ante la proliferación de “cuenta propias” que ejercen actividades informales y la incapacidad del aparato productivo para absorber la oferta de empleo se vienen constituyendo en un problema crítico, pues la labor de las administraciones se ha dirigido a “correr” o desplazar el problema, echándolo a rodar por diferentes predios del área urbana y de los nodos de aglomeración, en vez de reconocer el hecho social de la informalidad como una estrategia de supervivencia social que requiere de acompañamiento de la administración pública tanto local, regional y nacional, democratizando estos espacios, mejorando la dotación urbana e integrando a los ocupantes a las redes de gestión económica local.

Se hace necesario dinamizar el trabajo y los acuerdos de la Comisión Tripartita, además de activar la Mesa de Planificación de la ciudad región antioqueña, la concertación público – privada para la ordenación ambiental del territorio y en armonía con la estrategia de desarrollo económico local y regional, en pro de mejorar la calidad de vida de la población de la región.

Merece especial atención la revisión de los instrumentos de valorización, plusvalías urbanas sobre planes parciales y obras de urbanismo, así como la aplicación del impuesto predial diferenciado como instrumento de gestión para el desarrollo, que permitan mayor equidad en la distribución de la renta urbana, generada por la inversión y la gestión públicas en el Territorio.



Movilidad

Es preocupante que después de trece años de gestión todavía no existan acuerdos y logros importantes de modernización, racionalización y reordenamiento e integración de rutas de transporte público colectivo y de taxis en la ciudad y en el valle de Aburrá.

Hasta el presente, no se ha podido establecer el sistema de operación y control de operación de Metroplús, y se ha dificultado el manejo de las relaciones con los transportadores de la Ciudad, no están implementados los fondos de reposición y de racionalización de transporte, la reposición vehicular, la racionalización de taxis y se ha avanzado parcialmente en el establecimiento de rutas integradas, cajas únicas, democratización y modernización del transporte urbano colectivo, y masivo metropolitano. No se ha recuperado gran parte del dinero recaudado por los transportadores para el fondo de racionalización.

Es altamente preocupante el desfase sufrido por el cronograma de construcción, operación y por consiguiente de expansión de Metroplús, siendo necesario definir una estrategia financiera, técnica y de movilidad para superar los traumatismos y las pérdidas económicas y sociales que ese proyecto está causando a la ciudad y la región.

La descongestión del centro sigue siendo una meta prioritaria, que sólo será lograda en la medida en que se recupere la autoridad sobre la asignación de rutas de transporte por concesión, hoy en manos de los transportadores en condiciones no reglamentarias, lo cual permitiría redefinirlas en sus longitudes, recorridos y articulaciones al Sistema Integrado de Transporte –SIT–.

Esta propuesta de movilidad también deberá ser estructurada en el marco del Plan de Ordenamiento de la ciudad región, llevada a la Mesa de Planificación de la ciudad región y constituirse en elemento esencial de la estrategia de productividad, competitividad y desarrollo local y regional y no sólo con los transportadores.



Plan estratégico de desarrollo de la ciudad

De lo expuesto anteriormente, es clara una conclusión: No se ha actuado con sujeción a un plan de desarrollo de largo plazo en las sucesivas administraciones municipales, tal como lo establece la Constitución de 1991 y el Plan de Ordenamiento como un plan cerrado en sí mismo, no ha orientado la inversión pública y privada por una senda de desarrollo, equidad, redistribución de los beneficios de este desarrollo.

Las acciones en los sectores estratégicos, han tenido una orientación típicamente sectorial, aparte de que han contado con muy poca fundamentación técnica, por la falta de diagnósticos pertinentes e información apropiada, no han conllevado una estrategia de gestión para adecuar la normatividad y las políticas nacionales, que han sido asumidas como constantes de la gestión y no como marcos modificables desde las autonomías territoriales.

Los Planes de Desarrollo sitúan de manera diferenciada a cada uno de los sectores estratégicos, pues los énfasis han estado en la definición de políticas y no siempre en su ejecución efectiva y en el logro de cambios significativos en la situación de la población y no se han articulado en una estrategia de desarrollo económico y social, que establezca las implicaciones que cada sector ha de tener en las metas de desarrollo propuestas y requeridas por la ciudad y por la región.

En razón de lo anterior esta Veeduría considera necesario desatar un amplio debate en torno a las posibilidades de futuro de la ciudad y la región y una gestión concertada y participativa para la construcción de una estrategia de desarrollo económico y social compartida, en la que, de una manera sistémica se aborden las dimensiones del desarrollo, la productividad y la competitividad regional y local.



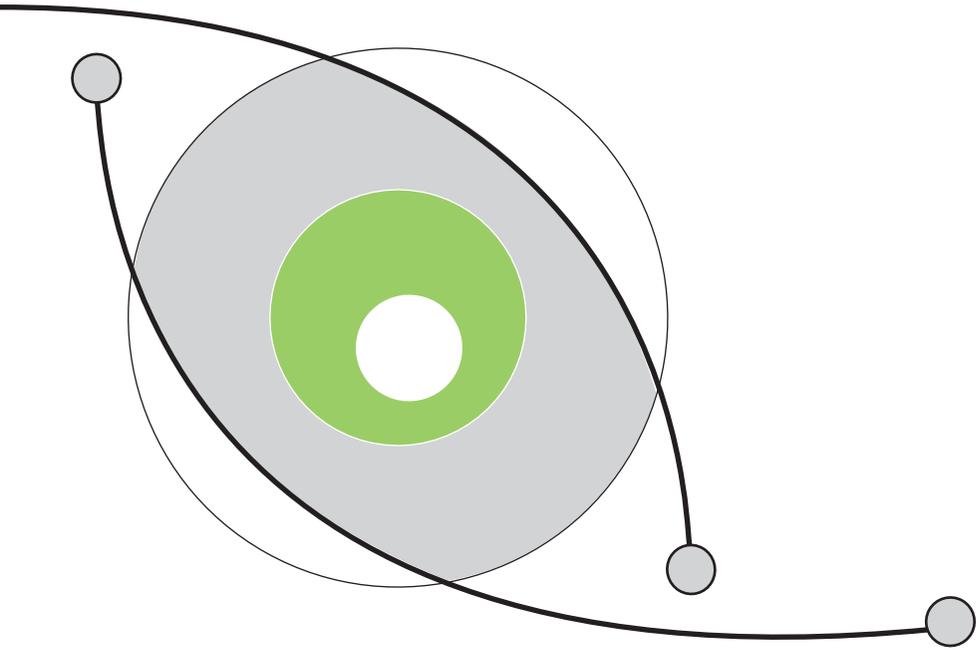
En Síntesis

Un nuevo modelo de atención en salud y educación, que apunte a transformar el marco normativo y de política nacional, a favor de las regiones, reconociendo los derechos fundamentales, el papel del Estado, las potencialidades del talento humano de la población y sus necesidades prioritarias, para mejorar su esperanza y calidad de vida.

Un nuevo modelo de gestión tecnológica y de la productividad, que incorpore las potencialidades naturales y ambientales de la región, así como los desarrollos endógenos locales y regionales y los avances en investigación y desarrollo que ofrece el entorno global.

Un nuevo modelo de corresponsabilidad y participación social y política de los agentes de desarrollo, empresariales, sociales y públicos, que sobre la base de la paz, la convivencia, la inclusión, la equidad de género, el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres y los jóvenes, la solidaridad y la responsabilidad social corporativa, que contribuya a aumentar los beneficios del desarrollo y su equitativa distribución.

Un nuevo modelo de ordenamiento ambiental del territorio, que genere los balances y equilibrios urbano regionales, que permita a los pobladores de la ciudad región, equidad en el acceso a las oportunidades y una democratización del espacio público y de las rentas urbanas y una apropiada asignación de la inversión en adecuación del espacio regional, como plataforma de inversión estratégica, para el desarrollo económico y social y que articule este espacio urbano regional en una estrategia de movilidad que parta de la escala humana de relación del ser humano con su hábitat, de articulación multimodal del transporte público y de vinculación de los corredores nacionales e internacionales de comercio.



Hipótesis de desarrollo



Con base en lo anterior, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín le propone a la ciudad y a la región las siguientes Hipótesis para la deliberación y la concertación social y política en la gestión del desarrollo:

Un nuevo modelo de desarrollo para la ciudad y la región implica:

Accesibilidad plena a los derechos humanos, económicos, sociales y ambientales, mediante la no privatización de lo público, un mejor acceso a bienes y servicios públicos y con justicia social, de género y generacional.

Adopción de una agenda para la superación de la pobreza, basada en la redistribución del ingreso, la renta básica ciudadana y la gratuidad en el acceso a las condiciones mínimas vitales: Alimentación, salud, educación y agua potable, y así reducir la desigualdad social.

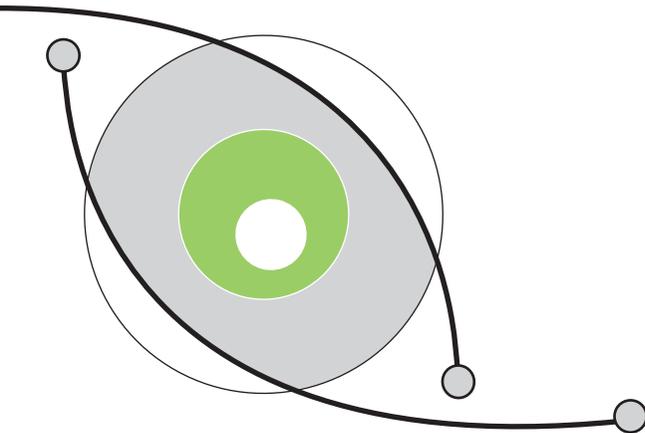
El establecimiento de un sistema económico solidario y justo con responsabilidad social y ambiental, que estreche la brecha entre ricos y pobres y mejore las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos más pobres y vulnerables.

Asegurar la permanencia y sostenibilidad de la vida con dignidad y la valoración social y económica de los bienes y servicios ambientales en especial los que ofrecen el territorio corregimental de la ciudad.

Un ordenamiento territorial basado en una distribución equitativa de cargas y beneficios, instrumentos económicos efectivos, tales como plusvalía, valorización, renta diferencial predial y el uso racional del suelo y la potencialización de las capacidades endógenas del territorio.

La construcción pública de un modelo de seguridad y convivencia ciudadana fundamentado en principios de verdad, reparación y justicia.

Y acciones que desencadenen procesos de democracia participativa, deliberativa e incidente, y de control social a la gestión pública.



BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación. Encuesta de calidad de vida 2004. Encuesta de calidad de vida 2005. Encuesta de calidad de vida 2006. Medellín, noviembre de 2007.

Alcaldía de Medellín, Secretaría de Bienestar Social y Corporación Región. Panorama social de Medellín: Diagnóstico social de Medellín y evaluación del modelo de intervención de la Secretaría de Bienestar Social - 2007. Medellín, diciembre de 2006.

Censo 2005.

Constitución Política de 1991.

Jorge Arturo Bernal Medina y Luz Stella Castaño. Democracias y ciudadanía: Balance de derechos y libertades en Medellín. Medellín, abril de 2005.

Veeduría al Plan de desarrollo de Medellín. Balance al Plan de Desarrollo de Medellín 1995 - 1997. Medellín, febrero de 1998; Balance al Plan de Desarrollo de Medellín 1998 - 2000. Medellín, marzo de 2001. Balance al Plan de Desarrollo de Medellín 2001 - 2003. Medellín, febrero de 2004.

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín – Centro Nacional de Consultoría. Encuesta de Opinión ciudadana sobre Calidad de Vida y Gestión Pública en Medellín, 2002. Medellín, septiembre y octubre de 2002.



Hoy, a 12 años de hacer seguimiento y control ciudadano a la gestión del desarrollo de la ciudad, seguimos asumiendo el reto de hacer una lectura retrospectiva, con la idea de identificar logros y dificultades en los cuatro planes de desarrollo que hemos tenido oportunidad de observar, y de esta forma, atrevernos a plantear una suerte de hipótesis de desarrollo para la ciudad y la región, con las cuales, desde nuestro accionar veedor, pretendemos generar también propuestas que sean objeto de deliberación y concertación social y política, que contribuyan al conocimiento y reflexión para la toma de decisiones que beneficien los intereses colectivos, que vayan más allá del Plan de Desarrollo y sean apropiadas para la discusión e implementación, por los distintos actores – sociales, políticos, empresariales, institucionales - que intervenimos en la gestión del territorio.

Finalmente, esperamos que estos documentos hagan un aporte a la ciudad para el conocimiento de los temas que atañen al desarrollo, que se tomen como una invitación y un pretexto para la discusión y el debate constructivo y comprometido con una propuesta colectiva de la Ciudad y la Región que queremos, en una perspectiva de país.

Una acción ciudadana para mejorar la gestión pública.