

PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO No. 12
Medellín, 11 mayo de 2004

**ACERCA DEL PROYECTO DE ACUERDO NO. 011 DE 2004:
PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2004-2007
EL EMPLEO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN**
Intervención en el Concejo de Medellín

La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, conformada por 18 instituciones de la Ciudad, quiere, en cumplimiento de su misión, y gracias a la invitación que recibió del Honorable Concejo Municipal de Medellín, presentar sus apreciaciones sobre el proyecto de acuerdo "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía. Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007".

Construimos estas apreciaciones a partir de una síntesis de las principales recomendaciones que la Veeduría ha realizado en diferentes momentos de elaboración de los planes de desarrollo de la ciudad y que se concentran en apreciar las condiciones técnicas del documento del plan, su proceso de elaboración y la inclusión de programas y proyectos sobre los principales problemas de la ciudad, identificados en los estudios y en la encuesta de percepción ciudadana que realiza la Veeduría.

El pronunciamento se referirá, en primer lugar, a los fundamentos del Plan a partir de consideraciones generales sobre la manera en que el proyecto resuelve o no las inquietudes manifestadas por esta Veeduría en ocasiones pasadas; y, en segundo lugar, buscará destacar en cada línea estratégica los aspectos que ha juicio de la Veeduría responden a los requerimientos de la ciudad, y los aspectos que pudieran mejorarse en el debate que se viene adelantando en el Concejo Municipal.

I. FUNDAMENTOS

En el Balance general al Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, esta Veeduría señaló acerca de la gestión del desarrollo en la ciudad, *“nos encontramos ante un problema estructural referido a las características de la Administración pública en la ciudad, a la pasividad de la ciudadanía, a la falta de consistencia para resolver problemas antiguos y cada vez más crónicos y a la hegemonía de intereses que están a la sombra de proyectos aparentemente ilógicos e ineficaces”*.

Situación que requería actuar por los menos en cinco aspectos cruciales:

“... ”

- **Una Administración pública transparente:**

La ciudad se gobierna de espaldas a la ciudadanía. El Ejecutivo se las arregla con el Concejo Municipal en pactos burocráticos –mal llamados de gobernabilidad– que eliminan obstáculos al gobernante y solapan las responsabilidades de los representantes de la comunidad en su principal órgano colegiado de representación¹.

La corrupción ronda en cada informe de auditoría o interventoría y si no trasciende es por el poder de las tecnologías contables y de gestión. Los gobernantes han sido elusivos frente a los diversos tipos de evaluación, no creen que la información sea un bien público, entorpecen técnicamente la rendición de cuentas y la evitan con argumentos circunstanciales o políticos.

- **Apertura a la participación ciudadana:**

En Medellín no opera la tercera parte de las instancias formales de participación que están reglamentadas por ley². Los jefes políticos crean “sus propias organizaciones para desplazar a las juntas comunales y a otros grupos y para manejar los proyectos en beneficio de sus caudas electorales”³. Los procesos de participación en la ciudad no inciden en la política pública⁴.

Se trata de una ciudad con pocos ciudadanos, pues muchos de sus habitantes – por cualquier razón– tienen o prefieren refugiarse en las actividades privadas.

- **Una ciudad con cultura ciudadana:**

No todos los problemas de la ciudad – y en una democracia es perentorio decir que tampoco los principales – provienen de sus dirigentes. Finalmente, dirigen los electos, los que tienen el valor o les faltan los escrúpulos para encarar la vida pública. Pero nuestros enormes fardos de ilegalidad, de connivencia con el delito,

¹ Ana Lucía Hincapié y Saúl Mesa Ochoa, Evaluación de la descentralización municipal: indicadores de desempeño y hechos estilizados, Medellín, Cide-Fonade-Fundación Corona, 2001.

² Fabio Velásquez y Esperanza González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá, Fundación Corona – Fundación Social – Foro Nacional por Colombia – Banco Mundial – Universidad de los Andes – Corporación Región – Viva la Ciudadanía – Transparencia por Colombia, 2003, pp. 125-126.

³ Fabio Velásquez y Esperanza González, ídem., p. 344.

⁴ Fabio Velásquez y Esperanza González, p. 372.

de irrespeto por la dignidad humana, de banalización de las normas, también tienen en la “sociedad civil” responsabilidades y, a su interior, más de unos sectores y personas que de otras.

- **Equidad social:**

La crisis referida a las necesidades acuciantes de la gente pobre y excluida de Medellín, expresada en la falta de oportunidades y de construcción de capacidades en las personas, originada por inconfesas discriminaciones de todo tipo, debe ser afrontada si queremos construir una sociedad para todos.

- **Apertura:**

Medellín no puede pensarse hacia adentro. El Área Metropolitana es una realidad social y jurídica, así no exista en el imaginario de nuestra dirigencia. La categoría de ciudad-región se planteó desde el Plan Estratégico Medellín 2015 pero no ha salido del papel. Las sinergias de Medellín con el Departamento son indiscutibles y el divorcio entre ambos entes administrativos sólo los perjudica a ambos. El país y el mundo también existen. Ni estamos solos, ni somos los mejores. “....

Para la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, el proyecto de Plan responde en gran medida a los cinco retos identificados, veamos:

El proyecto de Plan en su conjunto quiere afectar el tema de la transparencia, es claro y contundente el compromiso con introducir cambios en materia de información, rendición de cuentas, control institucional y control ciudadano a la gestión pública. Se destaca en este punto la inclusión de 14 principios éticos de la gestión pública.

Es claro que el proyecto de Plan desde su formulación le apuesta a la activación de los mecanismos de participación ciudadana, al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y a una apertura y contacto permanente de la administración municipal con la ciudadanía. Encontramos como positivo la incorporación de una noción clara, firme y concreta sobre “corresponsabilidad” y su nexos con el modelo de gestión del Plan de Desarrollo.

Estos dos aspectos en el Plan marcan un claro compromiso de la administración en introducir un cambio radical en el modelo de gestión de la ciudad, la Veeduría estará atenta a su desarrollo y cumplimiento en tanto considera que estos aspectos son cruciales para el logro de otros propósitos del Plan de Desarrollo.

Creemos que el énfasis en la autorregulación ciudadana y el rescate de la vida y los derechos humanos como ejes de la cultura ciudadana, si se traducen en

acciones concretas y pertinentes, producirán en el mediano plazo cambios significativos para la ciudad.

Colocar los Indicadores de Desarrollo Humano y de Calidad de Vida como referentes para la medición del impacto del Plan de Desarrollo, así como referentes para direccionar las políticas públicas de inversión social, señalan un claro compromiso por la equidad.

Proponerse rescatar el proceso de formulación de un plan estratégico para la ciudad en la perspectiva metropolitana e interrelacionado con el Departamento, recupera para Medellín oportunidades de desarrollo y de solución a múltiples problemáticas que tienen dimensiones superiores a la de la división político administrativa del Municipio.

SOBRE LOS ASPECTOS TÉCNICOS DEL PLAN

Como es conocido por la opinión pública, la Veeduría realizó un pronunciamiento sobre el borrador de proyecto de Plan de Desarrollo de Medellín, el pasado 2 de abril, y en el se realizaron entre otras, recomendaciones del siguiente tenor:

- El documento de Plan requiere precisar el diagnóstico o punto de partida, esto es un balance general de cómo se encuentra la ciudad y la administración municipal.
- El Plan debe señalar en qué medida mejorará los Indicadores de Desarrollo Humano, Calidad de Vida y Gestión Pública en la ciudad.
- En el proyecto de Plan deben enunciarse claramente los problemas de la exclusión social y económica y del conflicto armado de la ciudad.
- Asimismo, recalcábamos que era necesario que el Plan contase con programas transversales articuladores de las acciones de la administración.
- De otro lado, afirmábamos que era necesario que el Plan contemplará un sistema articulado de control a la gestión pública.

Sobre estos puntos señalados por la Veeduría y otras instituciones de la ciudad, creemos que la administración municipal realizó un importante esfuerzo por incluirlos; son bastante notables los cambios introducidos al proyecto de Plan de Desarrollo, veamos:

El diagnóstico en cada línea es más preciso y coherente, no obstante, persisten deficiencias en cuanto a la información de línea base, todavía aparece información desactualizada. Debe llamarse la atención e insistir en la necesidad de actualizar y construir la información sobre los IDH e ICV al 2003, especialmente reseñar la situación actual en materia de la zona rural: los 6 corregimientos de Medellín. Igualmente vemos conveniente incorporar como factor de medición los indicadores de gestión pública sugeridos por esta Veeduría.

Sin embargo, debemos reconocer que no se trata de una deficiencia de esta administración, sino que obedece a un problema estructural de los sistemas de información y de indicadores con que cuenta el municipio de Medellín, para lo cual el mismo Plan se propone acertadamente avanzar en este aspecto.

Con todo, sugerimos a la administración municipal que en su primera rendición de cuentas presente un balance general de cómo está la ciudad en términos de los indicadores de Desarrollo Humano, Calidad de Vida y Gestión Pública.

Saludamos la inclusión y transversalización del proyecto de Plan desde el enfoque de desarrollo humano; el proyecto señala de manera clara sus propósitos en términos de mejorar y en qué medida los IDH e ICV en la ciudad, lo que hace posible su seguimiento y evaluación, no sólo en el campo del cumplimiento de las metas de cada programa y proyecto, sino, y sobretodo, en el impacto que el Plan tiene en el desarrollo humano y la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

De igual manera, reconocemos un gran avance en el diseño de las líneas estratégicas, sus programas y metas, con señalamiento de las entidades responsables y co-responsables. Con algunas excepciones, el Plan presenta consistencia, pero aun hace falta territorializar las metas, asunto que creemos es posterior a la aprobación del Plan (aunque se compromete con focalizar la intervención en los sitios de la municipalidad en donde se logre mayor impacto en los IDH e ICV).

El proyecto de Plan avanza en reconocer la problemática de inequidad en la ciudad y en tal sentido se propone elevar los indicadores respectivos, sin embargo, no se refiere una meta con respecto a elevar el PIB per capita de los habitantes de la ciudad.

Destacamos que el tema del control a la gestión pública ha sido articulado y precisado en el proyecto de Plan de Desarrollo, se puede apreciar tanto en los fundamentos del proyecto como en los programas de la primera línea, una clara intención de producir cambios en la forma en que se ha gestionado los asuntos públicos en la ciudad.

Para la Veeduría este proyecto de Plan de Desarrollo se ha formulado, de manera inédita en Medellín, mediante un amplio y complejo proceso de deliberación ciudadana. Puede ser que técnicamente contenga algunas deficiencias, pero políticamente hay un gran valor en su construcción, de modo que es más importante que el proceso venga siendo deliberativo a que sea riguroso en lo técnico, pues son muchos y variados los intereses que concurren al momento de construir participativamente un Plan de Desarrollo.

II. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

La Línea 1: Medellín gobernable y participativa

La estructura de la Línea es coherente a partir de dos intenciones básicas: reducir la violencia para aumentar la autoridad y reducir la corrupción para aumentar la legitimidad; lo cual generará la confianza tanto en la ciudad como en la administración de la ciudad por parte de todos.

La intención de reducir la violencia está muy influenciada, como todo el proyecto de Acuerdo, por el concepto de Desarrollo Humano Integral, que trae como consecuencias una preocupación por la reducción de los índices de violencia en la ciudad desde la formación de los ciudadanos en una cultura de la convivencia.

Lo mismo ocurre con el problema de la corrupción; en lugar de acudir a una estrategia punitiva de la corrupción, se busca fortalecer la participación ciudadana en el control y formación de los funcionarios públicos para que respondan al deber que implica atender a una ciudadanía participativa y en constante diálogo con la administración.

Mejora la formulación del Plan frente a los procesos de desmovilización, ya no se trata de fijar sólo las miradas en el actual proceso con los grupos paramilitares sino ir desarrollando estrategias para otros procesos.

El Plan sigue siendo débil en su meta de reducción de violaciones a Derechos Humanos, debería desagregarse dicha meta por violaciones a cada derecho humano. Es importante el énfasis en la reducción de la violencia intrafamiliar.

Otro tema para la discusión es el de la propuesta sobre organización y capacitación de personas vigilantes informales; en el proyecto se habla de capacitación y formación, olvidando que también se debe trabajar de manera prioritaria en la formalización de estas personas en organizaciones que respondan en un momento determinado por sus acciones, y así evitar una privatización irresponsable y peligrosa de la seguridad de muchas zonas de la ciudad.

En cuanto a transparencia, el proyecto de Plan se propone metas importantes para fortalecer su control interno y trabaja en doble vía el tema de la participación y el control ciudadano, en tanto ofrece planes y programas para fortalecer la participación y el control, y a su vez formar a los funcionarios en el conocimiento más profundo de las instituciones y la información que manejan.

Es de destacar la propuesta que hace para fortalecer la comunicación pública, que aparece como un concepto bastante amplio, donde la comunicación busca fortalecerse tanto entre ciudadanos y organizaciones sociales, como entre la

administración y la ciudadanía; sin embargo, este programa, como otros, creemos son transversales a todas las líneas estratégicas del Plan, en el sentido que la comunicación pública se establezca en múltiples vías y de manera permanente y sistemática.

Para la Veeduría resulta muy importante la propuesta de realización de cuatro congresos ciudadanos, en los cuales creemos se debe organizar la deliberación sobre la visión estratégica de la ciudad y la construcción colectiva de acuerdos sobre los grandes temas del futuro de Medellín.

La Línea 2: Medellín social e incluyente

Propone avances significativos en IDH y en ICV pero no compromete mejoras en cuanto al PIB per cápita, un indicador muy sensible del IDH.

En educación destacamos la formulación de ambiciosas metas en el mejoramiento de la calidad de la educación, en indicadores tan importantes como la deserción, la repitencia, las competencias. Así como la creación de oportunidades para el acceso a la educación, tales como el tiquete escolar, la atención de niños con necesidades educativas especiales, los nuevos cupos en educación superior, la atención integral de 100 mil niños entre 0 y 6 años, la ampliación de la cobertura del grado de transición, la reducción de los índices de desnutrición, etc.

En perspectiva, dado que la formación de competencias para la vida no se adquieren tan sólo en la escuela, insistimos en que se formule un programa de ciudad educadora, que cubra no sólo a los niños, sino al conjunto de los habitantes de la ciudad, programa que podría ubicarse en la primera línea, en los programas de cultura ciudadana.

En salud, vemos importante que se pretende fortalecer institucionalmente la salud en el Municipio, que retoma el enfoque preventivo, que se propone una importante pero todavía insuficiente meta de aseguramiento (cerca de 125 mil nuevos afiliados), y que se pretende cumplir con la obligación de garantizar la atención de primer nivel al 100% de la población no cubierta.

En cuanto a solidaridad, es destacable la inclusión de la atención a la población desplazada, el programa de promoción de la calidad de vida dirigido a 125 mil familias, la meta del 90% de las escuelas con estrategias de seguridad alimentaria y nutricional, la desagregación de metas hacia diferentes sectores poblacionales (niños, jóvenes, mujeres, etc.). Sin embargo, creemos que sería recomendable que el conjunto de transferencias (subsidios escolares, alimentarios, salud, etc.) dirigidos a los menores de 18 años se agruparan en un gran programa que le apueste a construir una nueva generación para la ciudad: incluida en todos los ámbitos sociales, económicos y políticos.

La Línea 3: Medellín un espacio para el encuentro ciudadano

Es destacable que los grandes proyectos de inversión referidos a megaproyectos, se hayan pensado para impactar a sectores populares (intervención integral en área de influencia del MetroCable, MetroPlus, intervención integral en Moravia, Bibliotecas, El Centro Vive). Se expresa así una idea de construir ciudad para “esa otra ciudad”, la que ha sido excluida por tanto tiempo.

El proyecto de Plan incorpora como un elemento clave lo relativo al POT, en particular su interrelación, coherencia y continuidad con el Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007, la implementación del plan especial de espacio público y equipamientos, y los planes parciales, que esperamos contribuyan a superar los conflictos que sobre el uso del suelo urbano se vienen presentando en la ciudad.

En vivienda las metas presentadas en el Plan continúan siendo muy modestas con respecto al déficit existente en la ciudad, creemos que sería recomendable que la administración realizara más esfuerzos en este campo.

La Línea 4: Medellín productiva, competitiva y solidaria

En esta línea apreciamos que se presenta una incorporación de las nociones de calidad de vida y desarrollo humano como orientadoras de las políticas e intervenciones dirigidas a elevar la productividad, la competitividad y la economía solidaria. Pero tiene como falencia que no es explícito en cuánto, ni de qué manera, ni cómo, ni en dónde prioritariamente, se mejorará en el periodo este indicador (PIB per cápita).

La Línea 5: Medellín integrada con la región y con el mundo

Deben resaltarse el Plan prospectivo para Medellín y Antioquia, lo cual ubica la municipalidad en el escenario del mediano y del largo plazo, más allá del periodo de gobierno actual. Pero debería dársele la perspectiva de la formulación de un plan estratégico para la ciudad de Medellín que se encontraba como meta en el borrador de Plan.

Destacamos igualmente la instalación de la mesa de planificación regional, una de las conclusiones más relevantes del encuentro con la ONU y sus 16 Agencias de Cooperación interesadas en trabajar en Medellín y Antioquia, y sus primeros resultados, una agenda común municipio de Medellín, departamento de Antioquia y Área Metropolitana.

Inversiones y financiación

Resaltamos que el mayor porcentaje del presupuesto (aproximadamente el 70%) se destinará a inversión directa; el 19% a funcionamiento y el 11% a pago de la deuda pública.

Aunque es un acierto, basado en la gran deuda social acumulada en la ciudad, destinar el 55.6% del presupuesto a la Línea 2: Medellín social e incluyente, debe llamarse la atención hacia la aparentemente baja destinación de recursos a las Líneas 4 y 5: 1.5% y 1.3% respectivamente del presupuesto cuatrienal municipal: ¿serán suficientes?

Consideramos que en el Presupuesto del Plan no se han calculado a manera indicativa otras fuentes de financiación como las metas compartidas con el sector privado y mixto (¿en qué proyectos se piensa involucrar a los empresarios, a las organizaciones no gubernamentales y sociales de la ciudad?).

La administración municipal debe realizar una mejor gestión para mejorar las transferencias nacionales y colocarse metas al respecto. Igualmente aunque existe un programa Cooperación Internacional con una meta de 25.000 millones de pesos, estos no se expresan en el presupuesto.

En conclusión creemos que el proyecto de Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007 "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía", asume los principales retos y problemas de la ciudad, advirtiendo que muchos de ellos requieren un tratamiento de largo plazo y superan los alcances mismos del Plan de Desarrollo. Por lo anterior consideramos imperativa la discusión del proyecto de ciudad que queremos y la definición de unos acuerdos estratégicos de largo aliento por los que trabajemos en ésta y en las siguientes administraciones.

Medellín, 11 de Mayo de 2004

VEEDURÍA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN

ANDI - Seccional Antioquia + Central Unitaria de Trabajadores –CUT, subdirectiva Antioquia + COMFENALCO + Comité Intergremial de Antioquia + Comité Privado de Asistencia a la Niñez –PAN + Corporación Conciudadanía + Corporación Con-Vivamos + Corporación Educativa Combos + Corporación Mundial de la Mujer + Corporación Penca de Sábila + Corporación Región + Corporación Vamos Mujer + Corporación Viva la Ciudadanía + EntreTodos + Escuela Nacional Sindical – ENS + Federación Antioqueña de ONG + Fundación para el Bienestar Humano + Fundación Social + Instituto Popular de Capacitación –IPC + PROANTIOQUIA