

BALANCE GENERAL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 1998-2000

BALANCE GENERAL

OBJETIVO ESTRATEGICO 1 PAZ E INTEGRACION SOCIAL.

El Plan de Desarrollo 1998 - 2000, se propuso con primer objetivo, crear condiciones básicas para un desarrollo económico y social equitativo, justo y solidario en el marco de una paz estable y duradera. Para esto tenía como componentes básicos el empleo, la Educación, la vivienda y el hábitat y la Paz, seguridad y Convivencia. En todos ellos los logros y las ejecutorias son parciales y no hay evidencias a través de los indicadores sociales, de mejoramiento en aspectos tan cruciales como las tasas de desempleo, las tasas de cobertura escolar, la disminución de los altos déficit de vivienda y los indicadores de violencia ya conocidos en la ciudad, entre otros.

Veamos cada uno de ellos:

EMPLEO

1. Baja destilación y baja ejecución de Recursos en Programas para el Empleo.

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLIN
PROGRAMAS 1998 PARA LA GENERACION DE EMPLEO
EJECUCION PRESUPUESTAL 1998 – 2000
Cifras en millones de pesos de 1998

Concepto	presupuesto		total ejecutado	% Ejecución	
	Plan Dilo.	Apropiado		Plan Dilo.	Apropiado
Programas para generación de empleo	19.342	9.878	8.516	44,0%	86,2%
Programas de empleo de choque	15.229	8.568	7.385	48,5%	86,2
Apoyo a empresas y cooperativas	906	1.070	894	98,7%	83,5%
Capacitación, Información, estudios, eventos	3.207	241	237	7,4%	98,7%

Fuente: Secretaría de Hacienda

- La suma apropiada¹ para los programas de empleo incluidos dentro del Plan de Desarrollo (\$ 9.878 millones), representa el 50.8% de lo contemplado por el Plan (\$ 19.342 millones) durante el trienio.
- Respecto de la ejecución, esta fue del 86.2% frente al presupuesto apropiado. Y al finalizar el trienio alcanzo ha significar el 44 % de lo establecido en el Plan de Desarrollo (\$ 8.516 millones de \$ 19.242 millones que era lo presupuestado

2. No se cumple la meta en capacitación e información

Como estrategia para combatir el componente estructural del desempleo en la ciudad, el Plan de Desarrollo se propuso Capacitar entre 12.000 y 15.000 personas. Adicionalmente, el programa de Accesibilidad al Mercado laboral y al empleo se propuso dar continuidad a los centros de información para el empleo, los convenios de capacitación y el Observatorio del Empleo, así como fortalecer el convenio entre el Sena y la Alcaldía de Medellín.

¹ Hace relación al presupuesto definitivo aprobado en cada uno de los años para los programas de empleo

- El total de personas capacitadas durante el trienio 1998 – 2000 llega a 677 personas². Lo anterior representa el 5 % de las 13.500 personas que en promedio se estableció como meta para capacitar en el periodo.
- En 1996 entraron en funcionamiento cinco centros satélites de Información para el Empleo en convenio entre el SENA y el Municipio de Medellín. Los mismos operaron durante 1998, para 1999 solo continuaba en operación el de San Antonio y para el 2000 no queda ninguno. En la actualidad solo se presta apoyo logístico al centro de información para profesionales que opera y maneja la Cámara de Comercio de Medellín.
- El Observatorio de Empleo sigue existiendo en la ciudad pero los recursos del Municipio para el son cada vez más escasos. El apoyo a algunas publicaciones no suma más de 5 millones de pesos, y los demás costos son cubiertos por entidades como Paisajoven, Fundación Social, el SENA, Cámara de Comercio y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Las acciones y las reflexiones emprendidas desde espacios de participación tan importantes como el Observatorio Local de Empleo, no tuvieron eco en las esferas decisorias de la administración.

3. Se privilegia de choque frente al desempleo que vive la ciudad y en la práctica se desmontan los programas para combatir el desempleo estructural.

En la estrategia de choque se ha invertido el 84.7% de lo pagado hasta el 30 de septiembre, en tanto que la participación en la ejecución de los programas de capacitación, divulgación e información alcanzan tan solo un 3.3%. El resto corresponde a los recursos destinados para los programas de apoyo a las cooperativas.

Los programas de capacitación e información para el empleo, que se estaban iniciando en la ciudad, fueron desmontados en la práctica, dados los pocos

recursos asignados. La meta de capacitación se cumple en un 5 % de lo previsto, lo que evidencia la poca importancia que esta administración le dio a esos programas.

² Fuente: PNUD

4. El Empleo de Choque muestra resultados gracias a la sumatoria indiscriminada de contratos de las diferentes secretarías.

El Plan de desarrollo propuso dentro de sus metas, crear entre 60.000 y 70.000 empleos en el periodo 1998 – 2000, sin definir que tipo de empleos.

Para mostrar los logros en el programa de Empleo de Choque, la Administración presento cifras que se construyeron a partir de una sumatoria de todo tipo de contratos, en todas las secretarías y entes descentralizados. Se sumaron también los empleos generados por Empresas Publicas a través de su programa de empleo no calificado, el cual se financio por fuera de la asignación presupuestal destinada por el municipio.

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLIN
EMPLEOS DE CHOQUE GENERADOS 1998 – 1999

Dependencia	Empleos de choque				Empleos del año			
	1998	1999	2000	total	1998	1999	2000	total
Obras Públicas	2.856	1.776	581	5.213	476	296	97	869
Mi Río	3.102	6.246	2.042	11.390	517	1.041	340	1.898
SIMPAD	109	144	47	300	18	24	8	50
E.P.M	1.992	6.216	2.032	10.240	332	1.036	339	1.707
Empresas Varias	5.238	6.558	2.144	14.030	888	1.093	357	2.338
CORVIDE	4.494	1.908	624	7.026	749	318	104	1.171
Sec. Educación		4.728	1.546	6.274		788	258	1.046
Desarrollo comunitario	4.220	984	322	5.526	703	164	54	921
Asesoría, Paz y convivencia		1.104	361	1.465		184	60	244
Bienestar Social	880	1.200	392	2.472	147	200	65	412
Hospital General		1.938	634	2.572		323	106	429
Metrosalud		18	6	24		3	1	4
Promotora Inmobiliaria		162	53	215		27	9	36
E.P.M Televisión		192	63	255		32	10	42
INDER	606	1.380	451	2.437	101	230	75	406
Telemedellín		144	47	191		24	8	32
Aeroparque		54	18	72		9	3	12
I.T.M	258	522	171	951	43	87	28	158
INVAL		96	31	127		16	5	21
Metroseguridad		111	36	147		19	6	25
Palacio de Exposiciones		30	10	40		5	2	7
Terminales de Transporte		138	45	183		23	8	31
Metro de Medellín		1.146	375	1.521		191	62	253
Total empleo de choque	23.845	36.795	12.029	72.669	3.974	6.133	2.005	12.112

Fuente: Contraloría de Medellín

Como se ve en el cuadro anterior, ajustados a la información oficial, durante el periodo 1998 – 2000 se genero mediante la estrategia de choque, un total de 72.669 empleos, lo que supera en un 21 % lo establecido como meta de 60.000 empleos. Sin embargo, dado que aquí se consideran empleos de todo tipo, contratos que normalmente en todas las épocas ha realizado el municipio, así como contratos por horas o días, utilizamos un calculo promedio de dos meses por empleo, también utilizado por la Contraloría, y estos se convierten en 12.112 empleos / año. Con esto la meta de empleos se estaría logrando en un 20 %.

5. Desmonte de la institucionalidad creada para el empleo y retroceso en la experiencia acumulada.

Se desmontó la Consejería económica creada en la administración anterior y se crea la Oficina de Asesora Especial para el Empleo. También se termino a finales de 1998 sin que mediara algún tipo de justificación y sin alcanzar ningún tipo de logro. No manejó presupuesto, no tenía capacidad de decisión, no tenia metas claras. Se quedo la administración sin ningún tipo de coordinación en un asunto que para el Plan de Desarrollo era la primera prioridad. Termina siendo el gerente de Mi Río el gerente de empleo, quien asume el liderazgo y la vocería.

Como producto de esta improvisación y la falta de liderazgo y dirección aparecen y desaparecen programas y propuestas, se trasladan responsabilidades de una secretaria a otra, etc. Con lo anterior no hubo posibilidad de concertación con el sector privado, ni de coordinar estrategias para un mayor aprovechamiento de los recursos, ni responsable de presentar y discernir con diferentes actores de la ciudad los resultados en materia de empleo.

6. Los venteros ambulantes del centro son tratados como un problema y solo una porción mínima de ellos es considerada para las soluciones.

La estrategia del empleo de choque se ha justificado en que ella genera la posibilidad de acceder a un ingreso de subsistencia, aunque sea temporal. Al mismo tiempo se ha expulsado a un porcentaje importante de venteros del centro, en la peor crisis económica de la que se tenga memoria.

Los venteros han sido privados de su sustento y apenas al final de la administración empiezan a funcionar las soluciones que se espera beneficien³ a 2.290 de ellos en los Bazares⁴, de 15.000 que se encontraron en el Censo inicial.

La concertación con ellos fue parcial y limitada tan solo a algunas de sus organizaciones.

7. Fuerte incremento en los niveles de desempleo en los últimos años.

Como se presenta en el grafico, a diciembre de 1998 la tasa de desempleo en la ciudad variaba en niveles del 12 % al 16%, y a partir de ese año se incrementa mas rápidamente que en el resto del país y demás ciudades, y comienza a fluctuar alrededor del 20 % al 23.1 %.



³ Aún no existe certeza sobre su eficacia y cada ventero debe pagar alrededor de 3'200.000 por su local

⁴ Fuente: PNUD

La ciudad sufre un gran incremento en el componente estructural del desempleo, sobre el cual anteriormente se venía incidiendo a través de los programas de capacitación e información que como se vio, prácticamente desaparecieron.

Los retos para nuestra ciudad en el campo de la Educación y la capacitación para el empleo son enormes. La mano de obra que hoy tenemos desempleada no responde a las demandas de las empresas actuales y mucho menos a las que se proyectan en el futuro. Una gestión seria en el tema del empleo, debe atacar el problema estructural de la ciudad, así los resultados no se vean en el corto plazo.

EDUCACION Y CULTURA.

En Educación el Plan de Desarrollo se propuso como meta crear 50.000 cupos escolares en los niveles de Educación básica y media. Así mismo, planteo destinar \$ 201.172 millones de pesos. De este total \$ 160.925 millones eran para financiar los programas educativos, y los restantes \$ 40.247 millones para el desarrollo de los programas culturales.

1. Baja ejecución frente a lo propuesto en el Plan de Desarrollo

Como se muestra en el siguiente cuadro, la destilación presupuestal para los programas de Educación y cultura, ha variado significativamente en cada uno de los años, con un recorte especialmente importante en el presupuesto del 2000.

PLAN DE DESARROLLO 1998 – 2000
Destinación de Recursos para Educación y Cultura –Inversión

Año	Presupuesto		Reservas	Ejecución	Ejecución	
	Inicial	Final	Apropiación	Pagado	Real	Nominación
1998	46.415	44.101	9.040	23.409	53,1%	73,6%
1999*	34.114	51.802	11.580	30.815	59,5%	81,8%
2000*	29.105	30.813	7.250	20.009	66,3%	90,3%

Fuente: Secretaría de Hacienda.

* No se incluyen recursos para Ciudad Botero

A pesos constantes de 1998, el presupuesto final asignado para inversión (excluyendo Ciudad Botero) es de \$ 126.087 millones, de los cuales se ejecuto, contando las reservas de apropiación, un total de \$ 102.103 millones. Lo anterior

muestra un cumplimiento, frente a la meta propuesta dentro del Plan de Desarrollo (\$ 201.172 millones), del 50.4 %.

Los recursos destinados a financiar los programas e iniciativas culturales presentaron notables descensos en cada uno de los años del Plan de Desarrollo. Así:

1998	\$9.074 millones
1999	\$5.731 millones
2000	\$4.616 millones

Fuente: Cálculos Veeduría

Lo que muestra una ejecución presupuestal, a pesos constantes de 1998, de \$ 18.905 millones. Es decir se cumplió en un 47 % lo establecido dentro del Plan de Desarrollo.

2. Crecen los gastos de funcionamiento en una proporción mayor a las asignaciones para inversión.

Como se aprecia en el siguiente grafico, mientras los recursos para inversión presentan un comportamiento decreciente, en el periodo 1995 - 2001, los gastos de funcionamiento presentan un incremento cada vez mayor, hasta el punto en que para el presupuesto del año 2001 las erogaciones por este concepto serian mayores a lo ejecutado en inversión.



3. Fuerte Inversión en Infraestructura y dotación

Durante el trienio 1998 – 2000, la principal prioridad tanto en la asignación de recursos como en la ejecución es la realización de obras de infraestructura. A este concepto se destino durante el periodo un total de \$ 59.356 millones, en tanto que en los demás programas de la Secretaria, el total ejecutado asciende a \$ 52.556 millones.

4. Pese a la fuerte inversión en infraestructura, existe en la ciudad un gran número de obras inconclusas.

De acuerdo con el estudio de la Contraloría General de Medellín, a 31 de Diciembre de 2000, alrededor de 79 establecimientos educativos estaban a la espera de que se concluyera los trabajos para su entrega definitiva en las condiciones inicialmente planeadas para la misma. Anota además, que para ninguna de las obras inconclusas analizadas se cumplió la programación físico financiera propuesta para la misma.

También según la Contraloría, el estado de los establecimientos educativos entre 1998 y 1999 empeoro, pues se paso de un 12 % de establecimientos en mal estado a un 18% y de 49 % en buen estado a 36 %. Este estudio se hizo mediante varias visitas para mirar el estado físico de las instituciones educativas. Dice además la Contraloría : “ El 16 % de los establecimientos representan peligro tanto para la comunidad estudiantil como para el docente, debido al alto grado de deterioro que presentan sus instalaciones “. “De las observaciones se puede deducir que el 86.4 % de los establecimientos educativos, Edúcame no les hace mantenimiento, ni les asigna recursos para que ellos mismos lo ejecuten “.

Queda entonces el interrogante sobre la eficacia de la inversión en infraestructura ya que hoy se tienen más establecimientos en mal estado.

En la encuesta realizada por la Veeduría, se encontró que:

- En el 64.5 % de los establecimientos educativos visitados, las reformas realizadas por la Secretaria de Educación en el periodo 1998 – 2000 no están acordes con las necesidades reales que presentan las mismas.

- El 59 % de los establecimientos han requerido algún tipo de reforma urgente en su estructura física y lo han comunicado a la Secretaria de Educación.
- En promedio, en un 40 % ha sido resuelto el problema presentado por las instituciones educativas, por parte de la Secretaria de Educación.

5. Las Obras de infraestructura de la Secretaria de Educación son Ejecutadas por medio de la Secretaria de Obras Publicas y EL INVAL.

Lo anterior pese a contar la Secretaria de Educación con personal operativo y calificado para la realización de estas labores. Lo anterior fuera de la duplicidad en funciones al interior del mismo municipio genera ineficiencias, retrasos y sobrecostos en la realización de las obras.

6. Las metas de cobertura no se cumplen

De acuerdo con datos de la Contraloría General de Medellín, la cual cita como fuente la Secretaria de Educación, encontramos la siguiente cobertura:

Año	Población edad escolar	Matriculados colegios		Total población	Déficit colegios oficiales edúcame	% cobertura colegios oficiales	% cobertura total
		Oficiales edúcame	privados				
1999	452.043	275.558	113.252	388.810	63.233	61%	86,01
1997	474.082	287.807	125.661	413.468	60.614	61%	87,21
1998	480.794	300.134	123.684	423.818	56.976	62%	88,15
1999	467.880	303.484	127.241	430.725	37.155	65%	92,06

Fuente: Contraloría General de Medellín

De acuerdo con el anterior cuadro, los niveles de cobertura se han incrementado en la ciudad desde un 86 % en 1996, hasta un 92.06 % en 1999. Lo anterior responde a una elevación de la cobertura en los colegios oficiales del 61% al 65%.⁵ El déficit para el año 1999 la población desescolarizada era de 37.155, nivel muy significativo para una ciudad como Medellín.

⁵ Cabe anotar que los datos de las distintas entidades no coinciden en cuanto a cobertura.

La Secretaria de Educación informa que a través de diferentes estrategias se crearon 18.800 nuevos cupos escolares en los tres años, lo cual representa un 37 % de la meta planteada en el Plan de Desarrollo.

7. No se encuentran avances significativos en calidad de la educación:

Según la encuesta realizada por esta Veeduría⁶, el 19.5 % de los encuestados considera que la Administración 1998 – 2000 hizo mucho por apoyar e incentivar la capacitación de los docentes. El 80.5% considera que hizo muy poco o nada por ello.

Sobre participación de los docentes en programas de investigación, el 11 % considera que se hizo mucho y el 89 % considera que se hizo muy poco o nada por ello

El 53 % considera que se incremento la cobertura reduciendo la calidad y solo el 12 % considera que se mejoraron la calidad y la cobertura.

8. Notable reducción Presupuestal en el programa de la Red de Escuelas y Bandas de Medellín.

El programa Red de Bandas se creo durante la administración 1995 –1997 con un presupuesto asignado de \$ 1.000 millones. A través de este programa se brindo formación musical a 1.960 niños de diferentes comunidades.

Para 1998 el programa contaba con un presupuesto de \$ 898 millones, para 1999 el presupuesto asignado fue de alrededor de \$ 1.282 millones. En la vigencia del 2000, el programa contó con una asignación de \$ 150 millones.

Esta disminución en el presupuesto del programa ha originado :

- De los 70 profesores con que contaba el programa al finalizar el año 2000 solo era posible pagar 35.

⁶ Se realizaron 200 encuestas entre profesores adscritos al Municipio de Medellín y rectores de establecimientos educativos con las mismas características. La muestra se seleccionó mediante la técnica de muestreo aleatorio estratificado. El nivel de confianza es del 97.5%, para un margen de error del 2.5%

- Anteriormente se dictaban 30 horas de capacitación, en el 2000 solo se imparten 10 horas.
- En el primer semestre del año 2000, 400 niños no recibieron instrucción.
- Existe un déficit aproximado de 600 instrumentos, lo cual implica que por cada instrumento son entre tres y cuatro niños.
- Los padres de familia y la comunidad en general han debido asumir responsabilidades económicas para el sostenimiento del programa.
- Dado el recorte presupuestal, existe gran cantidad de instrumentos sin mantenimiento (cuerdas, puentes, arcos, atriles, etc).

VIVIENDA Y HABITAT

1. Escasa destinación de recursos, frente a lo programado el inicio de periodo.

El diseño y ejecución de los programas de vivienda estuvo a cargo de CORVIDE y para tal fin, el presupuesto aprobado en el Plan de Desarrollo era de \$ 163.101 millones. La financiación de los proyectos y programas a ser desarrollados por esta entidad se debía lograr con aportes tanto de esta como del Municipio de Medellín, según se presenta en el siguiente cuadro.

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLIN 1998 – 2000
ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA
Cifras en millones de pesos

Fuente	Plan de Dlo	Aplicado	% Cumplimiento
Recursos de Municipio de Medellín	66.071	33.551	47,4%
Recursos CORVIDE	94.400	13.423	13,9%
Total Recursos	163.101	46.974	27,6%

Fuente: Secretaría de Hacienda y CORVIDE

Finalmente la destinación de recursos por parte del Municipio de Medellín alcanza al 47.4 % de lo presupuestado, con ejecuciones en los diferentes años como se presenta en el siguiente cuadro :

Ejecución a pesos de 1998

Año	Presupuesto ejecutado
1998	14.709
1999	14.052
2000	6.022
Trienio	33.551

Fuente: Secretaría de Hacienda

En 1998, el presupuesto asignado por el municipio debía estar alrededor de \$ 22.234 millones y fue inferior en un 34 %. Algo similar ocurre en el año 1999. En el 2000 la asignación presupuestal del Municipio fue de \$ 7.843 millones. Al finalizar el año la asignación presupuestal era del orden de \$ 11.872 millones, y finalmente se ejecutaron \$ 7.178 millones.

La apropiación de recursos propios por parte de CORVIDE alcanza solo al 13.9 % de lo presupuestado. Esto por cuanto no se cumplieron las expectativas nacionales de subsidio ni la recuperación de cartera, además del cierre de los créditos.

2. Bajo cumplimiento de las metas:

En adquisición de vivienda: 20 %

El Plan de Desarrollo se propuso generar 3.500 soluciones de vivienda, orientadas a reducir el 12 % del déficit en los estratos socioeconómicos 1 al 3. Se estimaba que de esta meta se derivaría una generación de 2.350 empleos. El logro frente a esta meta fue de 697 viviendas, lo que representa un 20 %. Frente a un déficit de 31.673 viviendas en los estratos 1 al 3 en 1999, el impacto es del 2.2%.

Año	Adquiridas	Meta trienio	Cumplimiento
Total	697	3.500	20%

Fuente: CORVIDE

De estas soluciones de vivienda, 189 se construyeron en vigencias anteriores, pero fueron adquiridas por el ente público en la actual.

VALOR UNITARIO DE LAS VIVIENDAS PROGRAMA ADQUISICION DE VIVIENDA

Nº Viviendas	Valor SMLM	Valor en pesos
149	91	23.669.100
57	105	27.310.500
35	96	24.969.600
104	141,8	36.882.180
83	46	11.964.600
57	95,1	24.735.510

14	96	24.189.300
41	89	23.148.900
73	105	27.310.500
84*	46	11.964.600

Fuente: CORVIDE

*Estas soluciones corresponden al plan de terrazas.

Como se aprecia en el cuadro, con excepción de las viviendas del Plan Terrazas y 83 de la urbanización Carmelitas (adquirida a la Fundación Social), el costo de cada solución oscila entre \$ 23.148.300 y \$ 36.882.180.

En mejoramiento de vivienda en zona rural y urbana: 57 %

El Plan se propuso mejorar 3.500 viviendas en las zonas urbana y rural, lo que generaría alrededor de 1.400 empleos.

Año	Mejoramientos	Meta Trienio	Cumplimiento
Total	2.007	3.500	57%

Fuente: CORVIDE

En legalizaciones : 70 %

El Plan se propuso legalizar 8.000 predios de vivienda de interés social.

Año	Títulos Entregados	Meta Trienio	Cumplimiento
Total	5.571	8.000	70%

Fuente: CORVIDE

En Renovación Urbana : 82 %

El Plan se propuso promover 500 soluciones habitacionales en zonas de renovación urbana, generando 1.100 empleos.

Año	Familias Beneficiadas	Meta Trienio	Cumplimiento
Total	410	500	82%

Fuente: CORVIDE

De estas 130 corresponden al Subprograma de Rehabilitación Integral de Barrios del Centro y 280 hacen parte del subprograma "reasentamiento de familias por Macroproyectos urbanos", mas específicamente el proyecto Vía Regional del Norte y la Asomada.

3. La escasez de recursos genera un cambio de perspectiva hacia el mejoramiento de vivienda más que hacia la construcción de nuevas soluciones.

Motivado en gran parte por las dificultades para la apropiación de recursos, la política de vivienda se oriento a mejoras, renovación, desarrollos en altura, etc. mas que a la construcción de viviendas, permitiendo una mejor relación costo / beneficio.

Como se vio arriba, los costos de una vivienda nueva oscilan entre \$ 23 y \$ 36 millones de pesos, mientras que por plan terrazas cuesta cerca de \$ 12 millones y un mejoramiento \$ 3.5 millones.

4. Se avanza en la construcción de una política de vivienda para la ciudad

Se logro aprobar por acuerdo el subsidio municipal para mejoramientos de vivienda, el cual permite desarrollo colectivos de proyectos, que por ahora se esta desarrollando en zonas Primed.

El subsidio se otorga por paquetes presentados por un oferente con grupos familiares de mínimo 10 familias y máximo 60. El subsidio entregado es de \$ 3.500.000 por familia beneficiada. En este programa se hicieron 220 adjudicaciones.

Se logró que en la ley de vivienda se aceptaran las terrazas para subsidio del Inurbe.

5. Sobre tecnologías apropiadas hubo algunos avances en pruebas de nuevos sistemas para construcción.

Se avanza en la implementación de nuevas tecnologías que permiten la construcción de viviendas en zonas no accesibles para los sistemas tradicionales. Este programa se llevo a cabo con la fundación Conconcreto y Simesa. La prueba piloto se hizo en la urbanización el Limonar de San Antonio de prado.

6. Las contrapartidas nacionales para el Primed han encontrado dificultades por la nueva legislación que no permite subsidio para mejoramientos.

Esto ha ocasionado una disminución significativa en los recursos para el programa Primed, por lo cual el Municipio decide crear el subsidio municipal para mejoramientos. El programa Primed recibe recursos de la KFW de Alemania, como préstamo condonable, según el cumplimiento por parte del gobierno local y nacional.

OBJETIVO ESTRATEGICO 2: DESARROLLO SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA

Los programas que se desarrollan bajo este objetivo, tienen incidencia especial en la calidad de vida de la población y sobre todo afectan el desarrollo de las capacidades necesarias en las personas para poder ejercer sus derechos y sus potencialidades. En este sentido, de conjunto no se encuentran avances significativos a pesar de que hay inversiones importantes, e incluso crecientes como en el caso de la salud, pero que no alcanzan a mostrar evidencias de mejoramiento en los indicadores sociales, como tasas de mortalidad u otros que muestren la salud colectiva, nutrición infantil, violencia juvenil, etc., como tampoco se encontraron avances ni en los mecanismos de concertación ni en sus formas de ejecución.

SALUD

1. Los recursos destinados por el Municipio a la salud alcanzan el 109 % de lo previsto en el Plan de Desarrollo

Dentro del Plan de Inversiones para el trienio 1998 – 2000, se previó destinar un total de \$180.674 millones como recursos del Municipio. Adicional a estos, el Plan de Desarrollo contemplaba la inversión de otros recursos por \$48.142 millones para la prestación de servicios de las IPS Hospital General y Metrosalud.

Sumando estos dos conceptos, el presupuesto para salud durante el trienio alcanza los \$228.816 millones.

Los recursos ejecutados en los programas de salud por la Secretaría, en cada uno de los años:

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 1998-2000	
Presupuesto ejecutado en programas de salud	
Cifra en millones de pesos	
Año	Ejecutado
1998	68.419
1999	78.165
2000	68.804

Fuente: Secretaría de Hacienda

Llevados estos valores a pesos constantes de 1998, la ejecución en programas de salud durante el trienio 1998 - 2000, asciende a \$196.926 millones, lo que implica que se logra un cumplimiento de la meta financiera, por parte de la Secretaría de Salud en un 109 %. El Municipio efectivamente destina a la salud los recursos previstos en el Plan.

2. La mayor parte de los recursos, el 50.7% van al régimen subsidiado

El principal componente de la inversión se destina a “Recurso Humano “ que incluye : afiliación al régimen subsidiado, atención a la población vinculada y el Plan de Atención Básica, los cuales suman \$150.715 millones de 1998, es decir, el 80.6% de la inversión.

PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLIN DISTRIBUCION RECURSOS PARA SALUD 1998- 2000 Cifras en millones de pesos

Concepto	presupuesto		Reservas de apropiación	Ejecución Pagada	Ejecución	
	Inicial	Final			Nominal	Real
1998						
Régimen Subsidiado	23,000	27,855	5,128	18,749	67.3%	85.7%
Atención a vinculados	23,535	27,375	4,159	20,220	73.9%	89.1%
PAB	6,150	6,193	2,059	2,794	45.1%	78.4%
Total	52,685	61,424	11,346	41,764	68.0%	86.5%
1999						
Régimen	32,709	32,501	10,521	20,159	62.0%	94.4%

Subsidiado						
Atención a vinculados	11,998	29,434	5,905	21,997	74.7%	94.8%
PAB	6,348	6,164	1,117	4,634	75.2%	93.3%
Total	51,055	68,099	17,542	46,789	68.7%	94.5%
2000						
Régimen Subsidiado	29,900	31,302	8,507	21,075	67.3%	94.5%
Atención a vinculados	15,400	29,464	3,025	23,057	78.3%	88.5%
PAB	4,148	4,104	1,155	1,727	42.1%	70.2%
Total	49,448	64,870	12,687	45,859	70.7%	90.3%

Fuente: Secretaría de Hacienda

En el cuadro puede verse una tendencia a la disminución de los recursos para atención a vinculados en los dos últimos años sobre todo en la ejecución, mientras que el régimen subsidiado se mantiene.

Sintetizando para el trienio 1998 - 2000 y considerando las cifras a valores constantes de 1998, la asignación presupuestal en el periodo es :

Concepto	Inversión	% Participación
Régimen Subsidiado	76.686	47,7%
Atención a vinculados	71.717	44,6%
PAB	12.518	7,8%
Total	160.922	100%

Los recursos ejecutados en el régimen subsidiado, valorados a pesos de 1998, ascienden a \$ 76.686 millones de pesos, con los cuales se paga el aseguramiento de 223.500 personas a las Aseguradoras del Régimen Subsidiado (ARS).

Para la atención a vinculados, los recursos ascienden a \$71.717 millones de pesos, con los cuales se atiende a mas de 508.763 personas que se encuentran como “ vinculados “, es decir, sin aseguramiento, pero que están clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisben, es decir, con niveles altos de pobreza.

La atención a vinculados, población de estratos bajos que no alcanza el aseguramiento ni el régimen contributivo, es la que hoy se encuentra en mayores dificultades. Esta debe atenderse a través de la Red Publica de Metrosalud en el primer nivel y los departamentos en el segundo y tercer nivel. Su financiación viene disminuyendo en el nivel local municipal pero la responsabilidad con este

alto porcentaje de población no afiliada a los dos regímenes sigue siendo crucial para la salud pública.

Por convenio de desempeño el municipio le paga a Metrosalud la atención a vinculados según el manual tarifario, vía facturación. Metrosalud también atiende población no identificada por el Sisben y que es pobre, que sigue siendo usuaria como particulares, a través de una cartera por cobrar que va creciendo y es incobrable.

Al Plan de Atención Básica que incluye todas las acciones de tipo preventivo y de salud colectiva apenas se destina un 7.8 %.

3. No se cumplen las metas de afiliación:

La Meta propuesta era afiliar el 90% de la población a los regímenes contributivo y subsidiado.

Al finalizar el trienio anterior la cifra de personas afiliadas al régimen subsidiado era de 216.459 personas, y al finalizar el actual trienio la cifra entregada por Secretaria de Salud es de 223.500 es decir, se logra mantener prácticamente el mismo nivel de cobertura en los tres años, a pesar de la alta destinación de recursos.

Las cifras de afiliación que presentan la Contraloría como Secretaria de Salud son las siguientes:

AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD EN EL MUNICIPIO DE MEDELLIN

RÉGIMEN DE AFILIACIÓN	1997	1998	1999	2000
	NÚMERO DE PERSONAS			
Régimen Contributivo	1.200.000	1.311.735	1.082.666	1.267.737
Régimen Subsidiado	213.984	216.459	223.500	223.500
Vinculados	426.194	423.635	438.653	508.763
Sin Garantía de afiliación	71.118	-----	211.306	
Población de Medellín	1.911.296	1951.819	1.956.125	2.000.000

Fuente: 1997-1999, Contraloría General de Medellín⁷. 2.000 Secretaría de Salud

⁷ Citando como fuente la Secretaría de Salud del Municipio de Medellín

Sin embargo, estas cifras presentan grandes dificultades para otorgarles credibilidad. Así, con una población que sigue en crecimiento continuo, un número de personas afiliadas al régimen subsidiado que no crece, una crisis del empleo cada vez más grave, una población de estrato 3 que no es encuestada por el Sisben pero es duramente golpeada por el desempleo, es poco probable que la población perteneciente al régimen contributivo esté creciendo como se aprecia en el cuadro anterior y que no haya población sin garantía de afiliación en la ciudad.

Según esto, todas las personas de la ciudad de Medellín estarían cubiertas por el régimen contributivo, el subsidiado o como vinculados, lo cual no coincide con otros estudios realizados en Medellín ni con cualquier aproximación empírica que se haga al tema.

Para agravar los problemas de acceso a la salud, las personas afiliadas al régimen subsidiado, según decreto del Ministerio de Salud, tenían que presentarse a las Aseguradoras del Régimen Subsidiado (ARS) con sus documentos de identidad. Quienes no lo hicieron sacados del Sistema y hoy no tienen derecho a la atención.

4. La mayor inversión en infraestructura y dotación se concentra en la nueva torre del Hospital General.

Durante el trienio 1998 – 2000 se destinó, valorados a pesos de 1998, para obras de infraestructura un total de \$29.034 millones, de los cuales el 76% (\$ 21.932 millones) fueron para la construcción de la nueva Torre del Hospital General.

Este rubro está considerado dentro del “Fortalecimiento de la red pública de servicios” mediante el cual el Plan de Desarrollo incluye la construcción, remodelación, adecuación y mantenimiento de centros de salud y unidades hospitalarias, incluida la nueva torre del Hospital General y su renovación tecnológica.

El resto de la inversión en infraestructura, es decir, \$ 7.102 millones se invirtieron en algunos centros de salud y Unidades Hospitalarias del primer nivel de atención, en los cuales se encuentran obras inconclusas como la Unidad Hospitalaria de San Javier. En esta se viene ejecutando una reforma que por

ahora solo le permite funcionar como un centro de salud con urgencias, porque esta inconclusa y no hay presupuesto para terminar sus dos fases.

5. Baja inversión en renovación y reposición tecnológica en Metrosalud

Para la Renovación y Reposición Tecnológica de Metrosalud, objetivo considerado dentro del Plan de Desarrollo, se presupuestaron y ejecutaron recursos como se aprecia en el siguiente cuadro.

<u>Cifras en millones de pesos</u>		
Año	Presupuesto	Ejecutado
1998	10.000	0
1999	10.000	2.500
2000	5.000	0

Fuente: Secretaría de hacienda

De \$ 25.000 millones presupuestados en los tres años, se aplicaron en este concepto \$2.500 millones, es decir un 10%.

6. Cumplimiento parcial de metas

Dentro de las metas propuestas por el Plan de Desarrollo, se propuso una cobertura en vacunación del 95% en la población objetivo y reducir la tasa de mortalidad materna a 2 por 10.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad infantil a 12 por 1.000 nacidos vivos.

Según el informe de la Secretaria de Salud las coberturas de vacunación en primeras dosis son de 95%. Sin embargo, las coberturas poblacionales inmunológicamente útiles se miden sobre esquemas terminados y no sobre primeras dosis. A este respecto, el informe de la Secretaria de Salud aduce las dificultades del registro de las otras dosis, para lo cual se desarrollan continuas campañas. Frente a esta meta falta entonces establecer cual es la cobertura de vacunación en un esquema completo.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en su ultimo informe a las comisiones séptimas de Senado y Cámara, ve con preocupación el deterioro en las coberturas nacionales en vacunación y el resurgimiento de enfermedades inmunoprevenibles e infecciosas en un contexto de deterioro de la salud publica. En el caso de Medellín, en el año 1998 se presento una epidemia de dengue

hemorrágico. Actualmente se ve con preocupación el aumento de los casos de tuberculosis en la ciudad y casos sospechosos de sarampión, lo cual puede constituir un indicador indirecto de una situación preocupante en términos de Salud Pública.

En cuanto a tasas de mortalidad materna e infantil, según las estadísticas presentadas en su informe por la Secretaria de Salud, los resultados alcanzados son :

Mortalidad Materna	4,3 por cada 10.000 nacidos vivos
Mortalidad Infantil	15,06 por cada 1.000 nacidos vivos

En estos dos campos no se cumplen la meta establecida y se encuentra que el nivel de estos dos indicadores es superior al promedio nacional.

La información presentada por la Secretaria de Salud, revela, en primer lugar que las metas no se alcanzaron. Como es claro en la bibliografía sobre el tema, estos dos indicadores en particular, son altamente sensibles a las modificaciones a la calidad de vida, lo que pudiera estar sugiriendo un deterioro de esta, en concordancia con igual situación en el país en los últimos años, como lo señalan los propios datos gubernamentales.

7. No hay información confiable sobre resultados del Plan de Atención Básica (PAB) y sobre la situación general de la salud.

El Plan de Desarrollo se proponía implementar el 100% del subsistema de Información en Salud y ejecutar el 100% del Plan de Atención Básica, aprobado para el Municipio de Medellín. Para esto los recursos finales destinados ascendieron a \$12.518 millones de pesos, es decir, el 7.8% del total invertido.

La implementación del Plan de Atención Básica tiene un inconveniente por la confusión generada a nivel nacional debido al conflicto de competencias entre la responsabilidad de las EPS y ARS, y su obligación de efectuar las acciones pertinentes de prevención a nivel individual entre sus afiliados, en tanto que los entes territoriales deben implementar las acciones pertinentes frente a la implementación del PAB a nivel colectivo.

Sin embargo hay una clara responsabilidad de los municipios en la ejecución del PAB, y en este sentido, la ciudad no ha realizado de manera sistemática y

continúa las acciones de salubridad pública que le competen, no dispone de un diagnóstico preciso en cuanto a los grandes problemas de Salud colectiva y no dispone de un Sistema de información confiable.

Si bien se intenta desarrollar el subsistema de información de la salud y el montaje de una base única de datos, la fragmentación de la información que entregan las EPS y las IPS, debida a la propia fragmentación del sistema de salud, dificulta el control territorial de la información que de cuenta de la dimensión colectiva de la salud. Esto también afecta la formulación de políticas de salud pública con poblaciones objetivo y metas precisas. Pero además, la situación de Medellín, representa una pérdida de las fortalezas construidas en el sistema de información, en vigilancia epidemiológica y en protección inmunológica a la población.

8. Metrosalud, como entidad básica de la Red Pública fue debilitada en un intento de transformación que no fue adecuadamente concluido:

La administración 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., aunque esto no estaba en el plan de desarrollo. Pero ya Metrosalud era una empresa territorial descentralizada, operadora además de la Red Pública, con grandes fortalezas, 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 participaron todos los actores interesados y que duro 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 tiene con un alto déficit presupuestal de \$18.459 millones, además de varios cambios de gerente 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 procesos que finalmente no hicieron otra cosa que debilitarla.

ATENCIÓN SOCIAL POR GRUPOS POBLACIONALES

DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ

El Plan de desarrollo 1998 – 2000 divide la atención a la niñez en dos aspectos; Programa de Restaurantes Escolares y Programas Complementarios. En lo presupuestado para el trienio, la niñez se ve privilegiada frente a otros grupos poblacionales, ya que para el desarrollo de las políticas para el mejoramiento de sus condiciones, el Plan de Inversiones pretendió destinar \$50.429 millones de pesos durante los tres años. Lo anterior representaba el 66% de los recursos destinados para el apoyo a Programas de Atención Social por Grupos de Población, así como el 5.2% de las disponibilidades financieras del Plan de Desarrollo.

El 79.4% del presupuesto para niñez se destinó a los restaurantes escolares, programa básico para el crecimiento y nutrición adecuada de los niños, que entra a responder por uno de los bienes meritorios fundamentales para el desarrollo humano cual es la nutrición y, que incluso como se vera en la evaluación, no logra aun la cobertura requerida en la ciudad.

Como meta, el Plan de Desarrollo se propuso en cuanto a los Restaurantes Escolares, atender 330.000 niños: 100.000 el primer año, 110.000 en el segundo y 120.000 en el tercero.

Los programas complementarios según el Plan de Desarrollo pretendían mejorar las condiciones de vida de los menores en riesgo; a través de asistencia directa a niños con: actividades preventivas, asesoría psicológica, recreación y otros servicios. En los menores en riesgo se encuentra la niñez explotada, niñez abandonada, niñez infractora contraventora, indigencia, etc. Se sentía como meta dar atención especializada a 11.900 niños.

RESTAURANTES ESCOLARES

1. Se incrementa el presupuesto para el programa de restaurantes escolares, pero no se alcanzan las metas del plan de desarrollo.

El presupuesto final asignado para los programas de restaurantes escolares en cada uno de los años fue el siguiente:

PRESUPUESTO E INVERSION 1998 -2000 Cifras en millones de pesos

Año	Presupuesto final	Ejecución mas	%
	Final	RESERVAS	Ejecución
1998	12.312	10.935	88,8%
1999	14.191	13.582	95,7%
2000	12.133	9.970	81,3%

Fuente: Secretaría de Hacienda. A pesos corrientes.

Cabe destacar que durante los años 1998 y 1999 se hicieron adiciones al presupuesto para el programa de restaurantes escolares. En el año 2000, la destinacion presupuestal para el financiamiento de los mismos al inicio, fue del orden de los \$17.341 millones. Sin embargo, a diciembre 31 de 2000, se presento un recorte de \$5.208 millones, lo que representa una disponibilidad, a esa fecha, de \$12.133 millones.

Sintetizando el trienio, y tomando las cifras a pesos constantes de 1998, la suma total ejecutada en el programa de restaurantes escolares alcanza los \$31.607 millones.

Sumando esta cifra con lo destinado a los programas complementarios para la niñez, asciende a \$40.873 millones de pesos de 1998 lo cual representa un 81% de lo previsto en el Plan.

2. No se cumplen las metas de cobertura:

A pesar de la significativa destinacion presupuestal de este programa, que solo se ve afectado en lo financiero en el año 2000, apenas se logra mantener la cobertura de cerca de 100.000 niños atendidos por año, lo que significa un 90% de lo previsto.

Pude decirse entonces que en cuanto a cobertura, no se cumplió la meta prevista en el plan de desarrollo de incrementar anualmente el número de cupos.

3. Cada año se cambian las modalidades de atención.

Durante los tres años de la Administración de Juan Gómez, el Programa tuvo modalidades diferentes de atención, dos el primer año, cuatro el segundo, tres el tercero. En dos últimos años las modalidades escogidas llevaron a debilitar los procesos organizativos y comunitarios que se venían desarrollando.

Esto ha evidenciado la falta de conocimiento y asimilación de la experiencia en la Secretaría de Bienestar Social, mostrando improvisación y no aprendizaje de las valiosas experiencias que el Programa ha tenido a través de los años. Cada año se presentan nuevas dificultades para el adecuado funcionamiento del programa, deterioro de la calidad y los servicios e imposibilidad de aumentar la cobertura a pesar de disponer de cuantiosos recursos.

4. El programa ha perdido su carácter de integralidad y ha pasado a ser un programa de entrega de alimentos.

Los componentes de Educación y capacitación nutricional, promoción y participación comunitaria, vigilancia nutricional y supervisión y control se han visto considerablemente reducidos o en muchos casos son inexistentes

Se ha privilegiado una modalidad de atención donde el contratista entrega alimentos pero no está obligado a desarrollar el componente educativo. Este se ha venido a contratar al finalizar el año con otras entidades elevando entonces los costos.

La vigilancia nutricional, que es también un aspecto central del programa, tampoco se ha desarrollado al iniciar el programa y al finalizar para poder evaluar los cambios en los niños, y apenas se hizo en algunos lugares sin la oportunidad necesaria.

La educación y la organización de la comunidad, que son uno de los factores más importantes para generar cambios en los hábitos, así como pertenencia y participación, se ha reducido considerablemente y ni siquiera es una exigencia en las modalidades actuales.

5. Se agilizo la contratación pero los días de cobertura siguen siendo insuficientes.

El programa ha superado una debilidad señalada por la Veeduría en 1999 como es la lentitud en las contrataciones, pues ya se realizan en los primeros meses y además se tienen reservas para ejecutar a partir de la primera quincena escolar.

Sin embargo, los días de atención sumados, en el mejor de los casos llegan a 120 días, pues hay que descontar las vacaciones de diciembre, enero y julio, la semana santa y los paros. Ya se ha señalado también que no es posible mejorar el estado nutricional de los niños sin una adecuada atención por lo menos de 180 días al año.

6. No se desarrollo cabalmente la supervisión y control durante el año 2000

Debido a que el personal de la Secretaria de Bienestar Social no disponía de medios de transporte adecuados para desplazarse se dificultaron las labores de supervisión y control.

La solución dada a este inconveniente del transporte fue el envío de una comunicación en la cual se les anunciaba que deberían desplazarse en los vehículos del contratista. Lo anterior es inconveniente no solo para el desempeño de su labor de supervisión y control, que requiere total independencia y autonomía, sino porque además la seguridad en el desplazamiento se transfirió del Municipio a un particular.

7. La calidad del programa se ha deteriorado no solo en cuanto al proceso educativo y comunitario sino a la propia alimentación

La Veeduría tiene en su poder información que demuestra las numerosas irregularidades y reclamos efectuados por los supervisores y nutricionistas sobre la calidad de los alimentos.

En repetidas ocasiones la carne estaba mala, se encontraba leche y jugos pasados, leche de marcas desconocidas, preparación de alimentos en horarios inadecuados, desatención a los llamados de atención sobre la prestación del servicio, inadecuados medios de transporte, etc. Como consecuencia de lo anterior se registro un caso verificado de intoxicación masiva de 12 niños del colegio Diego Echevarria Misas en Castilla, en el cual según los resultados del laboratorio el hecho se debió a la mala calidad de los alimentos suministrados

por el contratista. Al contratista no se le exige contar con nutricionistas, lo cual afecta sin lugar a dudas la calidad del programa.

PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS PARA LA NIÑEZ

1. Recursos escasos para los programas complementarios:

Los recursos para programas complementarios, donde se encuentra toda la atención a la niñez con necesidades de protección, son escasos, con asignaciones presupuestales de \$2.864, \$3.842 y 2.817 millones en 1998, 1999 y 2000 respectivamente, significando apenas alrededor del 1% de la inversión total del Municipio en cada uno de los años. En total la ejecución de estos recursos llego a \$8.191 millones de pesos de 1.998.

Dentro de estos se incluye la atención al menor infractor que es el que tiene mayores recursos, significando 45% del total del presupuesto asignado a los programas complementarios para la niñez durante el trienio.

Los recursos restantes suman, a pesos constantes de 1998, \$4.980 millones, para el total del trienio.

2. La población con necesidades de protección se encuentra por lo general desescolarizada y no tiene acceso al programa de restaurantes escolares

Debido a esto no se logra atender un aspecto prioritario en materia de niñez y es la nutrición y por ende la salud de la población que se encuentra en mas alto riesgo. Para subsanar este y otros problemas es necesario trabajar en proyectos integrales que atiendan los diferentes aspectos desde una visión de los derechos del niño.

3. Falta de continuidad e improvisación en los programas de niñez

El Plan de Desarrollo en su ejecución presupuestal de 1998 incluye rubros que no aparecen en la inversión del 1999. Así mismo, en 1999 aparecen rubros que no tienen continuidad en el 2000. Esto indica que no hay continuidad en el desarrollo de las políticas de inversión, lo que evidencia falta de conocimiento de

la problemática infantil dentro de la ciudad, no priorización de la misma y por lo tanto una inadecuada planeación en la inversión.

Se encuentra poca claridad de los destinatarios reales de los problemas, pues son conceptos tan generales que no dan cuenta de problemáticas específicas. Por ejemplo : asistencia a menores de ambos sexos, atención a menores, asistencia a menores en riesgo, atención integral al menor con problemas, entre otros. Esta clasificación se hace de acuerdo al Código del Menor, sin embargo genera problemas para la orientación y seguimiento a los recursos.

De otro lado en ninguna parte la niñez trabajadora como beneficiaria directa de la inversión social del Municipio. No se nombra y por ello no se reconoce como una problemática prioritaria a la que hay que atender inmediatamente.

4. Falta de claridad sobre los límites y las responsabilidades de los diferentes entes territoriales :

En Colombia no existe una política para la niñez claramente definida entre el ICBF y las entidades territoriales y ello ha acarreado graves problemas como la falta de claridad sobre los límites y las responsabilidades de cada una con respecto a las problemáticas de la niñez.

El código del menor (1989) define como el principal responsable en materia de niñez al ICBF, pero este tiene que comprometer a los diferentes municipios en la inversión hacia programas que busquen la protección integral para la infancia, ya que el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del estado. Esta relación se da pero como no son claros los límites en la atención, a veces se duplican las acciones y no se complementan.

Algunas problemáticas de la infancia quedan por fuera de la atención del gobierno local, quien argumenta que ellas son responsabilidad del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Se habla de descentralización, pero aun los municipios no tienen en materia de niñez las herramientas legales ni presupuestales para resolver integralmente los problemas de la infancia; a esto se le suma que las crisis nacionales tiene su efecto también en el ámbito municipal.

5. Se incrementan los problemas y no la cobertura :

En el primer semestre del 2000 se le recorto el presupuesto a varias instituciones que venían desarrollando programas de atención a niños y niñas vinculados a la vida callejera, con lo cual un numero importante de niños / as se quedaron sin atención. Entre ellos hay lactantes y todos /as son menores de 18 años y en condiciones de desprotección y alto riesgo social.

La Administración Municipal explico esto porque según ellos algunas atenciones no le corresponden al municipio, y de otro lado porque la crisis económica ha afectado el presupuesto municipal.

6. Dificultades de la Secretaria de Bienestar Social para la ejecución presupuestal:

En los años 1998 y 1999 la Secretaria de Bienestar dejo de ejecutar importantes recursos que en algunos casos pasaron el año siguiente y en otros fueron al presupuesto general del municipio, perdiéndose como recursos para la niñez. Del total de recursos de programas complementarios y restaurantes escolares, \$1488 millones en 1998 no se ejecutaron ni quedaron como reserva de apropiación para el año siguiente. En 1999 esta suma fue de \$1.059 millones.

En la Secretaria se plantea que existe una gran tramitología, que el sistema de contratación es demasiado complejo, los requisitos son innumerables y todo esto retarda la contratación. Esta baja eficiencia en la ejecución del presupuesto tiene consecuencias en términos de la atención que se deja de prestar a la niñez de la ciudad. Implicación inconcebible dentro de una ciudad como la nuestra, en la cual cada vez mas problemas afectan a la niñez.

Es necesario mejorar la eficiencia administrativa de la secretaria de Bienestar social del municipio con respecto a la agilidad para realizar las contrataciones y destinar los recursos. Los recursos destinados para la infancia ya sean para restaurantes o programas complementarios deben tener prioridad para su ejecución.

JUVENTUD

El Plan de Desarrollo se propuso el Desarrollo Integral de la Política de Juventud, buscando promover y apoyar procesos de participación de los jóvenes, en los

cuales ellos sean protagonistas en la creación de condiciones para su propio bienestar. La meta era atender con programas preventivos aproximadamente 330.000 jóvenes.

En cuanto a la asignación de recursos, el Plan de Inversiones Trienal, contemplaba la asignación de tres mil ochocientos treinta y tres millones de pesos (3.833 millones) en proyectos para mejorar las condiciones y posibilidades participativas de los jóvenes de la ciudad.

PRESUPUESTO PROGRAMAS PARA JOVENES 1998 – 2000

Cifras en millones de pesos

	Presupuesto		Ejecución	reservas	% Ejecución	
	Inicial	Pagada	pagada	apropiación	Nominal	Real
Juventud 1998	1.023	1.141	784	212	87,0%	69,0%
Juventud 1999	1.023	1.613	178	1.352	93,8%	84,8%
Juventud 2000	1.734	1.905	983	562	81,1%	51,6%

Fuente: Secretaría de Hacienda

Llevado a pesos de 1998, el presupuesto total destinado para programas de juventud, en el periodo 1998 – 2000 asciende a \$3.688 millones, el cual representa el 96% de lo previsto en el Plan de Desarrollo.

El nivel de ejecución real alcanzado durante 1998 en los recursos para jóvenes fue del 69%. Con las reservas de apropiación, a ser ejecutadas durante 1999 el nivel de ejecución alcanzado es del 87%. En 1998 encontramos que los recursos para obras de infraestructura y dotación representaron inicialmente el 29% y los mismos se reducen posteriormente hasta significar un 12.6% del presupuesto definitivo.

La participación del municipio dentro del proyecto Paisajoven represento el 18% del presupuesto definitivo de 1998 para el trabajo con jóvenes, pero se redujo al 13% dentro de la ejecución, dado que solo se cancelo el 50% de los recursos presupuestados al final del año.

Dentro de este presupuesto se destaco la baja ejecución para la formulación de la política municipal de la juventud.

Durante 1999 aunque mejoraron los niveles de ejecución, es evidente la inexistencia de planeación en la realización de proyectos de infraestructura para

las organizaciones juveniles, a las cuales durante el transcurso del año debió asignarse un presupuesto de \$74 millones.

Como se aprecia en el cuadro anterior, pese a que durante el 2000 el presupuesto asignado es superior a lo destinado durante vigencias anteriores, la eficiencia en la ejecución es mucho menor, 51% real y 81% nominal.

En ese año aparecen como prioridades importantes la realización de proyectos tanto de infraestructura como de dotación, lo cual no ocurría en el presupuesto inicial en los años anteriores.

1. La oficina de la juventud obtuvo algunos logros durante el periodo 1999 – 2000:

- La aprobación de la política de la juventud por Acuerdo Municipal de Marzo 8 del 2000.
- La descentralización de los Centros de Información Juvenil.
- La realización de las elecciones del CMJ, aunque luego de varios aplazamientos.
- Su participación en la Escuela de Animación Juvenil.
- La participación en el convenio con ICBF para el programa de clubes juveniles.
- Todos estos son procesos importantes que podrían tener un mayor impacto, aunque hasta el momento carecen de fuerza para posicionarse en el escenario local, por lo cual hay que crear mecanismos para fortalecerlos, tanto desde el municipio como desde las diferentes organizaciones sociales y juveniles.

Para esto es indispensable la conformación de un equipo de trabajo calificado y estable en la Oficina de la Juventud que pueda darle continuidad a los procesos e impacto real, así como el direccionamiento coherente y planeado de la política de la juventud.

2. Avances y estancamientos de la política de la juventud

Un logro importante desde el punto de vista legal y sobre todo desde el punto de vista del proceso de concertación que lo produjo, es la aprobación por Acuerdo Municipal de la política de juventud, ya que ella contiene orientaciones claras sobre las acciones a desarrollar. Además es un avance en el desarrollo de la Ley

de Juventud, que aunque aprobada desde julio de 1997, es muy pobre aun en su reglamentación.

La política local de Juventud deberá propiciar cambios y ajustes en la gestión municipal hacia la población juvenil. Una vez aprobada esta, la Red de Apoyo a la Política de Juventud, espacio interinstitucional que trabajo en la formulación de la política, inicio la formulación del Plan de Desarrollo Juvenil para el Plan de Inversiones del 2001.

Una dificultad es que no se le asignaron recursos a la política durante el año 2000 para empezar a implementarla, pero esto debe superarse hacia el futuro. Así mismo hay que desarrollar metodologías y mecanismos para operativizar tal política, lograr nuevos niveles de concertación publico privada y garantizar el personal capacitado para darle viabilidad a la política.

3. Dificultades en la gestión institucional de la oficina de la juventud.

La oficina de la juventud, durante el periodo 1998 – 2000 evidencio dificultades técnicas, presupuestales y políticas, como las siguientes:

- La oficina tuvo tres directores en tres años, lo cual hace perder dinámica y continuidad en los procesos que apuntan al desarrollo de sus funciones a favor de este sector poblacional.
- No eran muy claras las funciones de la oficina de la juventud, puesto que en lugar un papel de coordinación interinstitucional al interior de la administración, aparecía como ejecutora de pequeños programas o proyectos, desdibujándose su función como entidad que organiza y coordina la oferta de programas y servicios para la población juvenil.
- Tuvo un precario nivel de convocatoria e influencia sobre otras dependencias del gobierno municipal. Es una instancia que adolece de representatividad e integración y le falta posicionamiento social. Son pocos los jóvenes que reconocen la oficina de la juventud como instancia importante a nivel publico.
- Bajo su nivel de importancia, pues paso a depender de asuntos preventivos, lo cual limita su dinámica a autonomía e incide negativamente en su capacidad de convocatoria.
- No hubo una planta de personal suficiente para la gestión, lo que impidió desarrollar una buena dinámica interna para coordinar la ejecución de los respectivos planes, programas y proyectos dirigido a los jóvenes.

La desarticulación existente entre la oficina de la juventud y los programas para jóvenes que desarrollaron otras secretarías, se evidenció en programas como los de Convivencia, los Parques de Mi Río, Vida para Todos.

4. Recorte sistemático a los recursos de Paisajoven

Llama la atención que en los tres años se haya producido un recorte a los recursos inicialmente presupuestados para la Corporación Paisajoven, cuando esta es el resultado de un convenio internacional con la GTZ de Alemania que implica unos compromisos de parte del Municipio, así como de esa agencia de cooperación. El problema no es solo las dificultades financieras que le crean a Paisajoven sino, sobre todo, la mala imagen y las consecuencias que esto puede generar hacia el futuro para la continuidad de la cooperación con Alemania y con esta agencia en particular.

La Corporación Paisajoven es una institución que ha mostrado logros importantes en su gestión y es reconocida incluso a nivel internacional como un modelo de cooperación pública privada, por lo cual los esfuerzos deben estar encaminados a fortalecerla y por supuesto a cumplir los compromisos de los diferentes miembros pero muy especialmente de la Administración Municipal.

DESARROLLO SOCIAL DE LA MUJER

El Plan de Desarrollo se propuso generar espacios de organización, promoción y dinamización de las mujeres, para rescatar su papel trascendental en el desarrollo de la ciudad. No se planteó metas específicas.

1. Reducción del presupuesto asignado

En el Plan de Desarrollo de Medellín 1998 – 2000, el presupuesto asignado para atender a las mujeres como grupo de población, fue de \$1.300 millones para los tres años. Según se presenta en el siguiente cuadro, la asignación presupuestal en cada uno de los años, fue notoriamente inferior a la requerida para cumplir esta meta. Adicionalmente fueron bajos los niveles de ejecución reales de estos ya reducidos recursos.

PRESUPUESTO EJECUTADO EN PROGRAMAS DE MUJER 1998 – 2000
(En millones de pesos)

	Presupuesto		Ejecución	Reservas de	% Ejecución	
	Inicial	Final	Pagada	Apropiación	Real	Nominal
Total	300	306	233	71	76,3%	99,5%
Infraestructura, casa de la mujer	40	40	0	40	0,0%	100%
Atención psico-social de la mujer	260	266	233	31	87,8%	99,4%
Total 1999	125	114	93	18	81,9%	98,2%
Adecuación y dotación casa de la mujer	15	15	15	0	100%	100%
Mujer rural y desarrollo humano	80	80	59	18	74,3%	97,4%
Liderazgo social para las mujeres de Medellín	30	19*	19	0	100%	100%
Total 2000	184	270	62	167	22,8%	80,1%
Dotac. comité madres cabeza de flia CI 68	0	3	0	0	0,0%	0,0%
Proyecto Productivo mujeres cabeza de flia	3	3	0	3	0,0%	0,0%
Fortalecimiento grupo mujeres	1	1	0	1	0,0%	0,0%
127 beneficiadas con diversos talleres	137	137	35	121	2,5%	90,8%
Dotación para grupos de madres Comunitarias	4	4	0	0	0,0%	8,9%
Mujer rural y desarrollo humano	40	23	17	3	74,5%	87,4%
Sensib. y capacitac. ambiental a mujeres rurales	0	100	10	40	9,9%	49,5%

Fuente: Secretaría de Hacienda

Llevados a valores constantes de 1998, los recursos asignados para atender la mujer como grupo poblacional en el periodo 1998 – 2000 ascienden a \$680 millones, en tanto que lo ejecutado es del orden de \$569 millones. Lo anterior representa una ejecución frente a los presupuestos finales del 90% y frente a los \$1.300 millones establecidos en el Plan de Desarrollo, arroja un cumplimiento del 44%.

2. Débil apoyo a los procesos de fortalecimiento organizativo de las mujeres

La Secretaría de Bienestar Social cuenta con Unidades de Atención en las distintas zonas de la ciudad, lo que permite que el equipo trabajo de la Casa de la Mujer atienda mujeres y grupos de mujeres que presentan solicitudes por medio de estas unidades o directamente. Las profesionales de la Casa de la Mujer también se desplazan a los barrios para atender a los grupos de mujeres que lo soliciten.

Sin embargo, es muy débil el apoyo a procesos de fortalecimiento organizativo de las mujeres, evidenciándose una mayor preocupación por la cantidad de eventos masivos, en particular en el medio escolar y del número de mujeres participantes en los mismos que por la ampliación y consolidación de dinámicas organizativas de las mismas.

3. Disminución del perfil de la Casa de la Mujer y de su capacidad de coordinar acciones entre diversas dependencias de la Administración Municipal

En el periodo 1998 – 2000 se presentó una disminución del perfil y capacidad de incidencia de los programas de la Secretaría de Bienestar Social, cuando entre 1994 y 1996, se contó con una Oficina de la Mujer con capacidad de coordinar acciones con otras dependencias de la misma Secretaría y de la Administración Municipal. El programa se centró en la ejecución de estos proyectos:

- Capacitación a mujeres (talleres de 2 horas masivos sobre educación de los hijos y deberes y derechos en la vida conyugal),
- Capacitación de líderes comunitarias (tres módulos de desarrollo humano, educación para la democracia y elaboración de proyectos),
- Servicios de asesoría jurídica y psicológica en la Casa de la Mujer por parte de practicantes de la Universidad de Antioquia.

Según la Casa de la Mujer estos programas alcanzaron una cobertura de 19.000 mujeres en 1998 y 1999 y 11.000 en el 2000, gracias a un enfoque hacia colegios y eventos masivos.

Hubo limitaciones en el equipo a cargo del programa, para adelantar acciones orientadas a su fortalecimiento e incremento de su capacidad de incidencia en la transformación de la situación de las mujeres de Medellín, pues se señala que este fortalecimiento depende más de la voluntad política de concejales y alcaldes.

La coordinación de acciones y propuestas que garanticen la perspectiva de género y la vinculación de las mujeres en otros programas y proyectos de límite fundamentalmente a la Secretaría de Educación con la que se coordinaron y realizaron talleres masivos, particularmente en lo relacionado con las Asociaciones de Padres de Familia. Con la Secretaría de Salud se coordinaron

acciones para llevar a cabo programas para la realización de citologías. Los casos de violencia intrafamiliar se remiten al Centro AVISE, ya que la Casa de la Mujer no tiene a su cargo la atención de la problemática de violencia intrafamiliar.

Sobre la cobertura de la Casa de la Mujer, se señaló por integrantes de la Coordinación de Mujeres de la Zona Nororiental, el desconocimiento por parte de muchas mujeres y organizaciones de mujeres de los proyectos, acciones y ofertas ejecutadas en el periodo 1998 – 2000, a pesar de que por su localización la Casa de la Mujer tenga vocación a atender especialmente la Zona Nororiental.

Vale la pena señalar que fuera de los talleres para líderes, que también son eventos masivos, el trabajo con escuelas o grandes eventos, no produce efectos en términos de seguimiento, acompañamiento o fortalecimiento concreto de las organizaciones existentes.

4. Poca asesoría a los grupos de mujeres en el proceso POAI

Sobre el papel desempeñado por la Casa de la Mujer en procesos de participación de las organizaciones y grupos de mujeres en las asambleas barriales para la formulación de los Planes Operativos Anuales de Inversión – POAI, para las solicitudes del año 2000 (ejecución en el 2001) se asesoró y acompañó a unas organizaciones que figuran en el directorio de dicho programa. Sin embargo, se evalúa que no se suministró información suficiente y adecuada sobre los procedimientos adelantados para avalar la participación de las mujeres en estos procesos.

Por ser la Casa de la Mujer la principal responsable de la ejecución de las políticas municipales para mujer, las acciones de difusión de información, asesoría y capacitación a las organizaciones de mujeres para participar en estos procesos de planeación participativa, fueron insuficientes tanto en su cobertura como en su efectividad.

Se presenta un desarrollo desigual del trámite de proyectos a través del POAI. Unos grupos de Mujeres no lograron obtener el aval en el 2000 por parte de la Casa de la Mujer. Otros grupos en cambio en 1999 fueron incluidos por sus Juntas de Acción Comunal en su zona y tuvieron acceso a recursos del POAI, aunque su ejecución apenas se haya logrado concretar en Octubre y Noviembre del 2000.

Se identifica por parte de las integrantes de la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín, el distanciamiento de la Casa de la Mujer y el rompimiento de los procesos de concertación en los cuales se venía participando anteriormente, lo que significa un debilitamiento de las relaciones del programa con expresiones del movimiento social de mujeres de la ciudad.

OBJETIVO ESTRATEGICO 3: ESPACIO PÚBLICO Y CIUDAD

El Plan de Desarrollo se propuso elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial, Generar nuevos espacios públicos en el norte de la ciudad y fortalecer los existentes, Intervenir el Centro de la Ciudad, hacer Renovación, Redesarrollo y actuación urbanística en Niquitao y Naranjal, desarrollar Proyectos Urbanos para optimizar el Metro y Conservar el Patrimonio arquitectónico y urbanístico.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Lo mas destacable en esta materia fue la formulación del **Plan de Ordenamiento Territorial**, ejercicio novedoso para nuestros municipios. El enunciado teórico que define un nuevo modelo de ciudad para Medellín, trazando objetivos y políticas hacia la prevalencia del espacio publico sobre el privado, hacia la implementación de un sistema integrado de transporte de mediana capacidad complementario al Metro, la preservación del medio ambiente urbano y rural, creciendo hacia adentro para reforestar las laderas de nuestro Valle, así como la preservación y fortalecimiento de los barrios y centralidades, recuperando el centro tradicional, concertando las decisiones con la participación ciudadana, son los principios adecuados para nuestra ciudad.

El proceso de formulación del Plan de Ordenamiento fue un ejercicio de planeación participativa importante para la ciudad, en el cual los diagnósticos participativos por zonas y los foros realizados con el Consejo de Planeación permitieron un ejercicio de acercamiento al tema y formulación de propuestas de futuro que enriqueció mucho al POT, a los ciudadanos y a los propios funcionarios de la administración.

Es necesario llamar la atención sobre la importancia de entender el verdadero significado de este modelo de ciudad, bien diferente a los ejercicios de planeación física que se desarrollaron en Medellín durante las últimas décadas cuando se pensaba en el desarrollo de la iniciativa privada y en el automóvil particular. No es un simple enunciado conceptual y abstracto que enmarca el POT.

El POT es todo un compromiso que implica un cambio de actitud en los técnicos y administradores, así como en los ciudadanos, con una nueva voluntad política acorde con nuestra Constitución, donde el bien particular se supedita al bien colectivo.

Sin embargo, el desarrollo técnico de algunos capítulos del POT, como el plan vial y algunas fichas normativas, hacen temer que los resultados prácticos lleven a la paralización de la evolución de la ciudad natural, así como a la continuación de la construcción de la ciudad pensada para el automóvil particular.

En este sentido creemos que algunas obras y acciones desarrolladas por la misma administración que formulo el plan, no parecían ir en el sentido de la filosofía del mismo. Algunos ejemplos que señalan esta contradicción son :

1. Proyecto de la carrera 76.

La administración 1998 – 2000 pretendió mantener un proyecto gestado en los años 70 y definido por el plan vial del año 1985, cuando la ciudad se pensaba sin Metro resolvieron la movilidad con base en el automóvil privado y con el sistema del “Bus arriero “ .

Convertir una vía estructurante de barrio e integradora de centralidades como Laureles, Belén, Belén San Bernardo, La Mota y Belén Rincón en una vía arteria era algo que atentaba contra todos los principios del POT y del propio Plan de Desarrollo que planteaba “ darle prevalencia al espacio publico y al fortalecimiento del barrio como célula básica de la ciudad “ .

Es también contrario a lo propuesto por el Plan de Desarrollo 1998 – 2000 en cuanto a optimizar el Metro y desarrollar el Sistema Integrado de Transporte.

Por esto el Ministerio del Medio Ambiente y un sector significativo de la comunidad exigieron al municipio redimensionar el proyecto y el Plan de Manejo Ambiental, evitando que el automóvil prevalezca sobre el espacio público, que se parta el barrio cuando se debe pensar en términos de transporte colectivo complementario al Metro, que se respete la arborización y el medio ambiente y que se tenga en cuenta la participación ciudadana en forma transparente y real. Finalmente la acción de la comunidad y la propia justicia detuvieron este proyecto.

Lo más grave de todo fue la forma autoritaria como se trató de imponer este proyecto, negándose a cualquier proceso de concertación y negociación con una comunidad organizada y con propuestas alternativas viables y serias.

2. Ciudad Botero.

Es innegable que este proyecto, bandera de la administración 1998 – 2000 y posible gracias a la generosidad del artista antioqueño, es una propuesta que apunta a la recuperación del centro, fundamentado en la recuperación del espacio público en favor de la cultura y de una mejor proyección internacional de nuestra ciudad.

Lo negativo fue la manera autoritaria en que se desalojaron los comerciantes ubicados en los sitios requeridos para espacio público. La fuerza a veces es más fácil que la concertación, y negociar en épocas difíciles puede ser costoso. Pero un esfuerzo adicional al invertido, ofreciendo alternativas equivalentes en su interés comercial cuando existen tantos locales desocupados, debió haber sido un logro que no se consiguió por un concepto de autoridad que no corresponde al tipo de democracia que el país aspira construir.

Adicionalmente, la inversión de recursos aun no claramente especificados de cara a la ciudad, ocasionó que muchos sectores altamente sensibles atravesaran dificultades en la asignación de recursos por parte del municipio y por tanto se vieran obligados a efectuar recortes en los programas y coberturas proyectadas.

De otro lado, no es claro todavía el proyecto de conjunto para la Zona del Museo Botero y los recursos necesarios para llevarlo a cabo, así como el manejo de toda la informalidad que rodea la zona y que hoy se encuentra en un profundo deterioro social y urbanístico.

3. El concepto metropolitano y regional del POT :

Se quedo en teoría, al no concertar los elementos estructurantes ni las políticas de manejo en las zonas de frontera con los municipios del Valle de Aburra ni del oriente cercano. Como ejemplos a destacar están:

- 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.
- No se definió el corredor de acceso desde el sur del Valle de Aburra 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 Elena esta considerado en los 11 POT de los municipios del Valle de San Nicolás.
- Solo se considero un cable desde la estación Acevedo hacia la parte alta de la comuna Nororiental, proyectado por el Sistema Integrado de Transporte. El proyecto del Parque Arvi promovido por Corantioquia implica definir sus accesos desde el Metro desde ahora, pues este podrá ser el parque mas importante de la ciudad, si se facilitan y planean sus accesos a través de cables, forma adecuada de acuerdo con los principios del POT.
- Se eliminó la vía presente en el plan vial del año 85, desde el eje multimoda del río hasta la carreta 80 con la iguana sobre el norte del cerro el Volador, donde se inicia el futuro acceso al túnel de occidente. Esta vía da continuidad al eje estructurante regional que comunica la doble calzada de la autopista Medellín – Bogota con la salida hacia Urabá, eje estructurante que integra los tres valles con vocación de carga pesada, trafico que se debe evitar por el centro de la ciudad.

4. Los Planes especiales

No se cumplió con la formulación de los Planes Especiales de Patrimonio y Equipamiento. Es importante entender la necesidad de desarrollar simultánea y coordinadamente estos con un plan de estructura general central y metropolitano de espacio publico acorde con el sistema de transporte público masivo. La actualización del plan vial redefiniendo secciones e intersecciones así como un plan de andenes, son otros componentes básicos de este proyecto de ciudad.

La elaboración de estos planes coordinados y proyectados permitirían planes parciales de pequeña escala en los diferentes tipos de tratamiento, estimulando el desarrollo de la ciudad en el corto plazo así como la consolidación del modelo.

5. Los planes parciales de Naranjal y San Benito avanzaron muy lentamente

Los planes parciales de Naranjal y San Benito avanzaron muy lentamente. Solo se ejecutó el 38% del total presupuestado para la intervención en Naranjal, la Veracruz y Niquitao, por lo que no alcanzaron a tener un efecto demostrativo para iniciar procesos en otras zonas de la ciudad.

SISTEMA DE TRANSPORTE Y RED VIAL

1. Se propuso metas y programas ambiciosos que no logro cumplir en cuanto a:

- La construcción del 14% de las terminales de rutas de buses, de las cuales se logra finalmente construir una. Si bien no se cumple la meta es un inicio para un proceso que debe continuar en la ciudad con el apoyo del sector transportador.
- Mejorar la accesibilidad de la parte baja, media y alta de las zonas Nororiental y Noroccidental, interviniendo 3 corredores principales de cada zona. Se realizan obras en Palos Verdes y en la Carrera 65 en el norte.
- Gestionar proyectos encaminados a reorganizar el sistema de transporte de carga: la terminal de carga norte y el puerto seco. Ninguno de los dos proyectos logra concretarse por la falta de concertación con el sector Privado.
- Construir vías por el sistema de valorización que eran el Tesoro y la Iguana.
- En el año 1999 y sin mediar el proceso de discusión requerido se incluye la Carrera 76 como una modificación en el Plan de Desarrollo.
- Red peatonal: 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 de la ciudad en cuanto a espacios de calidad para el peatón,

con un número importante de vías principales, accesos hacia estaciones del Metro, etc. En los cuales el peatón debe arriesgar su vida para cruzar. No se avanza tampoco en la generación de accesos para las personas con limitaciones físicas. Tampoco hay avances importantes en la generación de ciclovías y ciclorutas que podrían facilitar el transporte en este medio y el acceso al Metro. Varios de estos asuntos fueron claramente señalados en el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento y siendo claves para la ciudad quedan como tarea para las próximas administraciones.

2. Obtuvo logros no previstos en la organización del centro

Con los “Centros de acopio” para los taxis y el sistema del “Más dos” en las horas pico, así como el Plan Fronteras, se logra una notoria disminución de la congestión vehicular en el centro y de paso se logran ahorros significativos de combustible y se bajan los niveles de contaminación. Aun no es muy clara la razón por la cual se elimina recientemente el “Mas dos”, cuando había mostrado sus bondades.

Aunque varias de estas medidas han ido mostrando resultados positivos en cuanto a descongestión del centro, se avanzó muy poco en la implementación del Sistema Integrado de Transporte (SIT), verdadera solución de fondo para la problemática del transporte, que además estaba planteado en el Plan. En la actualidad son muy pocas las rutas que prestan el servicio integrado al Metro, casi todas ellas informales, mientras que se mantiene la duplicidad y la competencia al Metro por parte de las empresas transportadoras.

3. Problemas detectados con la aplicación de los parquímetros

El Plan de Desarrollo se propuso disminuir el impacto negativo sobre la malla vial urbana generado por el estacionamiento y tránsito vehicular de carga. Sin embargo, las principales acciones en este aspecto estuvieron dirigidas a la prohibición de parqueaderos para los vehículos particulares.

El uso racional del espacio público y la reducción de la saturación vehicular en zonas residenciales y comerciales, fue la principal justificación por parte de la Administración Municipal para la instalación de las zonas de estacionamiento regulado.

El contrato de concesión de zonas de estacionamiento regulado en el Municipio de Medellín se ejecuta por valor de \$882.459.520., valor estimado para el primer año, el cual varía, año tras año. Según el contrato, el Municipio recibirá el 28.2% de los ingresos brutos generados por la venta de tiquetes en las diferentes zonas de estacionamiento y el 4% de los ingresos brutos generados por los servicios de grúas y patios. Dentro del presupuesto del 2000 se estableció el recaudo de \$300 millones por concepto de parquímetros.

La comunidad ha expresado el descontento, no con la regulación del espacio público, sino con el procedimiento inconsulto y arbitrario para su montaje. Además se cuestiona la privatización del espacio público que se entrega a un solo particular, que además tiene a un buen porcentaje de los guardias de tránsito trabajando para él.

Se ha Señalado el exceso de zonas en las que se colocaron parquímetros, además de los altos costos y los horarios exagerados.

El proceso de voces ciudadanas, mostró claramente que los parquímetros afectan la vida ciudadana y la cotidianidad de la ocupación del espacio público, además de afectar el comercio y el empleo en zonas que tenían gran dinámica comercial. Así mismo, la comunidad hizo propuestas que no fueron atendidas por la administración.

Por el impacto negativo de la medida, se deben buscar otras formas de cobro para habitantes, comerciantes y visitantes asiduos por zonas, con pagos semestrales o anuales que eviten el desestímulo de las zonas comerciales y de la utilización de los parquímetros mismos. Para los visitantes esporádicos, se debe revisar el sistema de cobro pues no siempre la persona puede saber cuanto tiempo le va a tomar su diligencia. En el caso que la persona se niegue al pago de sus impuestos anuales, haciendo mas cómodo, amable y económico la operación del sistema.

También es importante considerar la exoneración del cobro para períodos cortos, haciendo factible el uso de cajeros automáticos o gestiones así como el no cobro de las noches y fines de semana. El espacio público es un bien colectivo, no una mercancía.

Es claro que para optimizar el espacio público se hace necesario que la administración y en general la ciudadanía tomen medidas tendientes a reducir las

externalidades negativas que se presentan por el mal uso de estos espacios, para lo cual la participación ciudadana es fundamental al momento de tomar decisiones que van a desmejorar su calidad de vida.

Para ello debe existir comunicación y concertación teniendo en cuenta que “toda obra urbana es una oportunidad educativa dando información al ciudadano” como lo señala el arquitecto urbanista Luis Fernando Arbeláez, quien se desempeñó en el pasado como director de Planeación de la Ciudad.

Impacto y consecuencias:

Según información suministrada por la cámara de Comercio de Medellín desde la fecha en que se inició el programa de zonas de establecimiento regulado se han cerrado los siguientes establecimientos comerciales.

ZONA	TOTAL SECTOR	SECTOR PARQUÍMETROS
Poblado	139	55
Bolivariana, Laureles y la 70	44	13
Total	183	68

Es decir, más de un 30% de los establecimientos cerrados en esas zonas han estado ubicados en el sector de los parquímetros.

Su impacto en el Impuesto de Industria y Comercio en el Municipio de Medellín en este momento se conoce, ya que los contribuyentes que solicitan cancelación de su establecimiento no han manifestado en forma concreta que la causa exclusiva sea la instalación del parquímetro, según respuesta dada por la secretaría de Hacienda Municipal.

MEDIO AMBIENTE

El Plan de Desarrollo se propuso metas ambiciosas en Medio Ambiente y dispuso para ellas un presupuesto del \$ 28.909 millones de pesos provenientes de la administración central, equivalentes al 3% de su inversión total para los tres años.

Adicionalmente, el Plan de Desarrollo presupuestó otros recursos por valor de \$36.162 millones de pesos Corantioquia, Mi Río y Área Metropolitana. Sumados a

los recursos provenientes de la administración, se llegaría a \$ 65.071 millones de pesos para el Medio Ambiente.

1. La inversión presupuestada con recursos del Municipio para lo ambiental se ejecutó en un 75%

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el Plan de Desarrollo en materia ambiental se ejecutó en un 75%, es decir, se invirtieron \$21.041.8 millones de pesos de los \$28.909 millones planteados por el Plan de Desarrollo.

EJECUCIÓN AMBIENTAL ACUMULADA POR PROGRAMAS 1998-2000 MILLONES DE PESOS

PROGRAMAS	PLAN DE DLLO	PPTO. DEFIN.	RES. APROP.	TOTAL ORD. PAGO	EJEC. ACUM. 1998-2000	PORC. EJEC. ACUM 1998-2000
Equipos y sistemas de vigilancia de atención y prevención de desastres	5.364	4.159,8	962,2	2.104,1	3.066,4	73%
Protección de animales domésticos	200	335	72,2	129,3	201,6	60.1%
Cerros tutelares	3.500	2.463,4	459,6	967,7	1.427,4	57.9%
Educación Ambiental	4.095	2.287,9	58,6	1.975,2	2.033,9	88.9%
Reubicación de familias zonas de alto riesgo		2.498	450	1.645,7	2.095,7	83.9%
Estudios Geotécnicos		239,9	98,4	66,4	164,8	68.7%
Capacitación de prevención de desastres		927,2	264	563,5	827,5	89.2%
Mantenimiento, manejo y limpieza de quebradas		949	0	909	909	95.7%
Paisajismo y reforestación zonas de alto riesgo		2.640	211,9	2.314,9	2.526,9	95.7%
Construcción y mantenimiento de obras hidráulicas	11.895	7.437,1	87,9	5.858,2	5.946,2	79.9%
Comunicación y divulgación a la comunidad	210	743,9	0	734,3	734,3	98.7%
Estudios y diseños de planes de ordenamiento de cuencas (diagnóstico y planeación)	3.645	868,8	0	537,3	537,3	61.8%
Programas de generación de empleos		2.144,9	0	543,3	543,3	25,3
TOTAL MEDIO AMBIENTE	28.909	27.731,3	2.665,3	18.349,5	21.014,8	75.7%

Fuente: Secretaría de hacienda

Aquí se incluyen los recursos que el municipio entrega a Mi Río y Corvide para desarrollar acciones ambientales.

2. No se hizo monitoreo de aire:

Respecto al recurso aire el plan se propuso mantener y actualizar la red de medición del aire y el ruido de la ciudad.

Esta tarea la realizaba antes Metrosalud pero la responsabilidad pasó a Área Metropolitana que planteó comprar tecnología de punta y no lo hizo, Por tanto no se tiene la medición de aire y ruido en la ciudad, lo cual impide definir políticas claras en esta materia. En este punto la ciudad ha retrocedido.

El área metropolitana como juez y parte de algunas obras que se realizan en la ciudad, ha mostrado poca capacidad para ser autoridad ambiental y por tanto monitorear, controlar y sancionar al respecto.

3. Ordenamiento del tráfico vehicular en el centro de la ciudad permitió una disminución de la contaminación:

El plan se propuso disminuir los niveles de ruido y de contaminación del aire en la ciudad con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Las medidas de control de tránsito en el centro, como “Mas dos”, los “Centros de acopio de taxis”, el “Plan Fronteras”, permitieron una disminución de la contaminación gracias al ahorro de gasolina, y tuvieron un efecto positivo en cuanto al ruido y la congestión. Desafortunadamente el “Mas dos” fue desmontado sin explicaciones claras a la ciudadanía y ya los efectos negativos de estos se están sintiendo en el centro de la ciudad.

No se avanzó en cuanto a la implementación del Sistema Integrado de Transporte, que permita un uso más óptimo del Metro, evitando el ingreso al centro de numerosas rutas de buses, que deben convertirse en alimentadores del sistema metro, lo cual aportaría mucho en bajar la contaminación.

4. Avances en limpiezas de quebradas:

El Plan se propuso como metas intervenir el 80% de los puntos críticos que se presentan en las quebradas de la ciudad y limpiar el 60% del lecho de las quebradas de la ciudad e intervenirlas con revegetación y paisajismo.

Se lograron avances importantes en este punto. El Instituto Mi Río el año pasado presentó un informe al respecto donde, con cifras de pluviosidad de varios años, mostró que con el invierno de 1999, muy fuerte por cierto, los eventos desastrosos y la pérdida de vidas humanas se previno ampliamente.

La Contraloría sin embargo, planteó una reflexión importante sobre el aumento de los metros cúbicos de basura retirada de los cauces, más no el hábito de evitar arrojarla, lo que indicaría debilidad en la parte educativa. Incluso con esa práctica se podía estar buscando mantener la posibilidad del PARCE por parte de las comunidades.

5. El plan siembra constituye una gran oportunidad para la ciudad pero requiere algunos ajustes:

El Plan de Desarrollo se propuso reforestar 120 hectáreas en las laderas retiros de quebradas y zonas degradadas. El POT propuso también programas ambiciosos en este sentido.

Estas metas se ejecutaron a través del Plan Siembras, el cual tiene dos programas básicos: silvicultura urbana, liderado por MI RÍO, en los programas de generación de empleo de choque, con el cual se sembraron más de 40.000 árboles y el programa reforestación de Laderas liderado por Corantioquia y E.P.M. con el cual se han sembrado más de 4.000.000 de árboles maderables.

Es un plan ambicioso en el cual se están invirtiendo cuantiosos recursos, con el fin de convertir el Valle de Aburrá en una potencia forestal y maderera. Sin embargo es necesario diferenciar entre bosques protectores biodiversos y bosques productores monodiversos. Hasta ahora se ha privilegiado la segunda alternativa, primando criterios de tipo económico y de rentabilidad privada y se dejó desprotegida la conservación de los poquísimos remanentes de bosques biodiversos, los cuales requieren exenciones reales de impuestos, incentivos

financieros por su conservación, desarrollo de alternativas productivas no maderables y en último caso compra.

El plan Siembras no diferenciado la productividad en un ecosistema urbano y uno rural, por tanto, sus políticas son ambiguas y marginales para el sector campesino, que requiere incentivos específicos a la protección y a la aplicación de tecnologías agropecuarias limpias, asistencia técnica permanente y de alto perfil técnico, subsidios o créditos muy bajos e investigar con ellos tecnología para dar valor agregado. El Plan Siembras se debe aprovechar para realizar inversión para investigación con biodiversidad, mercadeo y alternativas no maderables de los bosques.

El no contar con las comunidades lugareñas que son las que pueden garantizar la sostenibilidad del Plan, ha generado el daño y la quema de algunas áreas en Picacho y Pan de Azúcar. Es indispensable generar sentido de pertenencia en dichas comunidades para que el Plan Siembras pueda ser sostenible.

En los cerros tutelares se descuidaron propuestas que venían muy avanzadas con el PRIMED frente al ecoturismo y la integración barrial. Los avances sobre el parque Arvi fueron importantes, pero aún falta mucho. Uno de sus mayores riesgos es el túnel de Oriente.

6. El Municipio carece de un sistema de Congestión Ambiental

El informe de la Contraloría y el Seminario sobre Evaluación de la gestión ambiental realizado por el consejo de Planeación de Medellín en el mes de Agosto de 2000, mostraron claramente que no existe un Sistema de Gestión Ambiental en la ciudad y son pocas las entidades que tienen una buena calificación en esta materia.

Las diferentes secretarías realizan acciones ambientales pero de manera aislada descoordinado y poco planificada. Los programas y proyectos que se ejecutan no funcionan como sistema. El esfuerzo por concertar acciones en torno a la gestión ambiental ha sido muy poco, no sólo al interior del Municipio sino con los otros municipales vecinos y con otras entidades.

Los planes de manejo y los proyectos ambientales, que realizan Corvide, el Simpad, Empresas Públicas, Mi Río, Obras Públicas, y las demás entidades del

orden municipal se llevan a cabo de forma independiente y descoordinado, sin objetivos comunes ya articulados lo que dificulta la eficacia en los resultados. Así mismos, la evaluación cualitativa y el impacto real de ellos aún es incipiente.

Respecto a los municipios y regiones vecinas, la ciudad utiliza sus recursos ambientales sin una adecuada concertación con ellas ni una reinversión que compense su uso. Por ejemplo, el túnel de oriente, la doble calzada Medellín-Marinilla, el túnel de occidente, etc. No se planifica ni se actúa de acuerdo a la directriz de “Ecoregiones estratégicas” definidas por el ministerio del Medio Ambiente.

7. La planta de tratamiento de aguas de San Fernando no logra iniciar funcionamiento:

A pesar de estar lista desde hace tiempo, la planta de San Fernando, obra en la que se invirtieron cerca de US\$100 millones de dólares, no han podido iniciar su funcionamiento, debido a que todavía no se sabe que hacer con los biosólidos, resultantes del proceso de tratamiento, pues ellos no se pueden utilizar para fertilizar cultivos y contribuir a revegetalizar las laderas, tampoco se deben depositar en el relleno sanitario por el alto nivel de lixiviados y contaminación que contienen.

El agua del río no va a servir ni para recreación ni para fauna pues tendrá por lo menos un 10% de contaminación.

8. en manejo y reciclaje de desechos sólidos la ciudad no avanza hacia propuestas acordadas a las nuevas realidades y tecnologías del mundo

El plan se propuso establecer los mecanismos y compromisos institucionales para el manejo y control de los procesos de recolección de basura, escombros y de los desechos de tipo clínico y tóxicos.

El relleno sanitario de la “Curva de Rodas” como sitio de disposición final de los residuos sólidos tiene licencia para funcionar hasta el año 2001 pero hasta el momento no hay aún alternativas definidas para la disposición final de basuras de Medellín y los demás municipios que lo utilizan. A fines del 2000 se abrió la convocatoria pública de la licitación internacional para “Identificar una o varias soluciones para el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos del Valle de Aburrá”

Esta fue ordenada por la Junta Metropolitana y el señor Alcalde del Municipio de Envigado, en reunión celebrada el día 24 de octubre de este año, con presencia del señor Procurador Agrario de Antioquia y de las directoras de la regional Aburrá y de Recursos Naturales de Corantioquia. Esta convocatoria fue abierta el día 01 de noviembre mediante Resolución Metropolitana N° 546 de 2000.

Otras alternativas absolutamente urgentes para la ciudad como el manejo de los desechos desde la fuente, que implican sobre todo educación ambiental y adecuación de los sistemas de recolección de basuras, no han sido implementadas orgánicas, que constituyen aproximadamente el 70% del total que produce la región.

Sin este manejo, cualquier relleno sanitario, tecnología hoy seriamente cuestionada en el mundo entero, producirá daños ambientales de gran magnitud en cualquier municipio donde se pretenda realizar.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 5: DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y PARTICIPACIÓN

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL, PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES (POAI)

En este objetivo sólo presentaremos la evaluación de la participación ciudadana en el proceso de formulación 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.

Si bien, este proceso ha generado simpatía en líderes y organizaciones comunitarias que por primera vez se sienten participes y protagonistas de la distribución del presupuesto municipal, ha evidenciado también serias dificultades que deben ser evaluadas. Ellas son:

1. Se desvirtúa la planeación participativa a través de un proceso carente de un diagnóstico serio y una concertación real en la propia comunidad.

Se retoma un concepto importante como es la planeación participativa pero se le despoja de su contenido y profundidad al pretender elaborar una parte importante del Plan de Inversiones, mediante mecanismos que desconocen los más elementales pasos de la planeación participativa como son:

- Un diagnóstico mínimamente consensuado sobre los problemas que se van a atacar bien sea a nivel de barrio, comuna o zona.
- la construcción de propuestas propias a las necesidades de la comunidad y no impuestas por productos ya elaborados y diseñados desde los escritorios de las secretarías

- un debate pausado y reflexivo sobre las mejores alternativas de solución, que consulten las posibilidades de la comunidad y de las propias instituciones estatales
- una elección de alternativas acorde a una mirada de conjunto, que evite el despilfarro de recursos y la repetición de proyectos ya existentes

La definición de proyectos y su priorización se hizo de manera acelerada en asambleas barriales de un día, lo que impidió cumplir los pasos anteriores. Se presentaron proyectos que fueron avalados en esas asambleas por los equipos técnicos, pero luego se vio su falta de viabilidad, creando numerosos problemas e incluso conflictos en la comunidad ya sea por el liderazgo, por la ejecución de los recursos, por el cambio de ello, etc.

2. Se desconoce la experiencia y la responsabilidad de la secretaría de planeación para estos procesos

La planeación participativa es algo relativamente nuevo en la ciudad e incluso para la propia secretaría de planeación que viene en un proceso de aprendizaje en los últimos años. Avances importantes se vieron en el diagnóstico participativo que se hizo para el POT que, aún con sus debilidades, empezaba a mostrar una ruta para la construcción de un verdadero sistema de planeación participativa, del cual un componente fundamental es el Subsistema de Educación para la Planeación.

Así mismo, ésta Secretaría venía ya adelantando procesos de capacitación para los planes zonales en toda la ciudad, los cuales se vieron abruptamente frenados en la mayoría de las zonas y sus recursos destinados al POAI. Además, planeación estaba realizando un estudio sobre la mejor forma de implementar el acuerdo 043 en cuanto a la formulación del POAI, descentralizando más los recursos y buscando una mejor asignación para los barrios y comunas más pobres.

La Secretaría de Desarrollo, no sabe aún por qué razón, asume un papel planificador que no le corresponde, toma el proceso en sus manos, generando además tensiones y dificultades al interior del propio municipio.

3. Se desconoce los procesos de planeación zonal que ya existían en algunas partes de la ciudad,

Se privilegian acciones puntuales y algunos proyectos barriales, improvisados y a veces innecesarios, por encima de proyectos largamente analizados y discutidos por las organizaciones en algunas zonas de la ciudad que vienen en procesos de planeación zonal o local de tiempo atrás, con programas y proyectos claramente identificados.

En las asambleas barriales se planteo explícitamente, que ese tipo de proyectos zonales o comunales no tenían cabida y que sólo era posible hablar de proyectos barriales. Con eso se desconoció todo el esfuerzo de la comunidad, de sus líderes y organizaciones y de las propias entidades públicas y privadas que han apoyado ese tipo de procesos y que esperaban poder colocar sus proyectos precisamente en el Plan Operativo Anual de Inversiones con culminación de su proceso.

Menos de un año antes, la secretaría de Planeación había adelantado el proceso de diagnóstico y formulación de propuestas por zonas por el POT, en el cual mediante una metodología bien diseñada se logró un debate colectivo y unas propuestas que podían ser la base de los planes operativos. Sin embargo, esto ni siquiera fue considerado.

4. se hace una convocatoria que deja por fuera a muchas organizaciones y a barrios enteros que por tanto no participan de esa inversión para el año 2000. Para el año 2001 se supera parcialmente.

Se privilegia a organizaciones tradicionales de la ciudad como las Juntas de Acción Comunal, aunque el año 2000 se abrieron inscripciones a otras organizaciones. Hay una gran dificultad para escoger a las organizaciones más representativas de los barrios dada la alta atomización organizativa y el poco nivel de reconocimiento de estas e los barrios.

Así mismo, se desconoce el papel que por constitución y por ley tiene las juntas Administradoras locales, como lo señaló claramente la personería Municipal de Medellín en su concepto de agosto 31 de 2003 sobre el POAI.

Algunos barrios se quedan sin recursos al no tener representantes en las asambleas y estos son repartidos entre los otros que asistieron.

5. Las secretarías plantean una estrecha y limitada oferta de actividades o productos de la cual había que elegir

Se desconocieron las grandes diferencias de necesidades en los barrios, cerrando las posibilidades a una planeación a una planeación que respondiera a las necesidades reales.

En la cartilla elaborada como orientación, las ofertas que se hacían a los barrios eran muy pocas y muchas veces no respondían a sus problemas, y en muchos de ellos esas no eran las necesidades. Eso llevó a que algunos barrios no pudieran entrar dentro de los proyectos del POAI.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN
PLAN DESARROLLO 1998-2000
PROYECTO POAI 2000
Distribución por comunas

Comunas	Nº	%	Valor	%
	Proyectos	Participación	Proyectos*	Participación
Popular	164	4,2%	5.253	7,8%
Santa Cruz	106	2,7%	3.325	5,0%
Manrique	128	3,3%	3.121	4,7%
Aranjuez	139	3,6%	4.131	6,2%
Castilla	203	5,2%	3.311	4,9%
Doce de octubre	208	5,4%	4.042	6,0%
Robledo	259	6,7%	4.252	6,3%
Villa Hermosa	218	5,6%	4.808	7,2%
Buenos Aires	252	6,5%	3.348	5,0%
La Candelaria	230	5,9%	3.241	4,8%
Laureles-Estadio	161	4,1%	1.600	2,4%
La América	193	5,0%	2.176	3,2%
San Javier	399	10,3%	4.877	7,3%
El poblado	129	3,3%	1.331	2,0%
Guayabal	171	4,4%	2.485	3,7%
Belén	246	6,3%	9.475	14,1%
Palmitas	86	2,2%	896	1,3%
San Cristóbal	195	5,0%	1.391	2,1%
Altavista	71	1,8%	979	1,5%
San Antonio de Prado	200	5,2%	1.984	3,0%
Santa Elena	124	3,2%	1.068	1,6%
TOTAL	3.882	100%	67.092	100%

Fuente: Departamento de Planeación, Banco de Proyectos. *Cifras en millones de pesos

6. Se genera una disposición total del presupuesto municipal e imposibilidad de control

Todo lo anterior generó una dispersión tal de proyectos, en su mayoría actividades puntuales como talleres, que el presupuesto municipal quedó atomizado a tal punto, que su asignación en el nivel barrial no se corresponde con ninguna política ni visión estratégica de la ciudad, ni en la zona, ni de la comuna y ni siquiera de los barrios, sino que responde a las necesidades detectadas por algunos líderes sin ningún proceso de reflexión y discusión. Hubo algunas excepciones frente a esto en procesos que ya venían organizados de tiempo atrás con el apoyo de otras instituciones no municipales.

Es tal la dispersión del presupuesto que se hace prácticamente imposible un control e interventoría a su asignación y ejecución. Por ejemplo, en la secretaría de Bienestar Social aparecen 647 proyectos, en Educación 614, en el Inder 794, y así sucesivamente.

Esto a su vez dificulta hacer un seguimiento al POAI en cuanto a:

- **Eficacia:** Efectos reales o impacto que se espera lograr con esa inmensa cantidad de pequeños proyectos, obras en muchos casos innecesarias, talleres de todo tipo.
- **Eficiencia:** Como garantizar que los recursos se ejecuten de la mejor manera haciendo el mejor uso de ellos.
- **Transparencia:** Cómo garantizar que la contratación se haga de manera transparente, que no se utilice con ánimo clientelista o de otro tipo y que efectivamente se destinen todos los recursos a lo presupuestado, cuando habría que hacerle seguimiento a más de 3679 pequeños proyectos.

La orientación de mayores recursos hacia las comunas que tradicionalmente han recibido menor inversión, que era un objetivo inicial, debe mantenerse fortaleciendo la participación pero con educación para ello, no consolidando viejas prácticas frente a los recursos del estado.

Tampoco quedó claro quien ejecuta posteriormente las obras, las comunidades reclaman su derecho a ser ellos los ejecutores, lo cual no siempre es lo ideal,

dadas las exigencias técnicas, aunque en algunos aspectos existen comunidades más comprometidas y capaces de realizar un proceso que un contratista foráneo. Este tema no se ha estudiado suficientemente a la luz de la ley 80.

7. Los numerosos problemas señalados llevaron a una lenta y baja ejecución

Los diferentes problemas señalados y la falta de viabilidad técnica de los proyectos, obligaron a repetir las asambleas barriales en muchos casos, generando un gran desgaste en el municipio y en la propia comunidad, para definir en que otro proyecto se invierten los recursos.

en los últimos meses la ejecución se aceleró con la consiguiente saturación de actividades en las comunidades.

PROYECTO POAI 2000 Cifras en millones de pesos Ejecución Presupuestal por secretarías

secretaría	Valor	Ejecución	Reservas	% ejecución	
	Presupuesto	Pagada	Apropiación	Real	Nominal
Gobierno	2.24	728	1.120	27,7%	70,4%
Hacienda	2.436	73	306	3,0%	15,6%
B. Social	4.741	1.632	2.135	34,4%	79,5%
O. Públicas	17.777	6.249	9.061	35,2%	86,1%
Tránsito	87	7	0	8,0%	8,0%
Educación	18.959	12.529	4.761	66,1%	91,2%
Planeación	55	19	8	34,3%	48,8%
Dllo. Comun.	4.891	2.883	1.636	58,9%	92,4%
Sec. Privada	145	82	47	57,0%	89,2%
Salud	1.562	1.038	37	66,4%	68,8%
ITM	1.013	766	0	75,6%	75,6%
CORVIDE	1.419	411	106	29,0%	36,5%
INDER	7.293	6.519	0	89,4%	89,4%
Mi Río	3.596	3.536	0	98,3%	98,3%
Metroseguridad	494	487	0	98,6%	98,6%
TOTAL	67.092	36.960	19.217	55,1%	83,7%

Fuente: Departamento de planeación, Banco de Proyectos.

Mientras mi Río logró ejecutar la casi totalidad de los recursos asignados para proyectos en los barrios, el INDER alcanzó niveles de ejecución real del 89,4% y Metroseguridad casi agotó lo dispuesto para los proyectos de su injerencia, la

secretaría de Obras públicas sólo logró la ejecución del 35.2% del presupuesto asignado, la secretaría de Bienestar Social el 34.4% de lo asignado y la Secretaría de Educación se encuentra en un nivel medio con un 66.1%.

De conjunto la ejecución real fue de 55.1% y si se suman las reservas de apropiación se llega al 83.7%.

8. Los recursos del crédito no se consiguieron, lo cual afectó la ejecución de muchos proyectos:

los presupuestos que dependen del crédito, la Red de Solidaridad, Findeter, el Área Metropolitana, Regalías, no se ejecutaron.

A pesar de la baja ejecución y sin una evaluación que permitiera corregir los errores de 1999, en el año 2000 se repitió el ejercicio de las asambleas barriales. Se afinaron un poco los mecanismos de representación y realización de las asambleas, pero el tiempo récord en que se organizaron impidió, como en el año anterior, que realizara un proceso serio de identificación y priorización de inversiones.

Generar nuevas expectativas a la ciudadanía, cuando los compromisos anteriores no se han cumplido o se han cumplido a medias, es una muestra de la falta de planeación en la administración municipal.

PLAN DE DESARROLLO 1998-2000
PROYECTO POAI 2000
Cifras en millones de pesos
Ejecución por origen de los recursos

Comuna	Valor presupuesto	Ejecución Pagada	Reservas Apropiación	% Ejecución	
				Real	Nominal
Recursos Ordinarios	18.529	13.141	4.097	70,9%	93,0%
Recursos de Crédito	13.192	840	7.063	6,4%	59,9%
PICN	31.350	21.631	7.598	69,0%	93,2%
Red de solidaridad	14	0	0	0,0%	0,0%
FIS	485	225	40	46,5%	54,89%
IDEA		94	0	0,0%	0,0
Área Metropolitana	4	0	0	0,0%	0,0%
Regalías	238	237	0	99,6%	99,6%
FINDETER	0	0	0	0,0%	0,0%
Crédito externo	1.322	0	0	0,0%	0,0%

BALANCE GENERAL
al Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000

CORANTIOQUIA	635	168	53	26,5%	34,8%
INDER	60	60	0	99,7%	100,0%
MI RÍO	70	70	0	99,4%	99,4%
Presidencia de la República	1.099	588	366	53,5%	86,8%
TOTAL	67.092	36.960	19.217	55,1%	83,7%

Fuente: Departamento de planeación, Banco de Proyectos.

EJECUCIÓN DEL PLAN TRIENAL DE INVERSIONES

INGRESOS

1. Se diseña un presupuesto que supera, en mucho, las posibilidades y las tendencias que en los diferentes recaudos presentaba la ciudad.

El recaudo durante el período 1995-1997, valorado a pesos de 1998, fue del orden de \$1.648.801 millones y pese a este hecho y que la tendencia seguida por los ingresos durante los últimos años fue decreciente, con excepción de 1996 donde se dio el incremento en los recursos de capital por las transferencias de EPM, el presupuesto de ingresos para el período de 1998-2000 se calculó en \$2.255.709 millones, lo que representa un incremento del 37% frente a ejecutado en el período 1995-1997- (Ver gráfico N°. 1).



El resultado de la ejecución, muestra como, a pesos, constantes de 1998, durante el trienio 1998-2000, este asciende a \$ 1.734.684 millones, es decir el 77% de lo establecido en el Plan de Desarrollo.

2. El 51% de los \$2.255.709 millones con que contaba la ciudad provendrían de fuentes exógenas

Es decir, el 51% de los recursos esperados no estaban bajo el control del municipio ni en la determinación estricta de su magnitud, ni en su cumplimiento ni, en muchos casos, en su destinación, y en el caso del Plan de Inversiones, de los \$967.100 millones que se componía el mismo, un total de \$752.160 millones provendrían de fuentes con estas características.

CUADRO N° 1
COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS
Cifras en millones de pesos

Componente	1998-1999	%
Ingresos corrientes	1.209.104	53,6%
Ingresos Tributarios	856.424	38,0%
Ingresos no Tributarios	93.536	4,1%
Transferencias	259.144	11,5%
Fondos Especiales	29.289	1,3%
Recursos de Capital	1.017.316	45,1%
Recursos del Balance	122.367	5,4%
Excelentes Financieros	387.840	17,2%
Rendimientos financieros	35.108	1,6%
Recursos del crédito	472.000	20,9%
RENTAS Y RECURSOS	2.255.709	100,0%

Fuentes: Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000

- Por recursos de crédito (20.9%) del Plan, la ciudad planeo captar \$472.000 millones durante el período 1998-2000⁸. Lo anterior a pesar de que los ingresos recibidos por la ciudad, durante el trienio anterior 1995-1997, ascendieron a \$208.821 millones valorados a pesos de 1998. Lo anterior muestra como de manera importante se sobrestimó un rubro que ya era sensible, debido no sólo a los niveles de deuda de los entes territoriales, sino a las difíciles circunstancias por las que ya atravesaba el sistema financiero del país.

El resultado es que a Diciembre 31 de 2000 a la ciudad se le desembolsaron por recursos de crédito, valorados a pesos constantes de 1998, un total de \$ 213.631 millones, lo que representa un cumplimiento, frente a lo establecido para el trienio del 45.3%

⁸ \$ 135.000 millones en 1998, \$150.000millones en 1999 y \$187.000 millones en el 2000

- En cuanto a la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, el Plan de Desarrollo planeó percibir \$229.766 millones y a Diciembre 31 de 2000 se recibió, por este concepto un total de \$173.745 millones, lo que equivale al 75.6% de lo presupuestado. Esto debido a tanto las dificultades financieras de la nación por los recortes presupuestales, pero adicionalmente a que la ciudad ocupó en 1999 el puesto N°. 46 en eficiencia en el recaudo, lo que le impidió incrementar su participación en dichos ingresos.
- Los excedentes financieros de E.P.M se calcularon en \$387.840 millones y dado el hecho de haberse transformado las Empresas Públicas en “Empresa Industrial y Comercial del Estado” se esperaba que esta meta fuese, incluso, superada. Los recursos percibidos por este concepto sumaron \$269.705 millones, lo que representa un cumplimiento de meta del 70\$.

GASTOS

En el Plan de Desarrollo el 41.9% d los gastos presupuestados, se destinaban para funcionamiento, el 42.9% para inversión y el 15.2% para responder por los compromisos de deuda. Ver cuadro N°. 2

CUADRO N° 2
COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS
Cifras en Millones de pesos

Componente	Trienio	%
Gastos de Funcionamiento	944.857.	41,9%
Servicio de la Deuda	343.752	15,2%
Gastos de Inversión	967.100	42,9%
TOTAL GASTO	2.255.709	100%

Fuente: Plan de Desarrollo

Teniendo en cuenta tanto lo pagado como las reservas de apropiación, durante el período 1998-2000, la ejecución de gastos ascendió a \$1.795.239 millones de 1998. De este total \$741.227 millones fueron para funcionamiento, \$234.895 millones para cubrir el servicio de deuda y \$819.116 para los programas de inversión.

Lo anterior representa una relación funcionamiento/inversión de 0.9, lo que implica que en la ciudad por cada peso que se dedicó a financiar programas de inversión, debió destinarse 90 centavos para el pago de la estructura administrativa que posibilita dicha inversión. Cabe recordar que esta misma relación en el período 1995-1997 fue de 0.81 y en su momento se criticó por lo elevado de este indicador.

Pese al alto gasto de funcionamiento, los niveles de ejecución no alcanzan a ser del 100% de las indispensables financieras. Así, de acuerdo a como se presenta en el cuadro N° 3, Estos indicadores continúan en niveles muy bajos en términos reales.

CUADRO N° 3
% Ejecución Presupuestal

Año	% Ejecución	
	Real ⁹	Nominal ¹⁰
1997	75,1%	97,1%
1998	65,5%	80,6%
1999	77,7%	96,8%
2000	61,2%	76,2%

Fuente: Secretaría de Hacienda

3. El concejo Municipal otorgó repetidamente facultades al Alcalde para modificar las asignaciones del presupuesto, sin evaluar su conveniencia

En una práctica cuya responsabilidad compete al Concejo de la ciudad, se atribuyeron facultades al alcalde durante prácticamente todo el período de gobierno, para destinar recursos o disponer de los asignados para financiar otros programas, lo que dificulta la posibilidad de ejecutar lo aprobado dentro del Plan de Desarrollo.

Así durante 1998 se cambió la destinación inicial a 114.952 millones de pesos. En el 2000, se hicieron traslados a través de los créditos y contra créditos por \$176.900 millones.

⁹ Se construye como relación entre los recursos efectivamente pagados/presupuesto final.

¹⁰ Se construye como relación entre los recursos pagados mas las reservas de apropiación/presupuesto final

4. Se dan señales erróneas frente a la austeridad y escasez de recursos con la realización de inversiones-gastos de difícil justificación, por el momento que vive la ciudad.

Los datos que se presentan a continuación tienen como fuente la Contraloría General de Medellín, el Periódico el Mundo del Miércoles 11 de Octubre de 2000 y la secretaría de Hacienda.

- En 1998 el municipio adquirió por \$21.140 millones un terreno en Niquia (Bello) para la construcción del Puerto Seco, sin que existiera un compromiso para la continuidad de dicho proyecto por parte del sector privado. Hoy este lote se sigue empleando para carreras de motos y prácticas de los clubes de enseñanza de conducción.
- Teniendo conocimiento de que el Palacio de Exposiciones en los últimos tres años ha dado pérdidas, se adquirieron acciones por \$9.400 millones. A Junio de 2000 el municipio debió asumir pérdidas acumuladas por %514 millones.
- Se liquida Metromezclas, empresa que reportaba utilidades. Su liquidación cuesta &8.000 millones y los activos difícilmente se avalúan en %3.000 millones.
- El costo del cambio de la oficina del alcalde supera los %2.000 millones de pesos. Los pisos fueron importados y tuvieron un valor de %106 millones.
- El Edificio a la Plazuela Nutibara, cuya construcción costo %700 millones al Metro, se le vendió al municipio en \$1.100 y sin estrenar fue demolido.

5. Eficacia en la recuperación de Cartera Vencida.

La recuperación de cartera vencida, mediante la modalidad de la negociación para pago a plazos, permitió recuperar, en los últimos tres años un total de &84.729 millones. Lo anterior es importante a futuro, dado que en la medida que se efectúen los pagos, la ciudad irá mejorando la cartera de difícil recaudo.

6. Con la Entrada en vigencia de la ley 617 de 2000, se debe realizar una reforma de la estructura del Municipio.

Los gastos de funcionamiento para el 2001 no pueden superar el 61% de los ingresos Corrientes de Libre Destinación. Como están las finanzas hoy, ello implica una reducción de alrededor de 120.000 millones en los gastos de funcionamiento para el 2001.

La administración 1998-2000 realizó algunas acciones para aliviar el impacto de la medida, entre ellas:

- Presentar propuestas al Concejo para liberar Recursos atados y convertirlos en libre destinación.
- Proponer que los gastos de secretarías como Bienestar Social sean asumidos como inversión.
- Pero otro Tipo de medidas relacionadas con la reorganización de la estructura y recorte en los contratos de nómina paralela no se desarrollaron.

7. La nueva administración debe asumir un fuerte déficit:

Según se lee en el Plan de Presupuesto para el año 2001, a la nueva administración del Municipio de Medellín le corresponderá asumir en el año 2001 el déficit presupuestal de 1999 por \$78.000 millones y el del 200 que es del orden de los 50.000 millones y que deberá subsanar en la vigencia del 2002