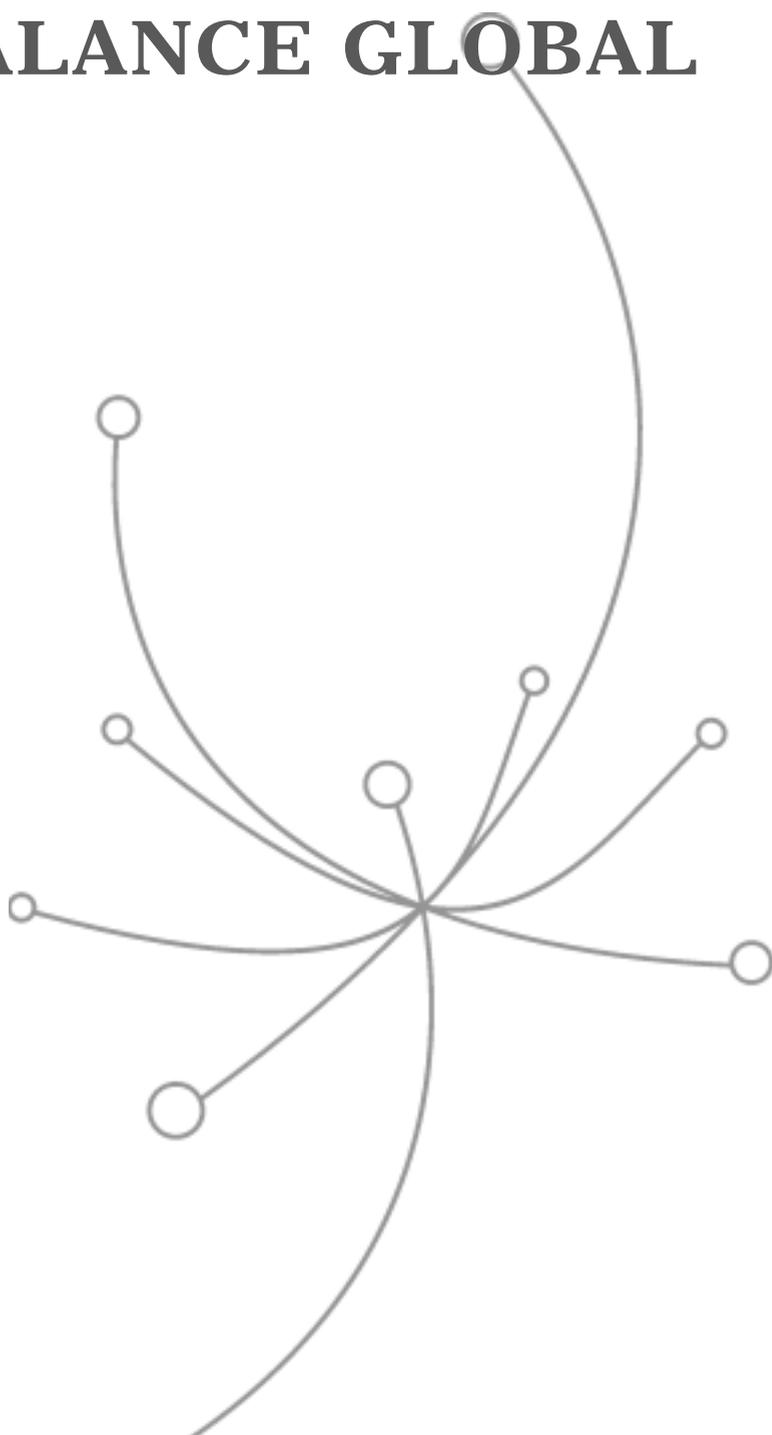


BALANCE GLOBAL



El presente balance procura responder tres preguntas básicas: ¿Qué ciudad recibió el alcalde Luis Pérez Gutiérrez? ¿Cómo respondió su administración? ¿Qué ciudad nos deja? Para afrontarlas se basa, esencialmente, en los estudios de la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (realizados entre 1998 y 2003) y se apela también a otras fuentes de información y análisis que se citan en cada caso.

1. ¿QUÉ CIUDAD RECIBIÓ EL ALCALDE LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ?

Se revisan enseguida tres perspectivas diferentes sobre la ciudad que recibió la administración 2004-2007, cuyas conclusiones son también un reflejo de lo que fue la administración del trienio 1998-2000. Ellas son las que efectuó la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, una evaluación de gestión política y gobernabilidad encargada por el Departamento Nacional de Planeación en el 2000 y un grupo de indicadores sociales.

1.1. EL BALANCE DE LA VEEDURÍA

La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín presentó en el 2001 su propio balance a la gestión de la administración de Juan Gómez Martínez (1998-2000).¹ Las principales conclusiones que se derivan de dicho informe podrían sintetizarse de la siguiente manera:

RESULTADOS:

- No hubo “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”.²
- Incongruencia en la administración por baja ejecución en áreas previstas como prioritarias (empleo y educación). Se desmontaron los programas de capacitación para el empleo y se mantuvo baja la cobertura en educación.
- Baja eficacia de la acción gubernamental por pobres resultados en áreas de alta ejecución e inversión (salud y restaurantes escolares).

1 Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. “Balance General. Plan de Desarrollo de Medellín. 1998-2000”. Medellín, marzo, 2001.

2 *Ídem*. p. 15.

- Vivienda: escasa destinación de recursos, 697 viviendas de 3.500 planeadas.
- En transporte, resultados muy lejanos de las metas propuestas.
- En ambiente se avanzó en limpieza de quebradas y no se tocó el tema de la contaminación del aire.
- Avance en formulación de políticas referidas a vivienda (subsidio municipal a vivienda de interés social), juventud (formulación de política) y ordenamiento territorial (formulación del Plan).
- Política incoherente de participación, pues “fueron desmontados” los mecanismos de concertación del Plan Estratégico de Medellín,³ mientras se promovieron otros como la planeación participativa del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

PROCESO DE PLANEACIÓN:

- El Plan “recogió en sus fundamentos, visión y principios, buena parte de las aspiraciones y proyectos que en los últimos años se venían construyendo de manera colectiva en la ciudad”.⁴
- Se aprobó un Plan de Ordenamiento Territorial bien evaluado, en términos generales.
- Se evidencia como uno de los mayores retos a superar el coyunturalismo en los propósitos de ciudad.⁵
- Ausencia de una visión regional en la planeación y en las políticas municipales.
- Carencia de sistemas de información.

TAREAS PENDIENTES:

- Reestructuración de Metrosalud.
- Lento progreso en los planes parciales de Naranjal, Veracruz y Niquitao.
- No funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas de San Fernando.
- Débil administración, baja ejecución y baja eficiencia en el Programa de Convivencia Ciudadana (Convenio BID).
- Vencimiento de la licencia para usar la Curva de Rodas como destino final de residuos sólidos, sin alternativa adoptada por la administración.

3 *Ídem*. p. 10.

4 *Ídem*. p. 10.

5 *Ídem*. p. 11.

- La nueva administración debería asumir “en el año 2001 el déficit presupuestal de 1999 por \$78.000 millones y el del 2000 que es del orden de los \$50.000 millones y que se deberá subsanar en la vigencia del 2002”.⁶

1.2. OTRAS MIRADAS A LA GESTIÓN MUNICIPAL

La evaluación de la descentralización municipal impulsada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), realizada en el 2000 por la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (CIDE), fue una mirada al comportamiento de la ciudad en la década de los noventa y constituye otro insumo del estado de la administración municipal.⁷

Algunas de las conclusiones que se desprenden de allí son:

- En Medellín, la gobernabilidad pasa por el establecimiento de pactos que implican el reparto de los altos cargos de la burocracia, el uso de recursos de contratación (que incluye nóminas paralelas) y la distribución de partidas del presupuesto para pagar los favores políticos”.⁸
- Medellín registra altos niveles de clientelismo.⁹
- “En el caso de Medellín... se abren serios interrogantes a la gestión de los gobiernos locales en el campo de la atención a la población pobre de la ciudad, en la que prolifera la inequidad”¹⁰.
- En el esquema de pactos de gobernabilidad que ha predominado en Medellín, “el recurso a la participación de la comunidad... tiene más una finalidad instrumental, de búsqueda del apoyo político electoral, que de validación de interlocutores legítimos para la consulta, toma de decisiones y control ciudadano de la administración municipal”.¹¹

Aunque dista mucho de ser una evaluación, las observaciones de algunos dirigentes de la ciudad sobre ineficiencia en la administración de Juan Gómez Martínez, 1998-2000, deben recordarse ahora:

- Compra por \$21.000 millones de un gran lote (subutilizado hasta hoy) en el municipio de Bello.
- Compra de un predio aledaño al aeropuerto Olaya Herrera (en iguales condiciones de uso que el anterior) por \$4.500 millones.
- Liquidación de Metromezclas con déficit de \$5.000 millones y sobrecostos en el precio de la mezcla para el Municipio.

6 *Ídem.* p. 69.

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

8 *Ídem.* p. 28.

9 *Ídem.* p. 32. En este indicador Medellín ocupó la peor posición entre 18 municipios de Antioquia.

10 *Ídem.* p. 46.

11 *Ídem.* p. 169.

- Bazar de los Puentes (sin uso) por más de \$5.500 millones.¹²

1.3. TRES ÁREAS BÁSICAS EN INDICADORES

Algunos de los indicadores básicos de Medellín al terminar la administración 1998-2000 son:

- Homicidio: 1998 (2.988), 1999 (3.258), 2000 (3.159).
- Salud: mortalidad materna 4.3 por 10.000, mortalidad infantil 15% (ambos superiores al promedio nacional).¹³
- Desempleo 21%, informalidad 56.9%, desempleo para personas con educación superior 15.1% (se duplicó en el periodo).¹⁴

2. ¿CÓMO FUE ADMINISTRADA MEDELLÍN BAJO LA ALCALDÍA DE LUIS PÉREZ GUTIÉRREZ?

La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín evaluó directamente tres temas: Convivencia y Seguridad, Educación, y Justicia Social, de los siete contenidos en la primera línea del Plan “*La Revolución de la Cultura Ciudadana*”, mientras que una más, Participación, puede considerarse evaluada transversalmente. La segunda línea “*Medellín Competitiva*”, se evaluó globalmente. De los seis temas de la tercera línea “*Primero el Espacio Público*”, se evaluaron cuatro: Espacio Público, Transporte, Vivienda, y Medio Ambiente.

Dada la diversidad de temas que cada línea incluye, se opta en este informe por hacer una evaluación general respecto a los propósitos programáticos de la administración 2001-2003 y luego se revisan algunos de los componentes específicos.

2.1. CONSOLIDACIÓN DE LA CULTURA DE LA COARTADA

La introducción del capítulo 1 del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 hace una somera descripción de lo que denomina la “cultura de la coartada”, caracterizada por la negociabilidad de la ley, la generalización de la violencia, la falta de solidaridad y una extendida anomia. Esta situación demandaba según el Plan –en una intención sensata y pertinente– producir una “revolución de la cultura ciudadana”. Este esfuerzo, puede decirse, ha sido un fracaso, no tanto por las dificultades evidentes que para tan encomiable meta presenta Medellín, como por la inconsecuencia del alcalde y la administración con la misma.

12 Jorge Mejía Martínez, “¿Y del gran despilfarro, qué?”. *El Mundo*, martes 18 de noviembre de 2003.

13 Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. “Balance General. Plan de Desarrollo de Medellín. 1998-2000”, p. 180.

14 Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, Observar No. 8, diciembre 2002.

2.1.1. Normas gelatinosas

El afianzamiento de las normas fue la primera de las necesidades expuestas por la administración. Sin embargo, una de las líneas de conducta constatada por la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín y otras fuentes, fue precisamente la de desatender la normatividad vigente, tratar de hacerla más laxa y retrasar la puesta al día de la ciudad en materia legal. Algunos de los hechos que se constataron en este ejercicio fueron:

- Generalización del mecanismo de la cesión de facultades para expedir o modificar normas y para manejar el presupuesto municipal.¹⁵
- Desconocimiento de normas sobre monumentos públicos en casos como el de la reforma de la Plaza de Toros y la demolición del Pasaje Sucre.¹⁶
- “De las cuatro grandes ciudades colombianas, Medellín es la única que no ha asumido las competencias que como autoridad ambiental le permiten el artículo 66 de la Ley 99 de 1993”.¹⁷
- Generalización de la contratación directa para eludir los procesos licitatorios y sobre-ejecución respecto a los límites fijados por el propio Plan de Desarrollo.¹⁸
- Se manejaron normas a conveniencia para la aprobación de proyectos (San Sebastián, Sevilla y San Nicolás).¹⁹

15 En el primer año de la administración, diciembre 4 de 2001, el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo 080 mediante el cual concede facultades temporales al alcalde para modificar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) –Acuerdo 062–. En el mismo mes se aprueba el Acuerdo 082 que adecua normas del POT y deroga los artículos 206, 082, 317, 304. Los acuerdos aprobados, sumados al Decreto 089 (referente al fomento de la VIS), posibilitan la construcción del número y calidad de viviendas propuestas en el Plan de Desarrollo, regresan al desarrollo urbanístico predio a predio, permiten la subdivisión de áreas, aumentan el aprovechamiento del suelo, propician mayor densificación y disminuyen áreas complementarias de espacio público y zonas verdes (ver Estudio temático *Espacio Público* en este Balance).

16 “Acciones que se realizaron desconociendo conceptos como el del Centro Filial de Monumentos de Antioquia, lo que a juicio de la ministra de Cultura ha sido el más grave desconocimiento que se ha hecho en el país a los conceptos del sector cultural sobre patrimonio arquitectónico”. “Una Plaza de Toros con techo”. *El Tiempo*, julio 7 de 2003. pp. 1-5 (Citado en: Estudio temático *Espacio Público* en este Balance. p. 245).

17 Ver Estudio temático *Medio Ambiente* en este Balance. p 215.

18 155% más de la meta financiera del Plan de Desarrollo en desarrollos urbanísticos. \$26.341 millones ejecutados frente a \$17.040 millones asignados. Sobre-ejecución en el rubro de legalización integral de predios, de \$1.613 millones de pesos más, que representa el 200% de la ejecución (ver Estudio temático *Vivienda y Habitat* en este Balance. pp. 198-207).

En atención a población desplazada es evidente el aumento de destinación presupuestal; no obstante, sigue siendo baja frente a la magnitud que representa el problema en el Municipio, lo que se evidencia en el sobrecumplimiento de la meta, pues alcanza para el 2003 el 361% de ejecución, es decir, se triplica el número de población desplazada atendida.

Los programas de atención a personas discapacitadas y *menores y jóvenes con retardo mental de la ciudad de Medellín* presentaron una sobre-ejecución de 125% y 108%, respectivamente (ver Estudio temático *Salud* en este Balance. p. 148).

“La ejecución presupuestal, faltando sólo seis meses para culminar el periodo de gobierno del alcalde Luis Pérez Gutiérrez, durante el trienio 2001-2003, en el caso de los programas de convivencia y seguridad es de sólo un 31,5% mientras el componente de seguridad se ha ejecutado en un 156,3%. El otro proyecto que destaca un nivel de ejecución alto es el de las mesas barriales de convivencia que a pesar de los problemas fruto de la falta de metas claras, presenta un 135% de ejecución debido a que se han realizado 54 mesas frente a las 40 que se tenían presupuestadas” (ver Estudio temático *Convivencia y Seguridad Ciudadana* en este Balance. p. 61).

19 Ver Estudio temático *Espacio Público* en este Balance.

- Modificaciones en el Convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que implicaron la suspensión de ocho componentes y la inclusión de siete nuevos.²⁰

2.1.2. El caso del Convenio BID

Debe recordarse que el Convenio BID-Municipio de Medellín se firmó el 14 de diciembre de 1998, para ejecutar un programa denominado “Convivencia y Seguridad Ciudadana”, que supone un aporte de US \$10 millones por el Municipio y un crédito del BID por US \$15 millones. El Municipio amortiza semestralmente y tiene un plazo máximo para hacerlo hasta el año 2018. El plazo de ejecución vencía el 14 de junio del 2003 y fue prorrogado por la de Luis Pérez Gutiérrez administración hasta el 14 de junio del 2004. El crédito no sólo supone el pago de intereses (determinado por el costo de los empréstitos unimonetarios calificados), sino también una comisión de crédito del 0.75% anual sobre el saldo no desembolsado, es decir, a disposición del Municipio pero sin uso.²¹

La administración Pérez Gutiérrez no enderezó la deficiente gestión del Convenio –que viene desde la administración Gómez Martínez– y, por el contrario, profundizó los problemas de ejecución y eficacia. Así se desprende del informe de la Contraloría al respecto.²² Según este informe, el índice de avance efectivo del programa era del 0.14% y es calificado de “alto grado de ineficacia”.²³ En el 2001, el Municipio interrumpió el Programa y a pesar de una exoneración del BID, ya para junio del 2002, los costos financieros equivalían al 43% de los desembolsos y la Comisión de Crédito tenía “la parte más alta”. Además, ya se habían ejecutado el 80% de los gastos administrativos quedando un 20% para administrar el 86% del programa.²⁴

A junio de 2003 las cosas no habían mejorado y la ejecución efectiva alcanzaba sólo era del 9%.²⁵

20 Los subcomponentes suspendidos, fueron: Acercamiento a la comunidad de las entidades del Estado encargadas de la seguridad y la convivencia ciudadana, Reinserción social de jóvenes agresores, Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en barrios con altos índices de violencia, Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en escuelas y colegios de Medellín, Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en establecimientos públicos y privados, Sensibilización de líderes económicos y sociales, Los medios de comunicación como promotores de la convivencia, Apoyo institucional - Modernización ONG. En su lugar, se crearon los subcomponentes de Prácticas Universitarias, Capacitación de jóvenes para el empleo, Red de Escuelas y Bandas de música, Escuelas populares para el deporte y la recreación, Infancia y familia, Mesas barriales para la convivencia y Comunicaciones para la paz, ejecutados por dependencias de la administración diferentes a la Unidad Coordinadora Municipal que cumple una función eminentemente técnica, mas no ejecutora (ver Estudio temático *Convivencia y Seguridad Ciudadana* en este Balance. p. 57).

21 Contrato de Crédito 1088/OC - CO.

22 Contraloría General de Medellín. “Pronunciamento fiscal Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. Medellín, noviembre del 2002. El informe cubre toda la administración Gómez Martínez y el primer año del alcalde Luis Pérez.

23 *Ídem*. p. 10.

24 *Ídem*. p. 27.

25 Ver Estudio temático *Convivencia y Seguridad Ciudadana* en este Balance. p. 63.

2.1.3. El caso de Empresas Públicas

Sin embargo, el caso más negativo desde el punto de vista de la pedagogía ciudadana quizás sea el manejo de las Empresas Públicas de Medellín. En la introducción a su libro *El señor de las EPM*, el periodista Germán Jiménez Morales asegura que Luis Pérez Gutiérrez:

*“...nunca ocultó ante nadie que se iba a convertir, para la historia, en el Señor de las EPM. Lo cantó cuando dijo que él iba a ser el primer Gerente General, con lo cual dejaba como figuras decorativas o cosméticas a quienes nombrara para tal cargo. Lo reafirmó cuando en varias ocasiones desautorizó públicamente al primer Gerente General, Iván Correa Calderón. Lo dejó en claro cuando atentó contra el good will del cuerpo técnico, al que menospreció y sometió con todo el peso de su autoridad. Lo repitió hasta el cansancio cuando impuso su voluntad política para sacar adelante iniciativas que se convirtieron en una frustración para los más pobres, de los que decía ser su alcalde, como es el caso de los descuentos comerciales en las tarifas de energía y los 200.000 computadores con internet e impresora, para citar sólo dos casos...”*²⁶

Una conducta tal no pasa desapercibida para la ciudadanía. Según la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida, entre el 42% y el 46% de los encuestados consideraron que la licitación de proyectos, la contratación de obras físicas y de proyectos sociales no son transparentes.²⁷

La eventual contratación directa con una empresa china para la construcción de la central hidroeléctrica Porce III es una muestra del estilo de la administración Pérez Gutiérrez:

- Un acuerdo de confidencialidad suscrito por EPM con la empresa china Cmec International Trade Co. el 17 de enero de 2003, durante las vacaciones del gerente general.
- Un sistema llave en mano para la construcción en el que “la firma extranjera entregaría la obra ya lista para su operación a las Empresas y pasaría al final una factura de 800 millones de dólares... y cualquier sobre costo tendría que ser asumido por EPM”.
- Negativa pública del alcalde (carta del 26 de junio de 2003 al presidente del Concejo de Medellín, Santiago Martínez) de que la obra fuera a hacerse sin licitación y posterior insistencia del propio alcalde en el negocio con los chinos en la reunión de Junta Directiva de EPM del 21 de octubre de 2003.²⁸

26 Germán Jiménez Morales. *El señor de las EPM*. Medellín, septiembre de 2003. p. 13.

27 Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín - Centro Nacional de Consultoría. Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida de los Habitantes de la Ciudad de Medellín, agosto de 2003, p. 143.

28 “El cuento chino de Porce III”. *El Colombiano*, noviembre 2 de 2003.

- Gestiones directas del alcalde y otras del gerente Iván Correa Calderón (insistentemente negadas, a pesar de las pruebas que se hicieron).²⁹

Otro caso significativo fue el proyecto de Acuerdo 287 que autorizaba al alcalde para adquirir el hipódromo Los Comuneros (Guarne), sin ninguna razón firme, lo que no tuvo ninguna viabilidad ante el Concejo municipal.³⁰

2.1.4. Sigue oxidada la lucha contra la corrupción

Obviamente, tales procedimientos hacían inocua la gestión que el primer día de su mandato desarrolló el alcalde formulando el muy emblemático Decreto 001 (1 de enero del 2001), que establecía los criterios de un Código de Ética Anticorrupción. La tarea de la propia Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín refuta dos de los principios establecidos en este Código, los de “Derecho a la información” (art. 9) y “Acoger con temperancia las críticas de la ciudadanía” (art. 10). Buena parte de las funciones de la Veeduría se ejercieron obteniendo información mediante derechos de petición por la sistemática conducta de la administración municipal de no suministrarla. Los informes de la Veeduría fueron frecuentemente descalificados a pesar de su trayectoria y del prestigio de las entidades que la conforman.³¹

Una revisión rápida de los informes de la Contraloría General de Medellín permitirá deducir hasta qué punto se cumplieron otros artículos como “Ejercer el cargo con honradez y transparencia” (1), “Desechar toda recompensa indebida” (4), “Prestación del servicio con eficiencia” (5) y “Favorecer el bien común en la gestión de lo público” (7):

- “Falta de rigor en los procesos de seguimiento e interventoría practicados por la Secretaría de Salud a los contratos celebrados con las ARS”.³²
- “En materia de control social, hay una debilidad que pone en peligro la calidad de los servicios y la focalización de los subsidios del Estado en la población pobre y vulnerable de la ciudad”.³³
- Sobre el proyecto de vivienda en Pajarito, “es válido afirmar que no se tienen ni los estudios previos tendientes a garantizar la viabilidad del proyecto, como tampoco se ha logrado la concertación efectiva y real con los propietarios

29 “Los contactos chinos de Luis Pérez”. *El Colombiano*, diciembre 7 de 2003.

30 “Medellín: ¿ciudad del derroche?”. *El Tiempo*, 22 de noviembre del 2003.

31 El Secretario de Educación Enrique Batista “calificó de impropio, incorrecto, débil y mezcla de cifras” el Informe de la Veeduría Ciudadana. “La educación al tablero”. *El Mundo*, sábado 20 de julio del 2002. En otro caso, según el balance realizado por 25 veedurías en la ciudad de Medellín apoyadas por el programa Fortalecimiento de la Transparencia –USAID-CASALS– durante el 2002-2003, “para responder los derechos de petición los funcionarios se toman el tiempo que les da la ley y suelen responder de manera imprecisa y evasivas”; “lograr la información que requerimos nos toma entre cuatro y cinco meses”; “fue más efectivo conseguir información de la administración a través de contactos y relaciones personales que por respuesta a derechos de petición”. (Notas encuentro de socialización Programa USAID-CASALS, noviembre de 2003. Mimeo)

32 Contraloría General de Medellín. “Informe de Estudios Macrosectoriales de Medellín”. Medellín, 2002. p. 14.

33 *Ídem*. p. 22.

para determinar el desarrollo de las unidades de gestión, lo que hace suponer que la gestión de los organismos públicos involucrados en el proyecto es deficiente”.³⁴

- Respecto a los contratos para atender población indigente, la Contraloría encontró irregularidades en el Contrato 101 del 2001 y, en general, problemas de gestión e información por parte de la Secretaría de Solidaridad Social.³⁵
- La misma entidad encontró fallos graves en la liquidación de Corvide (con una cartera de \$35 mil millones), Metromezclas y Mi Río.³⁶

2.1.5. Una rendición de cuentas imposible

Una conclusión transversal de los estudios realizados por la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín es la falta de un sistema de información en la ciudad, la postura opaca de los funcionarios públicos que se niegan a suministrar la información disponible y el desorden en los procesos de empalme que no permite continuidad, sistematicidad ni claridad en la información de la ciudad. La constante en los planes y proyectos –como sucedió en este Plan de Desarrollo– es que en las propuestas no se incluyen metas ni indicadores que permitan dar respuesta a las preguntas sobre impactos, ni tampoco la información entregada por las entidades municipales permiten extraer respuestas claras y satisfactorias.

Así –sin fijación de metas claras, definición de impactos y diseño y aplicación de indicadores– los informes de gestión se concentran en la ejecución financiera y en algunos casos de obra física, información importante pero no suficiente para establecer los alcances reales de la gestión cumplida en relación con el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por tanto, la rendición de cuentas confiable y suficiente a la ciudadanía por parte del gobernante se incumple a pesar de ser uno de los principios contemporáneos del buen gobierno. Y, además, se entorpece la tarea que los organismos de control del Estado o entidades de la sociedad civil puedan realizar.

2.2. MEDELLÍN: UN POCO MÁS SEGURA, AUNQUE NO MÁS CIUDADANA

El objetivo general de la línea estratégica 1 del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, proponía:

34 *Ídem.* p. 71.

35 *Ídem.* pp. 80-88.

36 Contraloría General de Medellín. “Informe Ejecutivo Estado de la Finanzas Municipales de Medellín y Entidades Descentralizadas 2002”. Medellín, 2 de abril del 2003. pp. 43-46.

*“...crear y sostener condiciones para que la ciudad se constituya en el escenario donde se forman, en igualdad de condiciones, todos los ciudadanos; para construir una democracia cimentada en la paz, la convivencia y la solidaridad...”*³⁷

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

El balance general de la línea tiene una característica: los elementos culturales, normativos y de capital social que aparecían como prioritarios en el Plan de Desarrollo resultaron desdibujados, mientras las acciones que dependían de recursos físicos tuvieron mejor desempeño. Sintéticamente puede afirmarse que en el tema de seguridad el aspecto dominante estuvo en el pie de fuerza y la dotación de los medios técnicos a las autoridades respectivas más que en el componente de convivencia; las declaraciones efusivas del texto del Plan sobre la participación ciudadana fueron arrolladas por una actitud sistemática de evadir la voz ciudadana en temas que eran críticos para la administración; en educación, la administración se consoló proporcionando cupos suficientes pero no garantizando que los jóvenes pudieran acceder a ellos y menos aún trabajando por el mejoramiento de la calidad; en salud, el esfuerzo fue mayor en la ejecución que en su eficacia y las coberturas prácticamente quedaron en los niveles del 2000; pero en nutrición, las diversas evaluaciones efectuadas por la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, indican que hubo progresos respecto a la mitigación.

La idea de trabajar por los más pobres no guió a la administración municipal del período 2001-2003, según se desprende de la propia percepción ciudadana pues –al finalizar el trienio– para la gente, “la calidad de vida en Medellín sigue igual o ha empeorado entre los años 2002 y 2003. Así lo afirmó el 58% de los encuestados... [y] “la situación económica de los hogares sigue igual o ha empeorado, enfáticamente en el estrato bajo”.³⁸

2.2.1. Seguridad: ¿quién fue el santo?

Ante la dramática situación que vivía Medellín a comienzos del 2000 – explicada básicamente por la urbanización del conflicto armado nacional y por su articulación con la criminalidad local– era entendible que la estrategia de seguridad fuera más fina y acuciosa en su implementación.

Este informe no evalúa desde una concepción particular del tema sino desde el enfoque que la administración planteó en el Plan de Desarrollo 2001-2003 y

37 Correspondiente al artículo 6º del Acuerdo No. del 6 de junio del 2001.

38 Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín - Centro Nacional de Consultoría. Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida de los Habitantes de la Ciudad de Medellín, agosto, 2003. pp. 154 y 8.

la propuesta era una combinación entre mecanismos de autorregulación, solidaridad y pedagogía ciudadanas con las acciones típicas de seguridad que le corresponden al Estado. El resultado es que hubo una “baja ejecución presupuestal de los recursos asignados en el componente de convivencia, a las diferentes secretarías de la administración municipal, en contraste con la casi total puesta en marcha de los proyectos relacionados con el desarrollo de la estrategia de seguridad”.³⁹ En junio del 2003 la ejecución presupuestal del trienio “en el caso de los programas de convivencia y seguridad es de sólo un 31,5% mientras el componente de seguridad se ha ejecutado en un 156,3%”.⁴⁰

Los componentes del Convenio BID, con todo y que carecieron de metas evaluables, fueron duramente cuestionados por la ciudadanía y los organismos de control. La Veeduría concluyó que la:

*“exclusión de reconocimiento de los aspectos sociales, políticos y económicos del tema de la seguridad y la convivencia, llevan a situaciones tales como: 1) que ésta se subordine fundamentalmente a una noción coercitiva, punitiva y criminal, y a la reacción policial y de los organismos de control; 2) que a pesar de la existencia de programas y proyectos de carácter educativo, preventivo y promocional, se desarrollen con más fuerza, organización y presupuesto, las acciones reactivas y policivas y 3) que la participación se limite a la discusión retórica de problemáticas sociales frente a las cuales la comunidad no cuenta con capacidad decisoria, de acción o de intervención”.*⁴¹

La Contraloría General de Medellín, inusualmente, criticó el componente de comunicación social diciendo que “las campañas son meramente informativas, no son formativas, por lo tanto no se piensa que a través de ellas puedan ser transformados ni cambiados el comportamiento y la cultura de las personas”.⁴²

De esta manera, la noción de convivencia –tal y como la proponía el Plan de Desarrollo– prácticamente desaparece de la gestión.⁴³ Un elemento indispensable de la estrategia como el Observatorio de la Violencia pasó por todo el periodo sin ejecutar, impidiendo que la ciudad se dote de un sistema de monitoreo de su principal y más crónico problema.

39 Ver Estudio temático *Convivencia y Seguridad Ciudadana* en este Balance. p. 62.

40 *Ídem.* p. 61.

41 *Ídem.* p. 62.

42 Contraloría General de Medellín. “Pronunciamento fiscal Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. p. 21.

43 “Esta se concibe como la condición política y social que posibilite la construcción colectiva de la paz integral, mediante la formación y consolidación del consenso para el fortalecimiento del estado social de derecho, con asiento en la legitimidad, la gobernabilidad y la democracia. Requiere procesos de construcción de nuevas formas de relación social con criterio participativo y de pedagogía social. La integralidad del concepto implica que su marco explicativo se aborde desde lo socioeconómico, lo político y lo cultural”. Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, Art. 8.

El resultado del trienio en materia de seguridad es alentador: en el 2003 el homicidio disminuyó en un 37% respecto al 2002⁴⁴ y los indicadores de secuestro, hurto de vehículos y demás también disminuyeron sensiblemente. Así lo apreció la ciudadanía:

*“Según los resultados de la Encuesta (2003), se observa una importante sensación de seguridad barrial: 73% así lo consideraron. En el 2002 era del 37%. Esta situación se resalta más en los estratos bajos, un poco menos en el medio y alto. Además, la seguridad fue considerada por la mayoría de los encuestados (el 28%), como el factor que más ha mejorado en el último año en el barrio”.*⁴⁵

Sin embargo, una mirada más atenta nos muestra que el quiebre en esos indicadores se da en el 2003. Durante los dos primeros años de la administración, el homicidio, por ejemplo, había aumentado en un 6.9% (entre el 2001 y el 2002). Pero la gran inflexión en la tendencia se da a partir de octubre del 2002, mes en que se realizó la Operación Orión en la Comuna 13. ¿Hasta qué punto esto se puede atribuir sólo a la política de la Alcaldía de Luis Pérez Gutiérrez como lo reclamó en su balance final?⁴⁶ Lo cierto es que lo sucedido en Medellín corresponde a las tendencias nacionales atribuibles a la política del gobierno nacional. El cese de hostilidades declarado por los grupos de autodefensa, de enorme presencia en la ciudad, tuvo que haber influido en estos resultados.

De hecho, la Operación Orión supuso un cambio en la política de seguridad cuando el alcalde presentó la “Política Pública de Seguridad y de Reincorporación a la Civilidad”, más conocida por el título del libro que la divulgaba: “Compro la Guerra”.⁴⁷ Su intención parecía adaptarse a la política de seguridad definida por el entonces nuevo presidente de la República, cuando afirmaba era necesario priorizar “una solución política, de reincorporación a la civilidad”, pero aclarando que “la autoridad legítima del Estado no es guerra, sino todo lo contrario: disuasión de la guerra”.⁴⁸ El énfasis radicaba en la idea de la reincorporación a la civilidad que coincidía con la política presidencial de promover la deserción de los grupos armados ilegales. Así, el alcalde parecía corregir su rechazo a iniciativas que promovían el pago permanente que se hacía a los grupos o individuos armados por el abandono de las armas y su participación en pactos de no agresión y procesos de pacificación de barrios, comunas y zonas, las mismas que le condujeron a cerrar la Oficina de Paz y Convivencia que funcionaba desde 1994.⁴⁹

44 Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia. Observar No. 10, septiembre 2003.

45 Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín - Centro Nacional de Consultoría. Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida de los Habitantes de la Ciudad de Medellín, agosto, 2003. pp. 14-15.

46 Alcaldía de Medellín. Balance Social. p. 3.

47 Pérez Gutiérrez, Luis. Alcalde de Medellín. *Compro la guerra*. Política Pública de Seguridad y de Reincorporación a la Civilidad. 1ª edición. Medellín, agosto de 2002.

48 *Ídem*. p. 14.

49 Ver Estudio temático *Convivencia y Seguridad Ciudadana* en este Balance. pp. 53-57

Además, la nueva política recogía el Programa de Convivencia reformulado y la propuesta del Plan de constituir una Red de Mesas Barriales, asunto que se examinará más adelante.

2.2.2. Participación, sí pero no

El Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, aseguraba que “la participación es un compromiso del Gobierno, y un deber y derecho de todos los ciudadanos para que se fortalezca la unión entre la comunidad y la municipalidad”.⁵⁰ La realidad ha sido otra y se demuestra en los siguientes casos:

- El primero se refiere al Convenio BID. Este programa surgió de una iniciativa ciudadana encabezada por la Fundación Entretodos y en cuya formulación participaron, en su momento, más de 500 personas.⁵¹ El cambio intempestivo e inconsulto de los componentes del programa se constituyó en un acto de desconocimiento del origen de éste y de la validez que la anterior administración y el cofinanciador le habían otorgado. La directora de la Unidad Coordinadora Municipal del mismo, doctora Helena Herrán de Montoya, afirmó que el cambio fue concertado con la comunidad, pero no existen en los archivos de tal dependencia las actas que permitan realizar seguimiento a los acuerdos generados por medio de tal concertación.⁵²
- Planes parciales. En el trienio se generaron diversos conflictos con grupos de ciudadanos en numerosos casos como los Planes Parciales de Naranjal, Plaza de Ferias, San Lorenzo, Plan Cuadrantes, Demolición del Pasaje Sucre y el Cercamiento de la Unidad Deportiva Atanasio Girardot. En el caso del Plan Parcial Plaza de Ferias, adoptado por el decreto 1352 de diciembre del 2002, el Municipio tuvo que desistir temporalmente de la ejecución del Plan, debido a la ausencia de concertación con las partes y a las acciones que por vía legal emprendió la población afectada.⁵³ En algunos casos se realizaron reuniones informativas pero en los barrios afectados los voceros de las comunidades se quejan de la falta de concertación y de claridad del Municipio frente a sus demandas y requerimientos.⁵⁴
- Clubes de vida. Para el 2001 se estableció como meta social dotar 58 clubes de vida con presupuesto de participación comunitaria, el porcentaje de eficacia de la meta fue cero; sin embargo, tuvo una ejecución presupuestal del 99%

50 Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003. Art. 9.

51 Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. “Balance General. Plan de Desarrollo de Medellín. 1998-2000”. pp. 124-125.

52 Entrevista con la doctora Helena Herrán de Montoya, directora de la Unidad Coordinadora Municipal del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana, realizada el día lunes 21 de julio de 2003, en su despacho de la administración municipal. Citado en Estudio temático *Convivencia y Seguridad Ciudadana* en este Balance. p. 57.

53 Citado en Estudio temático *Vivienda y Hábitat* en este Balance. p. 208.

54 Al respecto ver: “No nos tuvieron en cuenta”. *El Tiempo*, junio 14 de 2003. pp. 2-1 y “Ha faltado información y concertación”. *El Mundo*, julio 14 de 2003, pp. B/1. Citado en Estudio temático *Espacio Público* en este Balance. p. 247.

de acuerdo con lo registrado en el Seguimiento Plan de Acción a diciembre 2001 de la Secretaría de Bienestar Social⁵⁵.

- Los conflictos con otros municipios (como Donmatías en el caso del manejo de basuras en La Pradera e Itagüí por el Plan Cuadrantes) o con otras instituciones, como el Centro Filial de Patrimonio y la Contraloría General de Medellín, son situaciones que reflejan falta de concertación con la ciudadanía y con otras entidades.⁵⁶
- La formulación del Plan de Desarrollo 2001-2003. Se desconocieron otras iniciativas importantes de la ciudad como el Plan Estratégico de Medellín, que contó con la participación de actores claves de su desarrollo, o la experiencia de la ciudad en la participación de los planes zonales, un capital social y político que ningún gobernante debe menospreciar. La baja participación en el proceso fue corroborada por grupos sociales que están organizados para representar intereses de diferentes sectores, como lo expresaron los de vivienda, salud y los recicladores informales, entre otros.⁵⁷

Consideración aparte merecen las Mesas Barriales de Convivencia que, siendo presentadas como un mecanismo de participación comunitaria para que “propicien la cultura ciudadana y contribuyan a la sostenibilidad de los procesos de paz”,⁵⁸ han constituido un espacio paralelo a la institucionalidad local y municipal, desconociendo la representación legal y democrática de las Juntas Administradoras Locales, las juntas de acción comunal y otras formas de organización comunitaria. ¿A qué se debe que un gobernante eluda la participación formal establecida y exigida en la Ley y acuda a mecanismos sucedáneos e improvisados?

2.2.3. Educación: cobertura e infraestructura, cero avance en calidad

Una de las áreas en las cuales la administración puso más empeño fue la educación, probablemente tanto por las necesidades de la ciudad como por la trayectoria del alcalde. El mayor esfuerzo y los resultados son visibles en materia de cobertura. La Veeduría encontró buenos resultados que –aunque inferiores a los pregonados oficialmente– dejan a la ciudad en una posición mejor que la de hace tres años. Sin embargo, la gestión y los resultados en materia de calidad son malos pues mantienen el retraso nacional de Medellín durante el periodo. Las iniciativas en materia tecnológica mostraron muchos problemas de diseño y planeación, arrojando un balance precario.

Las líneas gruesas de la tarea en materia de educación se resumen así:

55 Ver Estudio temático *Salud* en este Balance. p. 140.

56 Ver Estudio temático *Espacio Público* en este Balance. p. 252.

57 Ver p. 20.

58 Plan de Desarrollo Medellín 2001-2003. Art. 8.

- Se crearon 39.723 nuevos cupos para estudiantes durante el trienio. “El mayor aporte en crecimiento de la oferta educativa por ampliación de cobertura se sitúa en el nivel de básica primaria con 15.475 cupos, esto es un 44.7%; le sigue la educación básica secundaria con 12.628 cupos que representan el 36.4%; el preescolar aporta el 11.03% y la media, el 7.6%”.⁵⁹ Sin embargo, buena parte de este esfuerzo se pierde por problemas de eficiencia del sistema educativo y por falta de acciones complementarias que garanticen la asistencia y permanencia en la escuela. Es así como “el índice total agregado de reprobación/deserción... plantea un registro del 24.45%”, siendo “un retroceso en calidad respecto a las cifras que el MEN hace públicas con relación al año 2000, donde la tasa de reprobación reportada para Medellín es del 8% y la de deserción, del 6%”; en total 14%.⁶⁰
- En educación obligatoria se hizo un trabajo meritorio al atender 1.370 jóvenes y niños de la calle, con un cumplimiento de la meta en un 91.3%.⁶¹
- En cuanto a equidad y calidad se evidenció que acciones de “cierto alcance estructural no se ejecutaron, como por ejemplo el acompañamiento a la recontextualización de los Planes Educativos Institucionales (PEI)”.⁶² Las pruebas del Saber del 2002, de carácter censal, muestran que “Medellín no aparece entre los 20 mejores municipios del Departamento”, en algunos casos ni siquiera “entre los primeros 50 de los 125 municipios de Antioquia”.⁶³ En los exámenes de Estado del 2002, Medellín fue inferior a Envigado y mostró resultados similares a Andes y La Estrella –esto considerando la pésima posición antioqueña en los resultados nacionales–.⁶⁴ Los resultados por planteles denotan una gran inequidad, desfavorable para los establecimientos públicos.
- La Universidad Electrónica se puso a funcionar apenas en julio del 2003, luego de varios cambios en las metas de cobertura, en la denominación y en los criterios de funcionamiento. El Banco de Préstamos, asociado a aquella iniciativa, tuvo una media ejecución (\$5.628. millones, 56% de los recursos).⁶⁵
- La masificación de internet, con una meta de colocación de 200 mil computadores, se había plasmado (a junio 30 del 2003) en 39.466 computadores –es decir, el 19.73% de la meta– de los cuales 7.039 fueron para dotación de 333 escuelas públicas.⁶⁶

59 Ver Estudio temático *Educación* en este Balance. p. 92.

60 *Ídem.* p. 96.

61 *Ídem.* p. 88.

62 *Ídem.* p. 95.

63 Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, Observar No. 10, septiembre 2003.

64 Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, Observar No. 9, mayo 2003.

65 Ver Estudio temático *Educación* en este Balance. p. 101.

66 *Ídem.* p. 102.

- El tema “*Cultura al alcance de todos*” mostró una ejecución promedio del 27%.⁶⁷

2.2.4. Estancamiento en salud; avance en nutrición

La administración perdió el norte en cuanto a las políticas de cobertura en salud. En unas condiciones de crisis económica y alto desempleo, como las que existían cuando comenzó la administración, era esperable que los afiliados al régimen contributivo disminuyeran (pasaron de 1.349.183 afiliados en el 2001 a 1.102.923 en junio de 2003).⁶⁸ Sin embargo, la meta del Municipio en materia de aseguramiento fue “mantener la población afiliada al régimen subsidiado y ampliar coberturas de acuerdo con los recursos disponibles del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, lo que explica el bajo crecimiento de la afiliación al régimen subsidiado.⁶⁹ De los vinculados al Sisbén, ni hablar, pues su número disminuyó en 102.927 personas.⁷⁰ Los recursos se destinaron básicamente a infraestructura, descuidando la atención. Un punto a favor de la administración es que “logró avanzar en la superación de corregir la tendencia debilitadora de la red de Metrosalud”.⁷¹

El programa de asistencia social de mejores resultados en el período es el de “Restaurantes Escolares”, con un nivel de cumplimiento alto y representativo. El Programa tuvo virtudes carentes en otras intervenciones de la administración: procuró aplicar una estrategia más integral que incluyera capacitación, asesoría, participación comunitaria, complemento alimenticio y una tarea de seguimiento, medición y control de procesos y resultados con una entidad independiente (en este caso la Universidad de Antioquia). Sobre la marcha se adoptó el proyecto complementario de “Vaso de Leche Escolar”, no previsto inicialmente en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003.

La entidad encargada del monitoreo pudo constatar algunas mejoras en el estado nutricional de los menores atendidos: en el primer año (2002) la desnutrición global pasó del 43.3% al 38.7%; la crónica, del 51.9% al 49.8%; y la aguda, del 11.1% al 8.9%. En el segundo año (2003) la muestra evidenció disminuciones en el riesgo de los tres indicadores (desnutrición global, crónica y aguda).⁷²

Además, la implementación del proyecto y sus resultados recibieron el reconocimiento del “Premio Nacional Gustavo Toro Quintero” (alianza entre

67 *Ídem*. p. 103.

68 La cobertura descendió del 55.1% al 52.1%. Ver Estudio temático *Salud* en este Balance. p. 115.

69 “Durante el trienio sólo se ampliaron 8.000 cupos por año; lo que se puede calificar como crecimiento deficiente”. Ver Estudio temático *Salud* en este Balance. p. 115.

70 Terminaron 762.712 vinculados en el 2003. Ver Estudio temático *Salud* en este Balance. p. 115.

71 Ver Estudio temático *Salud* en este Balance. p. 151.

72 *Ídem*. p. 129.

Fundación Éxito y la Universidad de Antioquia), ocupando el segundo lugar entre 32 postulaciones de todo el país. Sin embargo, debe aclararse que el programa fue básicamente de mitigación ante la emergencia de hambre en la ciudad y no de prevención, como debe ser.

2.3. MEDELLÍN COMPETITIVA: ALGO DE AUDACIA Y RESULTADOS DESIGUALES

El objetivo de esta, la Segunda Línea del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, planteaba:

*“Generar las condiciones necesarias para la conformación de redes de trabajo e inversión, que faciliten la creación y desarrollo de múltiples empresas competitivas, principalmente del nivel de pequeñas y medianas y que consecuentemente generen los niveles de empleo y prosperidad que la ciudad requiere para la convivencia justa y pacífica de sus habitantes”.*⁷³

Los temas diseñados por la administración fueron cinco y se examinaron de conjunto por la Veeduría al Plan de Desarrollo, a diferencia de los temas de las otras dos líneas.

Esta línea fue ejecutada básicamente con recursos de EPM (la participación directa del Municipio fue del 7.7%)⁷⁴, que aportó \$361.362 millones para adelantar los programas de Masificación de internet, Contac center y Empresarismo.

La incorporación de la variable competitividad como propia de la acción pública, en cuanto al rol de agente facilitador y promotor, es destacable. El Plan mismo tenía dos debilidades: el enfoque “centrado más en la competitividad de las empresas que en un concepto complejo de competitividad del territorio”,⁷⁵ y “no resulta clara la derivación o el origen de los diversos proyectos, programas y subprogramas que allí se proponen”⁷⁶.

El impulso a la conectividad y la puesta en marcha del Banco de los pobres, fueron pasos audaces en nuestro contexto. Los resultados son dispares pues no se puede masificar en un breve lapso de tiempo la cultura del computador y la red, las competencias básicas necesarias y la disponibilidad para pagar un equipo no abundan en nuestro medio.

Hubo vocación interventora de la administración pública en materia de empleo, aunque mayormente centrada en iniciativas tradicionales. Las nuevas

73 Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003. p. 72.

74 Plan Trienal de Inversiones 2001-2003. Ejecución acumulada enero 2001-junio 2003. Tomado del informe del director de Planeación Municipal al Concejo de Medellín en julio 14 de 2003, la cual fue verificada con el consultor en finanzas.

75 Ver Estudio temático *Medellín Competitiva* en este Balance. p. 160.

76 *Ídem*.

estrategias de Call Center y microcrédito generaron alrededor de 10 mil empleos en el periodo.

La baja capacidad de reforma de la estructura administrativa del Municipio se pone de presente con los pobres resultado del tema “Administración modelo”.

2.3.1. Impulso a la conectividad

Tal y como se planteó respecto a la Masificación de internet, el cumplimiento de la meta sólo había sido del 19.73% (39.466 computadores, a junio 30 de 2003). Si se tiene en cuenta el parámetro nacional puede decirse que la meta inicial fue excesiva y que el resultado final dista de ser malo: *“a nivel nacional se han venido colocando cerca de 40.000 computadores al año y en este solo semestre EPM ha colocado más de 30.000”*⁷⁷. La pertinencia de la iniciativa ha sido muy bien avalada por la ciudadanía según encuesta de percepción ciudadana de la Veeduría, pues el 79% de los encuestados lo considera importante para su desarrollo personal o profesional⁷⁸. Seguramente, la baja capacidad de ingreso de la gente afectó el programa y faltó un acompañamiento indispensable en materia de formación en competencias: *“cabe destacar cómo entre el año 2002 y 2001, el número de viviendas a las cuales se les suspendió el servicio por no pago equivalió al 56.47% del total de los nuevos adquirentes del paquete. Entre lo que va corrido del año 2003 y el 2002, dicha proporción fue del 35.56%”*⁷⁹.

Algo similar pasa con los Contac Center que sólo cumplen el 44% de la meta en empleo (2.200 puestos de trabajo), pero que se han puesto en marcha y presentan un estado financiero bueno.

2.3.2. Mipymes y banco de los pobres, cal y arena

Las estrategias para fortalecer el dinamismo empresarial, se movieron entre líneas rutinarias de impactos inciertos y una propuesta novedosa.

En efecto, las acciones de apoyo a Mipymes –a pesar de contar con aliados reconocidos en la ciudad como Microempresas de Antioquia, Cámara de Comercio de Medellín, Acopi, el CTA y la Universidad de Antioquia– sorprenden por *“la escasa cobertura y el reducido impacto... [y] la desarticulación que se percibe entre los diferentes objetos de cada uno de estos convenios”*⁸⁰. A ello hubo de contribuir una evidente subejecución de los recursos presupuestados para el desarrollo de este tema.

De otro lado –contra viento y marea– la administración 2001-2003 promovió la iniciativa del Banco de los pobres, retomando una propuesta revolucionaria

77 Ver Estudio temático *Medellín Competitiva* en este Balance. p. 180

78 Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín - Centro Nacional de Consultoría. Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida de los Habitantes de la Ciudad de Medellín, agosto, 2003.

79 Ver Estudio temático *Medellín Competitiva* en este Balance. p. 166.

80 *Ídem*. p. 182.

ensayada en Bangladesh, en un esfuerzo que el alcalde denominó de “asistencialismo productivo”. Los resultados directos e indirectos son excelentes, aunque el impacto productivo de cada microcrédito requiera un posterior examen riguroso. El proceso incluyó a Microempresas de Antioquia, para la administración, y a la Universidad Minuto de Dios, para la capacitación, aunque ambas cosas no siempre han ido paralelamente. Se asignaron 3.699 microcréditos, por un monto de \$11.173 millones (una ejecución del 183%) y se estima que se generaron 7.400 nuevos empleos.⁸¹ El mejor resultado indirecto posible es el posicionamiento de la estrategia en el país, cuando tanto la Presidencia de la República como el recién electo gobernador de Antioquia retomaron la propuesta, y el alcalde electo la incluyó en su programa de gobierno.

2.3.3. Empleo: algo de iniciativa y otro tanto de coyuntura

Es evidente que durante el trienio 2001-2003 hubo una administración activa en materia de generación de empleo. Algunas de las líneas adoptadas corresponden a estrategias tradicionales de choque a partir del fomento a la construcción de vivienda y a las obras públicas (CIC, Palacio de los Espectáculos, Metrocable, Biblioteca Temática, Parque de los Sueños, las ciclo-rutas, doble calzada de las Palmas, remodelación de edificios (el Carré, entre otros). La Veeduría ha calculado en 19.328 empleos generados en el *Programa de Vivienda*⁸² (entre directos e indirectos). De otro tenor son los puestos de trabajo generados mediante los Call Center –desde el punto de vista productivo– y el *Programa de reforestación integral* –desde el punto de vista social–.⁸³

El balance final para la ciudad es básicamente de mitigación. La tasa de desempleo en el trienio se redujo en casi 4 puntos, hubo 60 mil personas ocupadas más que en el 2000, pero seguimos con un índice de desempleo superior al 16%. Sin ser excelente, en este resultado influyen factores externos a la política de la administración como la reanimación de la economía en el 2003 y la cesión de las preferencias andinas que impulsó la confección.

2.3.4. Administración modelo, ¿cuándo?

El tema “Administración modelo” se caracteriza en líneas generales por iniciativas que están a prueba, en borrador, sin que se hayan evidenciado resultados firmes en ninguno de ellos. Todos los informes se refieren a fases preliminares de los proyectos sin impactos evidentes para la ciudadanía. Las fórmulas comunes de los informes en este tema son generales y evasivas (“está en desarrollo”, “se realizó un convenio para”, “se ha avanzado en el montaje”).⁸⁴

81 *Ídem*. p. 171.

82 *Ídem*. p. 162.

83 “El proyecto ha generado, entre enero de 2001 y junio de 2003, un promedio de 109 empleos-año y se han vinculado 39 organizaciones comunitarias”. No fue posible precisar la asignación del Municipio en el programa. Ver Estudio temático *Medio Ambiente* en este Balance. p. 232.

84 Ver Estudio temático *Medellín Competitiva* en este Balance. p. 176-178.

2.4. PRIMERO EL ESPACIO PÚBLICO: ¿EL PLAN PARA QUÉ?

El objetivo de esta línea se proponía:

*“Contribuir desde el ordenamiento físico a la construcción de ciudad, mediante actuaciones en el sistema estructurante del espacio público que garantice la libre circulación, la disponibilidad de acceso a los equipamientos colectivos, el disfrute de un ambiente sano y la valoración de patrimonio cultural y consolidar desde Medellín una plataforma metropolitana y regional competitiva”.*⁸⁵

Los temas que aglutinaba el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, eran los de circulación, vivienda, medio ambiente, equipamientos y, propiamente, espacio público.

La característica de la gestión en esta línea es que –dados los resultados– la administración pareció haber abandonado el Plan de Desarrollo y se dedicó a atender emergencias, en unos casos (como el de residuos sólidos), o a gestionar inadecuadamente proyectos que en el papel eran buenos (como las ciclo-rutas o el Plan Cuadrantes). El norte implícito denotó ser la edificación de obras, buenas muchas de ellas, antes que realizar proyectos de urbanismo (que tienen siempre un contenido cívico alto).

No puede sorprender que la administración municipal se enfrentara con la ciudadanía –por distintas razones–, en casos como los de Prado Centro, Carlos E. Restrepo, Pajarito o la Plaza de Ferias.

2.4.1. Espacio público: cemento y poco diálogo

El tema “Espacio público” sólo recibió una asignación en el Plan de Desarrollo, equivalente al 13.3% de la inversión considerada para toda la línea estratégica “Primero el espacio público”, y en ella se incluye *“una cifra de \$52.800 millones que aportaría el sector privado”, lo que implica que “una tercera parte de los recursos considerados dentro del Plan para financiar proyectos de adecuación y/o generación de espacio público efectivo, son recursos inciertos”.*⁸⁶

Las evaluaciones disponibles muestran poco avance. Cuando se formuló el Plan de Ordenamiento Territorial, año 1999, la ciudad apenas tenía 3.4 metros² de espacio público efectivo por habitante, siendo las zonas nororiental y noroccidental las más pobres en este campo. Para el 2002, la disponibilidad de espacio público efectivo por habitante en la ciudad alcanzaba en el 2002 la cifra de 4.39 m².⁸⁷ Según el Decreto 1504 de 1998 –reglamentario de la Ley 388 de 1997– el mínimo de área disponible por habitante debe ser 15 m², según lo cual la ciudad sigue manteniendo un déficit enorme.

85 Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, p. 93.

86 Esa previsión equivale a una tercera parte del presupuesto del tema. Ver Estudio temático *Espacio Público* en este Balance, p. 238.

87 Contraloría General de Medellín. Estado de los recursos naturales y del medio ambiente de Medellín 2002. Medellín, agosto de 2003, p. 102.

Las principales estrategias previstas por la administración no arrojaban impactos evidentes a fines del 2003: los parques lineales alrededor del río Medellín y sus afluentes arrojan un balance “desolador” y en el río, en especial, “*no se había realizado la más mínima inversión en su diseño o construcción*”⁸⁸; los esfuerzos de la administración en materia de planes parciales no habían generado ningún espacio público, pues la ejecución no se había iniciado; el Plan Parcial sobre espacio público apenas se contrató en el segundo semestre del 2003; en este mismo periodo se entregó a la ciudad el Parque de los Deseos, mientras la intervención en La Alpujarra y el Metrocable –que deben producir un impacto urbanístico considerable (y bueno)– apenas se empezaron.

Lo paradójico está en que este tema fue sobre-ejecutado presupuestalmente en un 41%, de manera significativa en proyectos como el de La Alpujarra (503%), Museo de Antioquia (252%) y venteros ambulantes (211%)⁸⁹.

2.4.2. Transporte: un paso adelante, otro atrás

La administración municipal se embarcó en el proyecto “Metrocable” que unirá la estación Acevedo del metro con Santo Domingo Savio (Comuna 1). La obra, con un costo previsto de \$68 mil millones y financiada por el Municipio y el Metro, sin créditos externos, tendrá cuatro estaciones y deberá movilizar cerca de 20 mil pasajeros diarios. Es de esperarse que genere un impacto zonal –en cultura ciudadana, espacio público y sentido de pertenencia– análogo al del metro en la ciudad con el enorme *plus* de que se ejecuta en la ciudad en la zona más pobre en todos los aspectos.

Aparte de este logro (en ejecución), lo demás han sido proyectos con problemas de diseño, contratación y realización:

- El estudio de demanda del proyecto *Metroplus* fue efectuado por una firma sin “*revisión de la planeación ni estudio ni análisis de otras propuestas*”⁹⁰. A pesar de contar con tres años para la planeación y de haber gastado alrededor de \$3.000 millones en ello, la administración parece haber cometido errores importantes como haber contratado el estudio de la línea de la calle 30 con Trasmilenio, para terminar contratando con el proyecto con la firma AIM, lo que puede haber influido en los problemas de trazado que tiene el tramo por pérdida de directividad (más largo) y costos más altos en tiempo y dinero para el usuario.⁹¹ Con estos problemas, la persistencia en la obra puede afectar la viabilidad de nuevos proyectos. La ruta de Aranjuez (carreras 45 y 46) tiene demasiadas intersecciones. El tramo de la avenida Guayabal que tiene una demanda que cuadruplica la de la 30, no ha sido considerado.

88 Ver Estudio temático *Espacio Público* en este Balance. p. 249.

89 *Ídem*. p. 243.

90 Ver Estudio temático *Red Vial y Transporte* en este Balance. p. 259-262.

91 *Ídem*.

- No hubo aumento de rutas integradas al metro en el trienio 2001-2003 en el municipio de Medellín.⁹²
- El “Plan de ciclovías para Medellín” tiene –a juicio de los expertos– problemas como ausencia de jerarquía entre las rutas, poca consideración del tráfico peatonal, son demasiado sinuosas y parecen no respetar los criterios de directividad, posiblemente posee factores de ruta muy elevados (cociente entre la distancia real por la ciclovía y la distancia en línea recta entre un origen y un destino) hubo improvisación en el diseño, siete contratos de ejecución y un costo promedio por kilómetro de \$620 millones, mientras que en Bogotá el costo fue del orden de \$420 millones.⁹³
- La reestructuración de la Secretaría de Tránsito afectó el cuidado de las fases de ingeniería, educación, control y manejo de emergencias. Por ejemplo, para manejar la circulación de la ciudad de Medellín, la Secretaría sólo cuenta con un ingeniero civil, lo que no tiene mucho sentido, si se considera que la problemática de tránsito y transporte está creciendo rápidamente en la ciudad. Contraviniendo todas las declaraciones de la administración, el Plan Cuadrantes se aplicó para los vehículos públicos en lugar de los privados. El resultado para los habitantes de la ciudad es calamitoso: de las cuatro grandes ciudades del país, Medellín es la de las más altas tasas de accidentalidad y mortalidad en accidentes de tránsito, superando siempre los promedios nacionales.⁹⁴

2.4.3. Vivienda: casitas sin ciudad

Al comenzar este trienio, el déficit acumulado de vivienda urbana era de 62.215 hogares, de los cuales casi la mitad (29.715) correspondía a los estratos 1, 2 y 3, mientras otras 25 mil corresponden a 32.500 hogares en zona de riesgo (según Corvide), ubicados en 25.000 viviendas. Planteado así el problema, el Plan de Desarrollo se propuso construir 20 mil soluciones con énfasis en los estratos 1 y 2, en zonas de alto riesgo.

A junio 30 de 2003 se habían construido 9.032 viviendas (45% de la meta). Las características de la gestión en esta materia fueron:

- Los niveles de construcción ni siquiera compensan el crecimiento natural de los hogares, que se estima en 8 mil/año.
- La mayoría de la vivienda construida es inalcanzable para los estratos más bajos y parece adecuarse a los niveles medios (especialmente el 3). Los precios estuvieron entre los 70 y 135 salarios mínimos, es decir entre \$23'240.000 y \$44'820.000. Se estimuló así la compra como opción de renta.⁹⁵

92 *Ídem.* p. 271.

93 *Ídem.* p. 267.

94 Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, 2004.

95 Ver Estudio temático *Vivienda y Hábitat* en este Balance. p. 201.

- La reforma en el POT (Acuerdo 062) regresa al desarrollo urbanístico predio a predio, permite la subdivisión de áreas, aumenta el aprovechamiento del suelo, propicia mayor densificación y disminuye áreas complementarias de espacio público y zonas verdes.⁹⁶
- El sistema de construcción opta por la eficiencia sacrificando la calidad, con edificios de más de 15 pisos, unidades de vivienda entre 48 y 50 m² –pequeños para una familia de cuatro personas, con espacio público escaso y losas y muros divisorios delgados (7 cm), alterando la tranquilidad y privacidad de los habitantes.⁹⁷

Además, las viviendas en zonas de alto riesgo no recuperables parecen haber aumentado (se calcula ahora en 28 mil) incrementando así la vulnerabilidad de la ciudad a los desastres naturales.

2.4.4. Medio ambiente: una emergencia, muchos descuidos

La administración municipal 2001-2003 heredó el problema de la Curva de Rodas que su antecesora eludió. Para resolver esta emergencia, se aplicó decididamente poner en operación el Parque Ambiental de La Pradera e institucionalizar la separación de residuos en la fuente, pero hubo problemas significativos de orden técnico y licitatorio (cuestionados por la Contraloría General de Medellín), dejando un panorama incierto en los campos financiero y ambiental.⁹⁸ Adicionalmente, se comprometió a la ciudad y a la región con una tecnología cuya aplicación en la escala que demanda la producción de residuos de Medellín y el Área Metropolitana ha mostrado resultados poco halagadores.

La administración municipal dejó pasar el periodo sin elaborar la política ambiental, a pesar de contar con los aportes del POT, el “perfil ambiental del municipio de Medellín”, el antecedente del primer plan parcial concertado y aprobado (Naranjal) y las directrices de las dos autoridades ambientales del Municipio. Predominó el autismo ante los otros municipios del valle del Aburrá y del Oriente cercano para manejar problemas comunes (disposición de residuos sólidos o manejo de la cuenca del río Medellín), y ante los entes nacionales correspondientes.

Los proyectos PAISA y SERES, dirigidos al reciclaje en la fuente, se destacan por la baja cantidad de material recuperado en 2 años (5.544 toneladas), equivalente a la producción de residuos en la ciudad de 2 días y medio de producción o al material recuperado por los recicladores informales en 20 días de trabajo.

96 *Ídem*. p. 200.

97 Revista DARCO. Informe especial. Muros estructurales en Concreto. Revista mensual gratuita. Junio de 2003. pp. 8 y 9.

98 Ver Estudio temático *Medio Ambiente* en este Balance. p. 218-225.

La meta de intervención en zonas de alto riesgo no recuperable se fijó en 120 hectáreas –sólo el 15.6% del área demandante– y reubicación de viviendas de 70 familias (de 28 mil). Faltando un semestre para terminar la gestión se habían reubicado 45 viviendas.⁹⁹ La inversión para atender este programa fue de \$3.604 millones (32% de la inversión contemplada en el Plan de Desarrollo).¹⁰⁰

Para el período 2001-2003, la inversión ambiental del municipio de Medellín fue inferior al período 1998-2000 en 103.575 millones (-28,5%).

2.5. BUENA GESTIÓN FINANCIERA

El plan financiero del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, contemplaba la ejecución de \$ 2.711.953 millones, que representa un incremento real del 27% frente al presupuesto del Plan de Desarrollo 1998-2000 y cercano al 100% si se compara con el Plan de Inversiones 1995-1997.

El Plan de Inversiones 2001-2003, direcciona la vinculación del sector privado (19,3%) con recursos importantes en la financiación del Plan de Desarrollo, al lado de la participación de las entidades descentralizados (36.8%) –en especial Empresas Públicas de Medellín y Empresas Varias– y los recursos del nivel central (43.9%). Los entes descentralizados son los principales responsables de la Línea Estratégica *Medellín Competitiva*, en particular, las inversiones en programas con alto contenido tecnológico financiados por EPM (65.5% proyectado).

Los ingresos municipales se caracterizaron por la estabilidad, mientras los ingresos corrientes tributarios muestran tendencia creciente por factores como el traslado de cartera de cerca de 35 mil millones por año y los ingresos por el traslado del edificio de EPM al Municipio. Estos factores sostuvieron el receso de recaudos como industrial y comercio e impuesto predial.

El impuesto predial ha sido el pilar en el que se ha fundado la posibilidad de gasto de la administración municipal, gracias a la reestructuración catastral del año 1999; sin embargo, continuar su ampliación ha llevado a que para un gran número de negocios no sea rentable continuar pagando los altos costos del suelo y decidan trasladarse a otros municipios, reduciendo mucho más la base tributaria de la ciudad.

Las transferencias de la nación son realmente las responsables del notable incremento en presupuesto de ingresos de la ciudad. La ciudad pasó de percibir cerca de 86 mil millones a cerca de 270 mil millones por este concepto. Sin embargo, ello no se debe a una mejor gestión fiscal, sino que es consecuencia de

99 Secretaría de Medio Ambiente. Evaluación Plan de Desarrollo a junio 30 de 2003. Medio Ambiente-Mi Río-SIMPAD.

100 Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Plan Trienal de Inversiones. Ejecución acumulada Enero de 2001 - Junio 30 de 2003.

la aplicación de la Ley 715 de 2001, mediante la cual la ciudad se hace responsable total del manejo de la educación y se le transfiere, además, la asignación de gran número de subsidios de salud, antes a cargo del Departamento y la Nación.

La deuda no fue empleada de forma importante, fundamentalmente por la alta liquidez que ha mostrado la ciudad.

3. LOS RETOS DE MEDELLÍN

Confrontar la gestión de la Administración Municipal 2001-2003 con las anteriores, requiere responder a la pregunta: ¿Estamos ante problemas coyunturales originados por las pasadas administraciones locales? Todo indica que no. Dicho de manera directa, las administraciones municipales evaluadas por la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, períodos 1995-1997, 1998-2000 y 2001-2003, desde el primer día de cada una de ellas, tienen más semejanzas que diferencias.

Dejada atrás esta afirmación, la alternativa no es otra que sugerir que nos encontramos ante un problema estructural referido a las características de la administración pública en la ciudad, a la pasividad de la ciudadanía, a la falta de consistencia para resolver problemas antiguos y cada vez más crónicos y a la hegemonía de intereses que están a la sombra de proyectos aparentemente ilógicos e ineficaces. A diferencia de otras épocas, este tipo de diagnósticos no pueden ser meras constancias. No cuando Bogotá ha demostrado que –conviviendo en el mismo país, con los mismos problemas, limitaciones y marcos políticos y jurídicos– se pueden lograr transformaciones probablemente impensadas por muchos"

No es función de una Veeduría Ciudadana elaborar un programa de ciudad, pero una experiencia de 7 años no es desdeñable, así sea para presentar un pequeño listado de asuntos cruciales, que se desprenden de las evaluaciones hechas en el pasado reciente, a los Planes de Desarrollo de Medellín.

• UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRANSPARENTE:

La ciudad se gobierna de espaldas a la ciudadanía. El Ejecutivo se las arregla con el Concejo Municipal en pactos burocráticos –mal llamados de gobernabilidad– que eliminan obstáculos al gobernante y solapan las responsabilidades de los representantes de la comunidad en su principal órgano colegiado de representación.¹⁰¹

La corrupción ronda en cada informe de auditoría o interventoría y si no trasciende es por el poder de las tecnologías contables y de gestión. Los gobernantes han sido elusivos frente a los diversos tipos de evaluación, no creen

101 Ver cita 8 en este Balance. p. 21.

que la información sea un bien público, entorpecen técnicamente la rendición de cuentas y la evitan con argumentos circunstanciales o políticos.

- **APERTURA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

En Medellín no opera la tercera parte de las instancias formales de participación que están reglamentadas por ley.¹⁰² Los jefes políticos crean “sus propias organizaciones para desplazar a las juntas comunales y a otros grupos y para manejar los proyectos en beneficio de sus caudas electorales”.¹⁰³ Los procesos de participación en la ciudad no inciden en la política pública.¹⁰⁴

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

- **UNA CIUDAD CON CULTURA CIUDADANA:**

No todos los problemas de la ciudad –y en una democracia es perentorio decir que tampoco los principales– provienen de sus dirigentes. Finalmente, dirigen los electos, los que tienen el valor o les faltan los escrúpulos para encarar la vida pública. Pero nuestros enormes fardos de ilegalidad, de connivencia con el delito, de irrespeto por la dignidad humana, de banalización de las normas, también tienen en la “sociedad civil” responsabilidades y, a su interior, más de unos sectores y personas que de otras.

- **EQUIDAD SOCIAL:**

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

- **APERTURA:**

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

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

103 *Idem*. p. 344.

104 *Idem*. p. 372.