

**LA EFECTIVIDAD DE LA “INVERSIÓN SOCIAL” EN LOS SECTORES
POPULARES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, (2001-2011)**

JOSÉ LEONARDO DÍAZ SERNA

**Asesor
GUSTAVO ADOLFO ORTEGA OLIVEROS
Docente Investigador**

**UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
MAESTRIA EN GOBIERNO
MEDELLÍN
2012**

**LA EFECTIVIDAD DE LA “INVERSIÓN SOCIAL” EN LOS SECTORES
POPULARES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, (2001-2011)**

JOSÉ LEONARDO DÍAZ SERNA

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gobierno

**Asesor
GUSTAVO ADOLFO ORTEGA OLIVEROS
Docente Investigador**

**UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
MAESTRIA EN GOBIERNO
MEDELLÍN
2012**

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos a:

Directivos de la Universidad de Medellín, por la oportunidad brindada para cursar en dicha institución educativa, la Maestría en Gobierno.

Docentes y asesores, por sus conocimientos aportados en cada una de las asignaturas que conformaron el pensum académico de la carrera.

En especial al doctor Gustavo Adolfo Ortega Oliveros, docente investigador, por sus aportes y orientaciones en la realización del trabajo de grado.

Contenido

Resumen	5
Abstract	6
Introducción	7
1. Elementos conceptuales sobre gestión pública y desarrollo local.	14
1.1 Gestión pública	14
1.2 Desarrollo local	16
1.3 ¿Qué se entiende por efectividad de la política pública?	18
1.4 Los objetivos municipales en un escenario de efectividad de la política pública.	19
1.5 Ejercicios de evaluación con relación a la efectividad de políticas públicas.	20
2 El sistema de inversión social y la gestión contra la pobreza en Medellín.	22
2.1 Resultados obtenidos	22
2.2 Gestión de resultados- análisis inversión social	31
3. El impacto de la inversión social en el municipio de Medellín	38
4. Conclusiones	56
5. Recomendaciones	60
Bibliografía	

INTRODUCCIÓN

La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local, radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el autointerés operando. (Concepto de la Corte Constitucional en Sentencia C-478 de 1992) (Subrayado fuera de texto).

Este concepto, emitido por el Alto Tribunal, hace referencia a la Autonomía Presupuestal y precisamente establece en cabeza del gobierno local el conocimiento de las necesidades de la comunidad y el interés que éste debe mostrar para buscar alternativas de solución a dichas necesidades.

Para llevar a efecto lo anterior, se encuentra dentro de los presupuestos de las entidades públicas, el denominado “presupuesto de inversión social”, como un instrumento que permite a las administraciones, en nuestro caso, municipales, ejecutar proyectos, que efectivamente sean benéficos para el desarrollo local y para contribuir al mejoramiento del bienestar de las comunidades y a la satisfacción de sus necesidades insatisfechas.

La Constitución Política de Colombia define al Estado como “*Un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...*” esta caracterización implica una estructura especial de Estado, en el cual la gestión pública representa la base para el logro de los propósitos de desarrollo de los municipios, departamentos y la nación, en su conjunto, pero dicha gestión debe estar orientada hacia el desarrollo.

El esquema descentralizado del país, fortalecido a partir de la Constitución Política de 1991, ha permitido un reordenamiento de lo administrativo y lo económico, en

el sentido que otorgó competencias y funciones específicas a cada nivel de gobierno; por lo tanto, mediante la redistribución de funciones, se busca que el nivel nacional sea el encargado de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio; que el departamento como nivel intermedio, sea el encargado del control y supervisión de la aplicación de las políticas en su jurisdicción, y que el municipio, como célula básica de la organización del Estado, sea el prestador de los servicios públicos sociales, o sea el ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad.

El municipio como escenario propicio para el cumplimiento de los fines y deberes esenciales que un Estado de Derecho, debe tener para con su comunidad. Según el artículo 311 de la Constitución Política, le corresponde al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa, la prestación de los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la carta superior y las leyes.

Se deduce que el fin último del municipio es satisfacer las necesidades básicas de la población de su territorio, para alcanzar un desarrollo sostenible a escala local, que sumado con el desarrollo de otras localidades, permitirá alcanzar los fines del Estado a nivel agregado. Es precisamente en el municipio, donde se puede medir la efectividad de las políticas públicas, en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, del fortalecimiento de los canales democráticos para la resolución de conflictos y la consolidación de los procesos productivos, toda vez que es el nivel ejecutor del Estado colombiano.

Características generales del municipio de Medellín

El municipio es gobernado por un Alcalde y el concejo municipal; el primero representa el poder ejecutivo, mientras que el segundo constituye el poder de control político. El sistema democrático, por el cual está regido, se basa en los procesos de descentralización administrativa, que fueron generados a partir de la proclamación de la Constitución Política de Colombia de 1991.

En cuanto al poder ejecutivo, representado en el Alcalde, cabe precisar que éste es el jefe de gobierno y de la administración municipal, quien además representa legal, judicial y extrajudicialmente al municipio. Entre sus funciones principales, está la administración de los recursos propios de la municipalidad, velar por el bienestar y los intereses de sus conciudadanos y representarlos ante el Gobierno Nacional; además le corresponde impulsar políticas locales para mejorar la calidad de vida de los habitantes, en materia de salud, educación, empleo, vivienda, infraestructura vial y mantener el orden público, entre otras.

En lo que respecta al Concejo Municipal de Medellín, como órgano de control político, puede expresarse que es una Corporación Administrativa de elección popular, compuesta por 21 ediles de diferentes tendencias políticas, elegidos democráticamente para un período de cuatro años, y cuyo funcionamiento tiene como eje rector, la participación democrática de la comunidad. Entre sus principales funciones, está la de aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos para cada vigencia fiscal, elegir Personero y Contralor, aprobar los proyectos presentados por el Alcalde y expedir las respectivas normas orgánicas de presupuesto, entre otras.

El municipio de Medellín está conformado en su División Administrativa, de la siguiente manera: El área urbana de la ciudad, se divide en 6 zonas, las cuales a su vez se dividen en comunas, sumando un total de 16. Las zonas en realidad carecen de valor territorial, y sólo son utilizadas para agrupar a las comunas, según su ubicación dentro de la ciudad.

Y finalmente las comunas se dividen en barrios y en áreas institucionales. La ciudad tiene 249 barrios oficiales y 20 áreas institucionales; estas áreas son grandes sectores con algunas características de barrio, pero su población no es permanente y carece de viviendas, ejemplo los campos universitarios.

La zona rural se compone de 5 corregimientos, los que a su vez se dividen en veredas. Cada comuna o corregimiento cuenta con una Junta Administradora Local- JAL, integrada por no menos de cinco ni más de nueve miembros, elegidos por votación popular, para un período de cuatro años, que deben coincidir con el período del Concejo Municipal.

Teniendo en cuenta que la administración municipal, debe implementar políticas tendientes al logro del bienestar general de los pobladores, es importante manifestar que, en términos generales la situación de los habitantes de la ciudad de Medellín ha mejorado, no obstante a que en muchos aspectos la mejoría ha sido leve; lo que significa que la población está gozando ahora de mejores condiciones de vida, esto si se compara con épocas anteriores; pero aunque el resultado es positivo, un gobernante siempre debe propender por llevar a su ciudad a un nivel óptimo de desarrollo humano y a un mínimo de carencias.

Persiste la preocupación por la falta de una línea de referencia, que permita hacer seguimiento y evaluación a los resultados, logros e impactos de la gestión pública

local, en sus diferentes campos de intervención, y en especial de la administración y los actores del desarrollo.

No obstante a los esfuerzos realizados por los Alcaldes, durante los períodos 2001-2011, para incrementar los recursos para la inversión social, y los resultados en obras de infraestructura y programas de bienestar, que muestran una ciudad con progreso y más agradable; no se entiende entonces, cuáles han sido las dificultades que ha tenido el proceso de inversión social; dado que aunque en muchos informes de las autoridades locales, se muestre que algunas veces el nivel del desempleo y de violencia en la ciudad por ejemplo, han disminuido, la realidad que se vive en nuestros barrios y comunas es totalmente diferente. La violencia aumenta cada día más, los niños, ya son los que engrosan las filas de la delincuencia barrial; la inseguridad en las principales de la ciudad y en los barrios es lamentable, pues se dan permanentes atracos a los transeúntes, hurtos de vehículos y de motocicletas, que ponen en zozobra a los pobladores de la capital.

El comercio informal cada día crece, al igual que los mendigos en las calles; son pocas además las oportunidades que se le brinda a los jóvenes para adelantar estudios superiores, pues se les ofrece becas, pero como éstos no cuentan con los mínimos recursos ni siquiera para sufragar gastos de transporte y académicos, no pueden acceder a estos ofrecimientos, porque la carencia de empleo los limita.

¿Será que las autoridades locales, no están apuntando a la realidad con los proyectos ejecutados, denominados de “Inversión Social”? ¿Será que sólo nos interesa mostrar grandes obras de infraestructura, como parques, que se construyen supuestamente para personas de bajos recursos económicos, pero que a la final éstas son las que menos los pueden disfrutar, por los altos costos de ingreso? ¿Será que sólo queremos mostrar una ciudad linda y de progreso en

puentes, dobles calzadas, bibliotecas y edificios, aunque las demás necesidades de la sociedad, aún no se satisfagan?

Si la Constitución Política de 1991, creó en su artículo 355 el Gasto Público Social, y posteriormente el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico de Presupuesto, determina que su objetivo es la “solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”, no se entiende entonces, qué ha pasado con estas inversiones, pues aún se siguen presentando las mismas necesidades insatisfechas en las comunas de la ciudad.

Si bien, el presupuesto de inversión social, desde su concepción jurídica reporta grandes beneficios para las comunidades, se cree que en el municipio de Medellín y más concretamente en los sectores populares, no se ha registrado un impacto tan positivo.

Con fundamento en lo antes expuesto, se concreta en el siguiente interrogante, el planteamiento del problema que fue motivo de investigación:

¿Cuáles han sido los resultados que ha tenido la Política Pública “Inversión Social”, en los sectores populares del municipio de Medellín, en lo que corresponde al período 2001-2011?; toda vez que aunque se han destinado en el presupuesto público municipal, partidas para la inversión social y se han ejecutado proyectos de impacto, aún se siguen registrando en la ciudad, elevados índices de necesidades insatisfechas.

Para llevar a feliz término este trabajo, fue necesario explorar y analizar los factores o limitantes que han tenido los proyectos de inversión social, a fin de

poder sacar conclusiones precisas al respecto y obtener así un acercamiento a la comprensión de los verdaderos resultados que ha tenido el gobierno local en materia de inversión social en estos sectores de la ciudad.

Esta monografía consta de varias partes: en la introducción se presentan elementos esenciales del planteamiento del problema y la metodología de investigación; el primer capítulo contiene los elementos conceptuales sobre gestión pública y desarrollo local, el segundo capítulo muestra no sólo los resultados de la inversión social en la ciudad de Medellín, en lo que corresponde al período 2001-2011, sino que también describe las gestiones adelantadas contra la pobreza; en el capítulo tres se enseña el impacto de la inversión social durante las mencionadas vigencias y en el último capítulo, se dan algunas conclusiones precisas con relación al tema estudiado.

TÍTULO DEL TABAJO: LA EFECTIVIDAD DE LA “INVERSIÓN SOCIAL” EN LOS SECTORES POPULARES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, (2001-2011)

AUTOR: JOSÉ LEONARDO DÍAZ SERNA

TÍTULO OTORGADO: MAGISTER EN GOBIERNO

ASESOR DEL TRABAJO: GUSTAVO ADOLFO ORTEGA OLIVEROS

PROGRAMA DE DÓNDE EGRESA: FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS- MAESTRIA EN GOBIERNO

CIUDAD: MEDELLÍN

AÑO: 2012

RESUMEN

El Presente escrito contiene los principales resultados obtenidos durante el período 2001-2011, en relación al tema de la inversión social en la ciudad de Medellín, específicamente en los sectores populares; contenido que refleja la efectividad que ha tenido esta política pública, enfocada desde su objetivo principal “proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades) las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida.

Palabras clave: política pública, inversión social, oportunidades, sectores populares, mejoramiento condiciones de vida.

ABSTRAC

The written present contains the principal results obtained during the period 2001-2011, in relation to the topic of the social investment in the city of Medellin, specifically in the popular sectors; content that reflects the efficiency that has had this public politics focused from his principal aim " provide to the subjects (persons, families, groups, organizations, localities) the opportunities and aptitudes to take responsibility of the improvement of his living conditions.

Key words: public politics, social investment, opportunities, popular sectors, improvement living conditions.

1. ELEMENTOS CONCEPTUALES SOBRE GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL.

En este capítulo, se detallan las categorías conceptuales, sobre las cuales se fundamenta la investigación, para lo cual se hace necesario acudir a criterios de los expertos en cada uno de ellos. Las definiciones que se dan, sin lugar a dudas, permiten obtener una mejor organización y comprensión de los datos e información, estableciendo a su vez relaciones o coherencia entre los mismos.

1.1 Gestión Pública

El nuevo enfoque de la gestión pública nace en el mundo como respuesta a la crisis fiscal de los países del mundo y el agotamiento del modelo burocrático. Sin embargo, pretende ir más allá, y transformar la manera como se hacen las cosas en la organización pública, atendiendo mejor a los usuarios, cuidando los recursos, orientándose a resultados de manera motivada e innovadora. (Consuegra, 2001)

Es así como el Departamento Nacional de Planeación (2005), en el documento escrito sobre Gestión Pública Local, expresa que la gestión pública está directamente asociada a los resultados que logre una administración y por lo tanto, la define como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero, sobre la base de unas metas acordadas de manera democrática.

En estos términos, la gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible.

De lo anterior se deriva, que la gestión pública es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, que están enmarcados en las políticas gubernamentales, establecidas por el Poder Ejecutivo, para el caso materia de estudio, por la Administración Municipal de Medellín.

La Gestión Pública puede concebirse como la articulación estratégica de las acciones de una entidad, de su misión y objetivos, de acuerdo con las prioridades fijadas en los planes de desarrollo; con el propósito de garantizar la mayor coincidencia entre las decisiones derivadas de la planeación y las acciones reflejadas en el presupuesto.

Interpretándose el anterior concepto, puede decirse que la gestión pública es el conjunto articulado de procesos de planeación, ejecución, control y evaluación, que permiten atender las necesidades sociales, y por ende resolver los problemas de interés general de las comunidades; lo que indica que dicha gestión es para el desarrollo, llámese social, económico, político o cultural, entre otros; pero para alcanzar una verdadera gestión pública para el Desarrollo, de acuerdo a nuestro contexto social existente, ambientado por la inversión de valores sociales, la anulación de la personalidad y el abuso del poder, es preciso que desde el ámbito nacional, se apoye la planeación de todos los sectores de la economía con carácter imperativo. Sin hacer ninguna excepción en los distintos niveles de la gestión pública.

Sumado a lo anterior, se debe determinar una estructura organizacional dinámica, capaz de delinear las funciones continuas y secuenciales administrativas, que permitan simplificar y acelerar los procedimientos y trámites de asuntos públicos, estableciendo para ello sistemas de información efectivos y estándares de actuación que posibiliten la medición de los resultados obtenidos, es por ello que la política de inversión social, se debe proyectar y aplicar con alto contenido social, haciendo énfasis en el principio de la equidad y justicia Social, lo cual se convierte en un reto para las administraciones públicas, pues así lo concibe (CALVANO, 1998), al expresar *“Nosotros, somos capaces de hacer el cambio y crear una mentalidad propia administrativa, sólo basta decidirse y proponer ideas”*

1.2 Desarrollo Local

Frente a este tema puede decirse, que es posible promover el desarrollo y luchar contra la pobreza y la exclusión, sí a nivel local el conjunto de actores representativos del territorio, se ponen de acuerdo sobre cuáles son los principales problemas y necesidades de la población, y las potencialidades existentes, para llevar a cabo una estrategia concertada de desarrollo humano sostenible; sólo así los resultados de la gestión pública local pueden ser aún más significativos, sí esta estrategia logra valorizar el conjunto de los recursos locales: humanos, institucionales, ambientales, sociales y económicos.

En nuestro país se concibe la intervención en la promoción del desarrollo local, como articulación de tres elementos esenciales o claves como parte de una única estrategia de desarrollo, que son: la gobernabilidad, la organización social y el desarrollo productivo. Cualquier intervención que haga el gobierno local, tiende a reforzar una o más de las variables indicadas es positiva para la promoción del

desarrollo, en el momento en que no pierde de vista el conjunto de las relaciones entre los tres ejes citados.

Promover un "desarrollo local" mediante programas dirigidos a dualizar las regiones urbanas, creando islotes de modernidad exportadora en océanos de pobreza, puede conducir al incremento de indicadores de inversión o actividad económica, pero asociados a altas tasas de desocupación, a la pauperización y la desintegración social; en suma, a un crecimiento local sin Desarrollo Humano, sin sustentabilidad. Competir por las inversiones que requieren los factores asociados a localidades con alto grado de desarrollo humano es, en cambio, coherente con el Desarrollo Local que propugnamos. (Coraggio, 1996)

Para este autor, el objetivo trascendente es el desarrollo, y en particular el desarrollo humano, pero no en la versión que de hecho ve al desarrollo humano, como la satisfacción aparente de unas necesidades mínimas, o el incremento de ciertos indicadores sociales. Por desarrollo humano nos referimos a la reproducción ampliada de la vida, la reproducción sin límites de la calidad de vida, que es la única fuerza que puede contraponerse a la fuerza del capital que acumula sin límites, o a la fuerza del poder que también acumula sin límites. Hace falta esa fuerza equivalente para contraponerla a la lógica del capital político y a la lógica del capital dinero. Para denotar esa pretensión es que aceptamos usar el término de "capital" humano".

Se infiere de los conceptos anteriores, que para poder promover un desarrollo humano sustentable, es necesario e imprescindible vincular las intervenciones orientadas por los objetivos establecidos a largo plazo, con la resolución inmediata de las necesidades, con un desarrollo visible de la calidad de vida; teniendo en cuenta que este proceso requiere de un componente económico, que es vital para ejecutar los proyectos y alcanzar los fines deseados.

El desarrollo local, se asume como un proceso de desarrollo integral, que conjuga la dimensión territorial, las identidades o dimensión cultural, la dimensión política y la dimensión económica. Es una apuesta a la democratización de las localidades, al desarrollo sustentable y equitativo, repensando las potencialidades del territorio y la sociedad local (Carvajal, 2009).

El desarrollo local entonces, es fruto del comportamiento, del dinamismo y de las acciones todas las personas que viven en un territorio dado. Surge de un contexto y de una historia única por muchos aspectos. No se trata de un proceso mecánico que pueda manejarse fácilmente a través de políticas y programas de carácter general. Este desarrollo se logra a través de iniciativas, que toman la forma de proyectos y que son elaborados para satisfacer una necesidad específica dentro de una comunidad, y que requiere del apoyo del Estado, no sólo para satisfacer sus necesidades, sino para ostentar una mejor calidad de vida.

1.3 ¿Qué se entiende por efectividad de la política pública?

Conviene acercar de manera breve el significado que tiene la palabra efectividad en la administración pública, acudiendo a los conceptos de eficiencia y eficacia, ya que la sumatoria de estas da como resultado la efectividad.

Eficiencia	Eficacia
<ul style="list-style-type: none"> • Hacer las cosas bien • Capacidad de hacer correctamente las cosas, • Lograr resultados de acuerdo a la inversión o al esfuerzo que se realice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer las cosas debidas • capacidad de lograr un efecto deseado, esperado o anhelado. • Capacidad de escoger los objetivos apropiados.
Efectividad	
<p>Permite observar el impacto de la gestión de la entidad, tanto en el logro de los resultados planificados, como en el manejo de los recursos utilizados y disponibles, así como la satisfacción de las necesidades de la comunidad y grupos de interés.</p>	

Según Peter Druker "Un líder debe tener un desempeño eficiente y eficaz a la vez, pero aunque la eficiencia es importante, la eficacia es aún más decisiva". Eficiencia es hacer las cosas bien. Eficacia es hacer las cosas debidas.

En este sentido habrá que tener presente que la eficiencia es la capacidad de hacer correctamente las cosas, es decir, lograr resultados de acuerdo a la inversión o al esfuerzo que se realice, mientras que Eficacia es la capacidad de escoger los objetivos apropiados.

Por supuesto un administrador eficaz será aquel que selecciona los objetivos correctos para trabajar en el sentido de alcanzarlos. Para triunfar hay que ser eficiente y eficaz. Solamente con eficiencia no se llega a ningún lado porque no se alcanzan los fines que se deberían lograr.

La efectividad por lo tanto, es la capacidad de lograr un efecto deseado, esperado o anhelado; es el impacto de la gestión de la entidad, tanto en el logro de los resultados planificados, como en el manejo de los recursos utilizados y disponibles, así como la satisfacción de las necesidades de la comunidad y grupos de interés.

1.4 Los objetivos municipales en un escenario de efectividad de la política pública.

Es preciso que en las alcaldías municipales se conciba la entidad territorial como una empresa pública, cuyo objeto debe ser maximizar o alcanzar los mayores niveles de bienes y servicios sociales, que sin lugar a dudas le permitirán mejorar la calidad de vida de su población y lograr los objetivos esenciales del municipio; cumpliendo además las competencias constitucionales y legales que le han sido otorgadas.

Sólo en la medida en que se conciba el municipio, como una empresa manejada con técnicas gerenciales y que en ella se trabaje con los elementos de planeación, ejecución y evaluación, estamos en presencia del concepto de la gestión pública integral orientada a resultados, el cual es el objeto del presente documento.

1.5 Ejercicios de evaluación con relación a la efectividad de políticas públicas.

El trabajo, basado en la experiencia en Latinoamérica de los fondos de inversión social, realizado por Deutsch, Lustig y Morley (1998), establece que la política de inversión social, debe ser entendida como una inversión concentrada en la construcción de bienes de carácter público, tales como: escuelas, centros de salud, sistemas de agua y saneamiento. Argumentan que de esta forma se ayuda más a los pobres, que con la simple transferencia de dinero o de otros tipos de bienes.

Muestran que los fondos de inversión, han estado dirigidos a la lucha contra la pobreza mediante dos principales estrategias, la generación de empleo y mejora de ingresos, e inversión en la infraestructura social. Sin embargo, los resultados no han sido los mejores en el primer caso, los fondos no han tenido mayor éxito en la tarea de preparar proyectos directos de producción, que den empleo a largo plazo a los trabajadores no cualificados. (Deutsch, Lustig y Morley. p.8, 1998).

Son varias las explicaciones, en parte porque los empleos son de carácter temporal, en parte porque los empleos calificados provienen de otros territorios y principalmente porque son inversiones en micro proyectos de corto plazo.

La segunda estrategia de inversión en infraestructura social ha demostrado ser una mejor vía en Latinoamérica, en tanto, la población afectada y otros ciudadanos la ven como una vía eficaz. “Cabe considerar que estas actividades cumplen el objetivo de reducir la pobreza porque dan mayor acceso a los pobres a las necesidades básicas, aunque no aumenten los ingresos” (Deutsch & cols. p.8.1998)

Actualmente las propuestas para la medición de la pobreza incluyen otras dimensiones importantes para el bienestar de la población¹ y además suelen ser más sensibles a la política social que implementan los gobiernos. “El enfoque unidimensional de la medida de la pobreza por ingresos, ha sido criticado por no reflejar la imagen completa de las necesidades y oportunidades de una sociedad (...), según (ATKINSON, 2002), existe un amplio consenso en que la pobreza es multidimensional, no es suficiente mirar sólo la pobreza por ingresos; también se debe mirar otros atributos. Como Amartya Sen ha expresado, *“El papel de la renta y la riqueza tiene que ser integrado en una visión más amplia y más plena del éxito y la privación”* (Alkire, 2010).

Al no tener en cuenta los subsidios que las familias reciben del gobierno, el DNP (2010), considera que “la medición por ingreso autónomo no captura adecuadamente el esfuerzo en política social que en los últimos años en Colombia ha sido notable”.

En el caso de Medellín, el descenso en la auto percepción de pobreza, que se dio en el período 2006- 2010, según el Programa “Medellín como Vamos”, lo atribuye a que las personas elaboran estos juicios basados en comparaciones internas y

¹ Las medidas multidimensionales de pobreza generalmente incluyen las siguientes dimensiones: educación, conocimientos y habilidades; salud, supervivencia y reproducción; ingresos, activos y vivienda; trabajo y ocio; seguridad; empoderamiento y libertad política. Otras también usadas pero con menos frecuencia son: ambiente, relaciones personales, felicidad, satisfacción, cultura y espiritualidad.

externas. Estas últimas en la medida en que existen programas como Medellín Solidaria que pretenden disminuir la pobreza extrema, hacen más viable la problemática y, probablemente, tengan el efecto de disminuir la auto-percepción de pobreza (Medellín Como Vamos, 2009 y 2010).

1. EL SISTEMA DE INVERSIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN CONTRA LA POBREZA EN MEDELLÍN.

1.1 Resultados obtenidos

En este acápite, se muestran resultados con relación al manejo de la inversión social, y la gestión adelantada por la administración municipal de Medellín, en lo que respecta al período 2001-2011, frente al tema de erradicación de la pobreza en la ciudad.

Se hace referencia entonces, a los resultados de las administraciones municipales correspondientes a las alcaldías de Luís Pérez Gutiérrez (2001-2003), Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007) y Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011). Las dos primeras introdujeron una importante innovación, al llevar a cabo una gestión orientada por un proyecto de ciudad y en la formulación explícita de políticas públicas (familia, mujer, infancia, personas abusadas y explotadas sexualmente, desplazados). Estas dos administraciones coincidieron en el énfasis puesto en el sector de la educación, claro está que con enfoques y estrategias distintas. Los demás sectores sociales fueron secundarios en estas administraciones. *“La educación fue la línea central de su política social, pero sin hacer parte de una estrategia general para enfrentar la pobreza y la desigualdad, por tanto, la educación se queda casi sola...”*¹

Período 2001-2003

En el Plan de Desarrollo para este período **“Hacia una revolución de la cultura ciudadana”**, se afirmó que:

¹ Alcaldía de Medellín. Panorama Social de Medellín.2007. p.65

A Medellín la devoran el desempleo y la pobreza”² El Alcalde Luís Pérez anota que: “los problemas sociales y económicos siguen su vertiginoso avance, horadando dramáticamente la calidad de vida en la ciudad, sin que para ellos haya habido una respuesta activa y comprometida por parte de la clase dirigente. Se diría que la pobreza avanza a paso de gacela, mientras las soluciones lo hacen a paso de tortuga (Centro Nacional de Consultoría, 2003, p.3)

La ejecución del Plan 2001-2003, presentó un costo de \$2,7 billones. De estos, la línea “La revolución de la Cultura Ciudadana” participó con el 26,8% del valor estimado del Plan. En esta línea, dos estrategias concentraron el mayor gasto: “La Revolución de la Educación”, que contempló un gasto de \$246.177 millones (9,1% respecto al total del gasto del plan) y “Justicia Social, un Compromiso Inaplazable” con un gasto estimado de \$357.539 millones (13,2%); según lo detalló el informe de veeduría.

Con relación a la pregunta efectuada ¿Cómo fue administrada Medellín bajo la alcaldía de Luís Pérez?, en particular el tema social, el Balance General del Plan de Desarrollo llevado a cabo por la Veeduría, responde en los siguientes términos:

La idea de trabajar por los más pobres no guió a la administración municipal, según se desprende de la propia percepción ciudadana pues- al finalizar el trienio-para la gente “la calidad de vida en Medellín sigue siendo igual o ha empeorado entre los años 2002-2003...y la situación económica de los hogares sigue siendo igual o ha empeorado, enfáticamente en el estrato bajo”. Así lo afirmó el 58% de los encuestados.³ (Centro Nacional de Consultoría, 2003, p.3)

Con relación a la “Atención a Grupos Vulnerables”, el citado plan se orientó hacia aquellas personas que presentaban difíciles condiciones de supervivencia o que se encontraban en situación de riesgo; en este sentido se consideró que la población más vulnerable era la de adultos indigentes, discapacitados, desplazados, y la población que por diferentes circunstancias no puede satisfacer sus necesidades básicas, como la alimentación. De los dineros destinados para estos grupos, los discapacitados tuvieron una mayor asignación (39,9%), seguidos

² Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín.1998-2000. Medellín, marzo, 2001.

³ Centro Nacional de Consultoría. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Medellín, agosto, 2003. p.154-158.

por los adultos indigentes con el (37,7%), y en menor proporción hubo asignación de recursos para los comedores populares, que fue del (17%) y a la población desplazada del (5,3%).

Cabe resaltar además, que en la administración del Alcalde Luís Pérez, fue que se promovió la iniciativa del Banco de los Pobres, tomando como base la experiencia de Bangladesh, en el marco denominado por el alcalde “asistencialismo productivo”. En este proceso se incluyó a Microempresas de Antioquia, para la administración, y a la Universidad Minuto de Dios, para la capacitación, pero no fueron articuladas. Según el informe de la Veeduría, fueron asignados 3.699 microcréditos, por la suma de 411.173 millones (una ejecución de 183%) y se generaron 7.400 nuevos empleos.⁴

Durante el trienio, la administración intentó poner en funcionamiento ciertas actividades que permitieran reducir las elevadas tasas de desempleo, pero no obstante a que se dieron logros, estos no fueron los suficientes ni los esperados para mitigar este problema estructural de la ciudad.

Período 2004-2007

Es de recordar, que con esta administración, se inicia en Colombia los períodos de alcalde con una duración de cuatro años.

El Plan de Desarrollo denominado “**Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía**”, partió de un diagnóstico efectuado a una serie de problemas de carácter estructural en la ciudad.

⁴ Ibíd. p.37

Si bien es cierto que hay avances significativos en la prestación de servicios básicos y en la calidad de vida de la mayoría de la población, también lo es que persisten niveles de pobreza inaceptables. En particular, existe un porcentaje de pobreza crítica en la ciudad, es decir, de personas que viven en Medellín y que no tienen los recursos suficientes para sobrevivir dignamente, que amerita toda la atención del gobierno de la ciudad. La situación del desplazamiento forzado que ha traído a nuestros barrios a miles de ciudadanos y ciudadanas en la más absoluta miseria, ha agudizado esta situación. Para atacar este problema y romper el ciclo de la pobreza, es necesario que, especialmente los niños y las niñas, sin importar su condición o proveniencia, disfruten de sus derechos fundamentales de alimentación, educación y salud.

En atención a esta problemática, el Plan de Desarrollo Medellín 2004-2007, se centró en promover el Desarrollo Humano Integral, lo que significó la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de los ciudadanos y ciudadanas. Su estructura fue de cinco líneas estrategias, así:

- Medellín Gobernable y Participativa.
- Medellín Social e Incluyente
- Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano.
- Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria.
- Medellín Integrada con la Región y con el Mundo.

La ejecución del Plan de Desarrollo de la administración Fajardo, tuvo un costo de \$4,1 billones, (equivalente al 52% más que el Plan de la administración Pérez, en términos nominales).

El tema social estuvo contemplado en la línea estratégica “Medellín Social e Incluyente”, que representó más de la mitad del presupuesto del Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007.

El balance que sobre la administración Fajardo puede hacerse, resulta complejo, según la veeduría; ya que si bien es cierto el mandatario Sergio Fajardo, contó con

un buen nivel de aceptación en la ciudadanía, los resultados en los principales indicadores son complejos, por ejemplo, la tasa de desempleo que descendió de 14,0 a 10,9 entre 2003 y 2005, para el año 2006 volvió a aumentar notablemente hasta volver al nivel de 13,3%. Y la pobreza por ingresos cae levemente entre 2003 y 2004 y retorna a una senda creciente en el año 2005.

De acuerdo a la evaluación parcial efectuada por la Veeduría, la segunda línea presenta logros significativos en lo concerniente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable, a través de la educación, la salud, la recreación y el deporte.

Período 2008-2011

El Plan de Desarrollo para este período, denominado “**Medellín es Solidaria y Competitiva**”, contiene las siguientes líneas estratégicas:

Línea 1 - Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa

Lucha Contra la Pobreza y el Hambre

Reconciliación, Restablecimiento de Derechos y Reintegración Social y Económica.

Vivienda y Hábitat

Actuaciones Urbanas Integrales

Desarrollo Corregimental y Rural

Línea 2 - Desarrollo y Bienestar para toda la Población

Medellín, la más educada

Salud

Arte y Cultura

Recreación y Deportes

Seguridad y Convivencia

Atención a Grupos Poblacionales

Seguridad Alimentaria y Nutricional

Línea 3 - Desarrollo Económico e Innovación

Creación y Fortalecimiento de Empresas

Formación para el Trabajo y el Emprendimiento

Innovación y Desarrollo

Soporte

Línea 4 - Hábitat y Medio Ambiente para la Gente

Espacio Público, Equipamientos y Hábitat Sostenible
Medio Ambiente

Movilidad y Transporte

Servicios Públicos

Línea 5 - Ciudad con Proyección Regional y Global

Integración Regional

Conectar a Medellín con el País y el Mundo

Proyección Regional, Nacional e Internacional

Línea 6 - Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana

Descentralización de la Administración y Gobernabilidad Local

Transparencia y Gestión Orientada a Resultados

Cultura Ciudadana

Desarrollo Institucional

“Asumiendo la responsabilidad del mandato programático, el Plan de Desarrollo 2008 – 2011, se propone centrar la acción gubernamental en la superación de la **pobreza y la inequidad**,

con el propósito de saldar la deuda social histórica, superar la exclusión, y sentar las bases para hacer de Medellín una ciudad que garantiza, promueve y satisface los derechos ciudadanos”.⁵

El Plan se focaliza en una estrategia para disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población que han estado excluidos de las dinámicas y los beneficios del desarrollo. Medellín no puede sostener su esperanza y construir confianza en un mejor futuro si no aborda el problema de 1'107.469 personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que representan el 49% de la población de Medellín (corresponde al número de personas clasificadas en nivel 1 y 2 del SISBEN a diciembre de 2007).

Dentro de este grupo de personas en situación de pobreza, el Plan se propone garantizar unas condiciones adecuadas a los 125.877 niños y niñas menores de 6 años, que representan el 71,3% de los niños y niñas de la ciudad, con el fin de eliminar las trampas de pobreza e impedir su reproducción intergeneracional. Los niños y las niñas de hoy serán los jóvenes del futuro, por lo cual es necesario garantizarles un buen comienzo⁶

Como puede observarse, a diferencia de las dos administraciones anteriores, donde el tema o estrategia central fue la educación, en el Plan de Desarrollo que rige la actual administración de Alonso Salazar, la población afectada por la pobreza extrema cobra especial relevancia; por lo que afecta la calidad de vida, recorta las posibilidades en salud, empleo, educación, ingresos, crédito, vivienda, acceso a servicios públicos domiciliarios de consumo mínimo vital, especialmente el agua y activos para llevar una vida digna; razones que justifican la intervención del riesgo social de los hogares que vienen siendo intervenidos a través de la Línea 1 del Plan de Desarrollo.

En este marco, se toma el Manejo Social del Riesgo (MSR)⁷ como el componente fundamental para la reducción de la pobreza, previniendo, mitigando y superando los eventos negativos que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos. El Manejo Social del Riesgo tiene efectos especialmente importantes para atender la pobreza extrema, orientado a impedir pérdidas irreversibles de capital humano y a reducir la vulnerabilidad de la población ante los riesgos de enfermedad,

⁵ Plan de Desarrollo de Medellín, 2008-2011. p.4

⁶ *Ibíd.* p.5

⁷ En la política considerada a través del Conpes 80 y retomada en el Plan Nacional de Intervención en Discapacidad (PNID) 2004-2007, se introduce un nuevo marco conceptual para la Protección Social: el Manejo Social del Riesgo (MSR).

deserción escolar, violencias, desplazamiento forzado, desastres naturales, choques económicos, sociales y políticos.

Con relación al tema de la pobreza, las altas tasas de crecimiento entre el período 2005-2007, incidieron para que en el período 2005 y 2008, fuera el de mayor reducción de la pobreza con 6,6 pp menos⁸. A esto contribuyeron las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional y Local para combatir la pobreza, como Familias en Acción y Medellín Solidaria.

Entre los años 2005 y 2007 Acción Social y el DNP (Departamento Nacional de Planeación), con el apoyo de la Alcaldía de Medellín, llevaron a cabo una evaluación de impacto del programa *Familias en Acción* en la ciudad (Acción Social; DNP,2010), los principales resultados fueron:⁹

- *Aumento del consumo mensual de los hogares tras el primer año de entrar en operación. En particular, se observó un aumento en el consumo de bienes relacionados con los objetivos directos del programa: alimentos ricos en proteínas y la ropa y el calzado para niños.*
- *Incremento en la probabilidad de asistir a un establecimiento educativo en casi 4% para los niños entre 8 y 17 años. El efecto fue mayor en la población femenina donde la probabilidad se incrementó en cerca de 4,5%.*

Según la encuesta de percepción que realiza el programa “Medellín como Vamos”, la gente cada vez se siente menos pobre. Es así como la auto-percepción de pobreza ha presentado un permanente descenso, pasando de 33% en 2006 a 22% en 2010. Algunos aspectos que pudieron haber influido en que la gente se sienta menos pobre, son entre otros: la tasa de cobertura neta en educación en

⁸ Las cifras del PIB a nivel del Departamento, sólo están disponibles hasta el año 2007.

⁹ Medellín en Cifras. Abril, 2011.p. 44

Medellín aumentó 7,4 pp entre los años 2006 y 2009, alcanzando en el último año un porcentaje del 91,4%, y la cobertura del Sistema de Seguridad Social en Salud, que fue considerada universal, según el Ministerio de la Protección Social.

1.2 Gestión por resultados – Análisis inversión social

En cada una de las administraciones, correspondientes a los períodos referenciados, se trazaron unas líneas de trabajo sobre las cuales se resaltan los siguientes elementos estructurales que dan muestra de las acciones adelantadas.

Tabla 1. Aspectos centrales de la planeación municipal durante 2001-2011 en Medellín

Período 2001-2003	Período 2004-2007	Período 2008-2011
<ul style="list-style-type: none"> • Se privilegió la capacitación y el trabajo de equipos de profesionales. • Se intentó dar prioridad a una estrategia de tipo gerencial guiada por los principios de eficiencia y eficacia, y a la creación de instancias para la negociación con los jóvenes vinculados al conflicto armado de la ciudad. • Creación del observatorio de políticas públicas del Concejo de Medellín. 	<ul style="list-style-type: none"> • El plan de desarrollo se destaca, por su declaratoria abierta por una ciudad más humana, centrada en promover el Desarrollo Humano Integral, desde la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de los ciudadanos. • En este período de gobierno, se reconoce de manera significativa la organización de la sociedad civil y la implementación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo. • Con relación a la problemática de la pobreza, expresada por la desigualdad y la falta de oportunidades para la población de más bajos 	<ul style="list-style-type: none"> • El plan de desarrollo propone centrar la acción gubernamental en la superación de la pobreza y la inequidad. • Según la administración, la búsqueda de un Desarrollo Humano Integral debe ser un propósito colectivo, un objetivo superior de largo plazo, que requiere acciones sostenidas en el tiempo y ampliadas en sus propósitos. • El plan de desarrollo se estructura en una perspectiva tridimensional: respeto y promoción de los derechos humanos, reconocimiento de grupos poblacionales diversos que constituyen la riqueza de

	recursos, se señala que tienen una estrecha relación con el fenómeno de la violencia de la ciudad. <ul style="list-style-type: none"> • La violencia es un hecho que limita el desarrollo humano. 	una sociedad y territorios con características y aportes diferenciales al desarrollo.
--	--	---

Construcción propia

Período 2001-2003

Durante este período de gobierno, en el municipio de Medellín se privilegió la capacitación y el trabajo de equipos de profesionales. Se intentó dar prioridad a una estrategia de tipo gerencial guiada por los principios de eficiencia y eficacia, y a la creación de instancias para la negociación con los jóvenes vinculados al conflicto armado de la ciudad.

Por otra parte, mediante el Acuerdo número 22 de 2007, se creó el observatorio de políticas públicas del Concejo de Medellín, como una herramienta que permitía a los concejales, adquirir criterios más sólidos en los debates, y mejorar la toma de decisiones en los temas prioritarios para la ciudad.

En la encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida, realizada por la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín- Centro Nacional de Consultoría, en agosto de 2003, se manifiesta que hacer balance del Plan de Desarrollo de Medellín, período 2001-2003, es responder a la pregunta: ¿Qué tanto y por qué avanzamos o no en Medellín, en bienestar social y en mejoramiento de la calidad de vida, entre el año 2001 y el año 2003?

La idea de trabajar por los más pobres no guió a la administración municipal del período 2001-2003, pues con relación al tema de la calidad de vida, se expresa que:

(...) A pesar de las acciones llevadas a cabo por la administración municipal, período 2001-2003, 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, distribuido por estratificación socioeconómica de la siguiente manera: 71% en estrato alto (5 y 6); 59% en estrato medio (3 y 4); 51% en estrato bajo (1 y 2).

Además, en la ciudad, la situación económica de los hogares sigue igual o ha empeorado, enfáticamente en el estrato bajo: para casi la mitad de la población de Medellín (46%) la situación económica en los hogares, en el último año, continúa igual; el 28% estimó que algo había empeorado. En los estratos bajos (1 y 2), es donde se percibió en mayor medida, que ha empeorado en algo; en los estratos altos (5 y 6), el 55% consideró, mayoritariamente, que sigue igual¹⁰.

Debido a que en el Plan de Desarrollo 2001-2003, no se plantean metas para todos los programas, el *Plan de Vivienda y Hábitat* formulado por CORVIDE en el año 2001, antes de su liquidación, fue el fundamento del contenido del Plan de Desarrollo en el tema Vivienda y hábitat. Tal documento se constituyó en la guía de la administración durante este período.¹¹

Además, el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, señaló como principal objetivo *“Convertir la vivienda y el barrio en factores claves del desarrollo, la integración y cohesión social, en torno al espacio público, la satisfacción de necesidades habitacionales, la contribución al empleo y la construcción colectiva de los hechos metropolitanos”*, no obstante, las viviendas y obras de consolidación de barrios que se llevaron a cabo durante el trienio, fueron descontextualizadas de los planes parciales; de esta forma, se volvieron a hacer intervenciones puntuales que contradicen los criterios de política.

Se realizaron reasentamientos de población en los siguientes proyectos:

- *Urbanización Altos de San Javier. Barrio Independencia III: en el año 2000 se ejecutaron 1534 millones de pesos, con vigencia fiscal del año 2001.*
- *Urbanización Mirador de Calasanz. Barrio Blanquizal: en el año 2000 se ejecutaron 4.206 millones de pesos. De una meta financiera para los años*

¹⁰ Centro Nacional de Consultoría. Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida- Plan de Desarrollo 2001-2003. Medellín, 2003. p.300.

¹¹ Balance General Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003. p. 93

2001 y 2002, de 4.383 millones, se ejecutaron en esos dos años 7.641 millones, para un total entre el 2000 y el 2002 de 11847 millones de pesos.

- *Urbanización Luis Fernando Vélez. Barrio Girardot: en el año 2000 se habían ejecutado 40 millones de pesos. En el 2001 tenía como meta financiera 1.080 millones que fueron ejecutados en ese mismo año. En el 2002 se ejecutaron 24 millones. Vigencia fiscal año 2002.*
- *Plan terrazas, aires y rehabilitación. Balcones de Robledo y el Limonar. De la meta financiera para los años 2001 y 2002 (1.059 millones de pesos), se ejecutaron en esos dos años el 80% de los recursos, es decir, 845 millones de pesos. De 108 viviendas por construir se construyeron 82.*

Según el informe de la Veeduría, a junio 30 de 2003, estaban pendientes: 521 para reasentamiento de Vallejuelos, 711 por tragedia de Mano de Dios y 2.635 familias de la Iguaná a reubicar por construcción de boca del túnel de occidente.

De acuerdo al Plan Trienal de Inversiones 2001-2003, a agosto de 2003 se habían ejecutado \$1.932 millones de pesos para la reubicación de damnificados del asentamiento de Mano de Dios¹².

Como puede apreciarse, durante este período de gobierno no fueron notorias las acciones ni los resultados en cuanto al tema de la pobreza, pues el énfasis se dio en materia de educación, lo que conllevó a que la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Medellín se mantuviera igual o se empeorara; tal como lo muestran los resultados de la encuesta.

No obstante a que dentro del precitado plan de gobierno, se traza para el trienio una meta de construcción de 20.000 viviendas, con el fin de satisfacer la necesidad que en esta materia presentaba la población más vulnerable de la

¹² *Ibíd.* p. 205

ciudad; los resultados no fueron los más alentadores, pues la mayoría de la vivienda construida fue inalcanzable para los estratos más bajos y por lo tanto parecía que estaban adecuadas era para 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; por lo tanto, se estimuló así la compra como opción de renta¹³.

Período 2004-2007

El plan de desarrollo municipal 2004-2007, destaca, por su declaratoria abierta por una ciudad más humana, centrada en promover el Desarrollo Humano Integral para el conjunto de las personas de Medellín, desde la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de los ciudadanos.

En este período de gobierno, se reconoce de manera significativa la organización de la sociedad civil y la implementación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, elevado a política pública mediante el Acuerdo Municipal número 43 de 2007, por medio del cual se permitió la revisión, actualización y ajuste del Sistema Municipal de Planeación del municipio de Medellín.

Con relación a la problemática de la pobreza, expresada por la desigualdad y la falta de oportunidades para la población de más bajos recursos, se señala que tienen una estrecha relación con el fenómeno de la violencia que ha afectado fuertemente a la ciudad, puesto que el conflicto armado y la guerra que de tiempo atrás vive el país y, que alcanzó en los últimos años características dramáticas para la población civil con la disputa armada por importantes territorios, ha

¹³ Ver Estudio temático Vivienda y Hábitat en Balance General Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003. p. 201.

causando enormes daños humanos, sociales y económicos; constituyéndose en un obstáculo significativo para el desarrollo humano.¹⁴

Período 2008-2011

El Plan de desarrollo municipal 2008-2011, propone centrar la acción gubernamental en la superación de la pobreza y la inequidad, con el propósito de saldar la deuda social histórica, superar la exclusión, y sentar las 12 bases para hacer de Medellín una ciudad que garantiza, promueve y satisface los derechos ciudadanos.

La Administración, asume este reto reconociendo que la búsqueda de un Desarrollo Humano Integral debe ser un propósito colectivo, un objetivo superior de largo plazo, que requiere acciones sostenidas en el tiempo y ampliadas en sus propósitos. El plan de desarrollo se estructura en una perspectiva tridimensional: respeto y promoción de los derechos humanos; reconocimiento de grupos poblacionales diversos que constituyen la riqueza de una sociedad, y territorios con características y aportes diferenciales al desarrollo.¹⁵

En lo que corresponde a la gestión adelantada por la Alcaldía de Medellín, durante el período 2008 -2011, el Alcalde Alonso Salazar Jaramillo, presentó en el mes de julio de 2010, un informe detallado en el que destacó que a diciembre del mismo año, la inversión realizada por la Administración Municipal ascenderá a \$7 billones 33 mil millones, lo que supera ampliamente los \$5 billones 917 mil millones de inversión social proyectada para dicho período. Destacó que durante sus tres años de gobierno, la inversión social alcanza niveles sin precedentes, lo que evidencia que la Administración que lidera está cumpliendo los compromisos adquiridos con la comunidad, especialmente con la que reside en las zonas más vulnerables de la ciudad.

¹⁴ Concejo de Medellín, “Acuerdo Municipal No. 03 de 2004: Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso de toda la ciudadanía”, *Sitio web Concejo de Medellín*, [en línea], disponible en: www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/index.php, consulta: 12 de junio de 2007.

¹⁵ Medellín, Secretaría de Servicios Administrativos, Acuerdo Municipal 16 de 2008 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011, “Medellín es Solidaria y Competitiva”, *Gaceta oficial*, Medellín, Archivo General, 23 de junio de 2008, p. 3.

En lo que respecta a este último período de gobierno, materia de estudio, se observa que la inversión social de Medellín supera el 80% del presupuesto; pues algunos de los resultados dados a conocer por el burgomaestre en su informe de rendición de cuentas, así lo dejan ver:

60.000 niños y niñas menores de cinco años, son atendidos con complementación alimentaria en el programa Buen Comienzo. Medellín es la única ciudad del país que brinda complemento alimentario durante los 365 días del año.

Medellín es la primera ciudad del país con Política Pública en Discapacidad. También es la única ciudad del país que cuenta con Gerencia de Desplazamiento.

44.250 familias, es decir el 88.67% de la población desplazada, respecto a la meta del Plan de Desarrollo, cuenta con atención integral en programas de atención humanitaria de emergencia, retorno, reubicación, generación de ingresos y reconocimiento.

72.5% niños, niñas y adolescentes con sus derechos amenazados o vulnerados, son atendidos integralmente en la Red de Hogares de Paso 1 y 2, Casa del Afecto...¹⁶

Con relación al tema de la vivienda, es de resaltar que esta administración ha centrado su interés en la construcción de 15 mil viviendas, un promedio anual de 3.750 viviendas por año, durante los cuatro años de gobierno; pues es de recordar que en los últimos 20 años se construyeron 11 mil viviendas en Medellín.

Una gran acción emprendida por la administración local, fue el convocar a la empresa privada en torno a la construcción de la vivienda de interés prioritaria.

Según información suministrada en el informe de gestión, el Comité Directivo del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento Administrativo de Planeación, distribuyó \$120 mil millones que el programa tenía asignados para ejecutar en el 2011, entre cada comuna y corregimiento.

¹⁶ Boletín Alcaldía de Medellín No. 941 – Julio 22 2010 www.alcaldiademedellin.gov.co

Para la distribución de los recursos, se tuvieron en cuenta entre otros los siguientes criterios: el número de habitantes (población), el índice de calidad de vida (a mayor pobreza mayor recurso), y la participación en Asambleas Barriales y Veredales (a mayor participación mayor recurso).

“Mejorar la calidad de vida de los habitantes de Medellín, es lo que pretende la Alcaldía con la ejecución responsable del Plan de Desarrollo 2008–2011 “Medellín es solidaria y competitiva”. Y lo está logrando a tal punto que, entre los años 2001 y 2010, el índice de calidad de vida aumentó 23%, pasando de 68 a 83, respectivamente. La apuesta decisiva del Alcalde, Alonso Salazar Jaramillo, con el apoyo del Concejo, fue histórica: destinar el 86,97% del presupuesto municipal a inversión social”.

Los resultados anteriores muestran, que durante los últimos tres períodos de gobierno en el municipio de Medellín, progresivamente se nota el avance en lo que respecta a la inversión social y su impacto en la reducción de problemas apremiantes como el caso específico de la pobreza.

Como puede verse, cada uno de los planes de desarrollo de los respectivos períodos tuvo su enfoque hacia un tema o línea de estrategia concreta, por ejemplo, en el período 2001-2003, el privilegio lo tuvo fue la capacitación y el trabajo de equipos de profesionales, sumado a la proyección de vivienda, cuya meta no se alcanzó y además no colmó las expectativas iniciales. En el 2004-2007, se promueve la organización de la sociedad civil y la implementación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, y en el período de gobierno actual (2008-2011), la acción gubernamental se direcciona en la superación de la pobreza y la inequidad.

3. EL IMPACTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

“Las políticas y programas de “inversión social” representan un nicho acotado, aparentemente pequeño, de la política social y de superación de la pobreza. No obstante, es un nicho fundamental que tiene repercusiones directas sobre los procesos de integración /exclusión social y el logro de mayor igualdad de oportunidades y de mayor ciudadanía”. (Raczynski, 2002, p.1)

3.1 Período 2001-2003

Según los resultados de la encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Medellín, realizada por el Centro Nacional de Consultoría, en agosto de 2003, los factores que más incidieron a que la calidad de vida continuase igual o hubiese empeorado, fueron entre otros los siguientes:¹

El costo de los servicios públicos es el factor que afecta de manera dominante la situación económica”, estimó el 59% de los encuestados: 66% en estrato medio, 60% en estrato bajo y 46% en estrato alto; le siguen, en su orden, el costo de la alimentación (36%), la pérdida del empleo (33%), el costo de la vivienda y la disminución del salario (11%).

Comparativamente con el 2002, en el 2003 hubo un aumento del 25% al 59% en la percepción sobre la incidencia del costo de los servicios públicos en la afectación económica del hogar; en cuanto al costo de la alimentación, la variación del 2002 al 2003 fue del 16% al 36%; en la pérdida del empleo, pasó del 29% al 33%; el costo de la vivienda varió del 5% al 11% y el costo de vida del 25% al 11%.

Cabe resaltar que la administración municipal de este período, promovió la iniciativa del Banco de los pobres, retomando una propuesta revolucionaria ensayada en Bangladesh, en un esfuerzo que el Alcalde denominó de “asistencialismo productivo”; puede decirse que los resultados directos e indirectos fueron excelentes, no obstante a que el impacto productivo de cada microcrédito requirió de una evaluación posterior rigurosa. En este proceso se vinculó a Microempresas de Antioquia, para la administración, y a la Universidad Minuto de

¹ Balance al Plan de Desarrollo de Medellín, 2001-2003. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. 2003. P.3

Dios, para la capacitación. 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, según información de la veeduría.

Además de lo anterior, la tasa de desempleo en el trienio se redujo en casi 4 puntos, los resultados de la encuesta muestran que hubo 60 mil personas ocupadas más que en el 2000, pero que se continúa con un índice de desempleo superior al 16%. Sin ser excelente, en este resultado influyeron 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.

Al comenzar el período, el déficit acumulado de vivienda urbana era de 62.215 hogares, de los cuales casi la mitad, o sea 29.715, correspondía a los estratos 1, 2 y 3, mientras otras 25 mil correspondían a 32.500 hogares en zona de riesgo, según datos suministrados a la veeduría por la extinta Corporación de Vivienda y Desarrollo del municipio de Medellín- Corvide, ubicados en 25.000 viviendas.

Visto de esta manera el panorama sobre vivienda, en el Plan de Desarrollo se incluyó como meta la construcción de 20 mil soluciones con énfasis en los estratos 1 y 2, en zonas de alto riesgo; es así como a junio 30 de 2003 se habían construido 9.032 viviendas (45% de la meta). Algunas de las características que sobre la materia enmarcó dicha gestión fueron:

- Los niveles de construcción ni siquiera compensó el crecimiento natural de los hogares, que se estimó en 8 mil/año.
- La mayoría de la vivienda construida fue inalcanzable para los estratos más bajos y parecía que hubiera sido adecuada 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.²
- El sistema de construcción optó 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.

3.2 Período 2004-2007

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

La evolución del Índice de Calidad de vida, muestra que las comunas que más crecieron en su ICV, fueron San Javier (Comuna 13), con 2,47 puntos, Doce de Octubre (Comuna 6), con 1,49 puntos, Santa Cruz (Comuna 2) , con 2,07 puntos y Popular (Comuna 1) con 2,73 puntos. No obstante persiste la segregación socio espacial en la ciudad, reflejada en el ICV, pues la diferencia entre la comuna de menor ICV y la de mayor ICV, se sitúa en 16,88 puntos en el año 2006, contra 19,45 puntos en 2004, es decir, mejoro en 2,57 puntos.

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

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

² Ver Estudio temático *Vivienda y Hábitat* en este Balance. p. 201.

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

En materia de educación a pesar de haberse dado logros en lo que respecta a la cobertura, persiste la preocupación por la ausencia de un enfoque de derechos y por las dificultades de acceso a la educación de niños, adolescentes y jóvenes de familias de más bajo ingreso, tanto en las etapas de transición, donde aun son muy bajas las coberturas, como en educación básica donde el estudio compite con la supervivencia o en media y universitaria, donde la capacidad instalada es muy limitada aún.

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

En síntesis, hay que anotar que si bien se hizo un gran énfasis en mejorar la calidad de la educación en la ciudad y si bien se alcanzaron logros significativos, como mejorar la calidad de los docentes, la calidad de los espacios y la calidad (actitudes y aptitudes) de los estudiantes, aún distamos mucho de estar en niveles recomendables de calidad y en lo concerniente a la pertinencia preocupa que no se articulen las vocaciones de la población estudiantil, a las vocaciones de la ciudad y la región.³

Si bien la reducción de la desigualdad, fue un objetivo central de la política de gestión del Alcalde Sergio Fajardo, hay que reconocer que hubo mejoras significativas en la calidad de vida de sectores sociales, tradicionalmente olvidados de las comunas populares, no obstante constatamos que la brecha entre ricos y pobres se mantuvo e incluso se amplió, como lo demuestra el propio indicador de IDH. Así mismo la brecha rural urbana, no parece haber alcanzado una reducción significativa, dada la ausencia de una política de desarrollo rural de alcance e impacto sobre el desarrollo urbano y de la región de influencia de la ciudad.

³ “Plan de desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Seguimiento y evaluación- enero de 2004 – diciembre de 2007. Veeduría Ciudadana.

Mayor participación en la gestión del desarrollo de la ciudad: todo peso nuevo que ingrese al municipio debe estar en función de mejorar los ingresos y las oportunidades de trabajo de la población, pues si bien el Alcalde Fajardo contó con recursos crecientes de inversión, no permitió una adecuada participación en el uso de los recursos adicionales del presupuesto municipal y de los excedentes de EPM, pudiendo con esto, mejorar el Índice de Desarrollo Humano en Medellín, reducir la pobreza y la desigualdad en nuestro territorio, para lo cual se requiere ampliación de las metas del Plan de Desarrollo en sus diferentes líneas, cuando sea necesario.⁴

De este período de gobierno se destaca la adopción de una política de seguridad alimentaria para la ciudad (Acuerdo Municipal 038 de 2005) que aborda la problemática desde un enfoque integral de las acciones de seguridad alimentaria, y que conducirá mejor los esfuerzos en componentes como cultura alimentaria, desarrollo productivo, comercialización, transformación de alimentos y, finalmente, el compromiso ciudadano para enfrentar el hambre y la desnutrición.

3.3 Período 2008-2011

La Alcaldía de Medellín le cumple a la ciudadanía con buenos resultados. Eso es lo que demuestra el informe presentado por el Alcalde Alonso Salazar Jaramillo ante el Concejo de Medellín, en el que destacó los principales logros alcanzados durante el período 2008 – 2010, con base en las metas trazadas en el Plan de Desarrollo.

Más allá de los planes, programas y proyectos, la Alcaldía de Medellín cuenta actualmente con un modelo de gestión exitoso que, basado en indicadores, logra medir el impacto real en cada

⁴ *Ibíd.*

una de las acciones emprendidas, lo que permite garantizar que cada peso que invierte la Alcaldía, genere una modificación positiva en las variables sociales que afectan a la comunidad.

Estos indicadores han demostrado que el ICV (Índice de Calidad de Vida) mejoró en todos los sectores donde llega la inversión. Para el último trienio (2008 – 2010), las zonas que presentaron un impacto mayor, de acuerdo con los indicadores, fueron: Popular, Candelaria y Buenos Aires, en su orden.

Entre los años 2008 y 2010, **Medellín tuvo la inversión por persona más alta**, llegando a 2 millones 800 mil pesos por cada habitante. Razones como ésta han llevado a que **Medellín tenga hoy el ICV más alto de todos los municipios de Antioquia**, ubicándose por encima del promedio metropolitano y departamental.

Avances de la gestión que transforma a Medellín: La siguiente es la inversión realizada en cada una de las líneas del Plan y el respectivo cumplimiento de ejecución entre enero de 2008 y diciembre de 2010:

Tabla 1 Municipio de Medellín (2008- 2010) Inversión por líneas estratégicas.

LÍNEAS DEL PLAN DE DESARROLLO	Inversión 2008 – 2010 (en pesos)	% Por encima de la inversión presupuestada	% Cumplimiento del Plan de Desarrollo	% Por encima del cumplimiento esperado
Medellín ciudad solidaria y equitativa	746 mil millones	24%	83%	8%
Desarrollo y bienestar para toda la población	4 billones 197 mil millones	35%	82%	7%
Desarrollo Económico e Innovación	128 mil millones	13%	75%	
Hábitat y medio ambiente para la gente.	1 billón 896 mil millones	35%	82%	7%
Ciudad en proyección regional y global	425 mil millones	15%	84%	9%
Institucionalidad democrática y participación ciudadana.	314 mil millones	34%	87%	12%

Como puede apreciarse, la mayor inversión estuvo representada en el desarrollo y bienestar para toda la población, que contó para el trienio (2008-2010), con 4 billones 197 mil pesos, lo cual significó un porcentaje del 35% por encima de la inversión presupuestada, marcando cumplimiento del plan de desarrollo en un 82%; o sea un 7% por encima del cumplimiento esperado para dicho período.

Grafico 1 Medellín. Adición presupuestal y cumplimiento de objetivos por líneas.

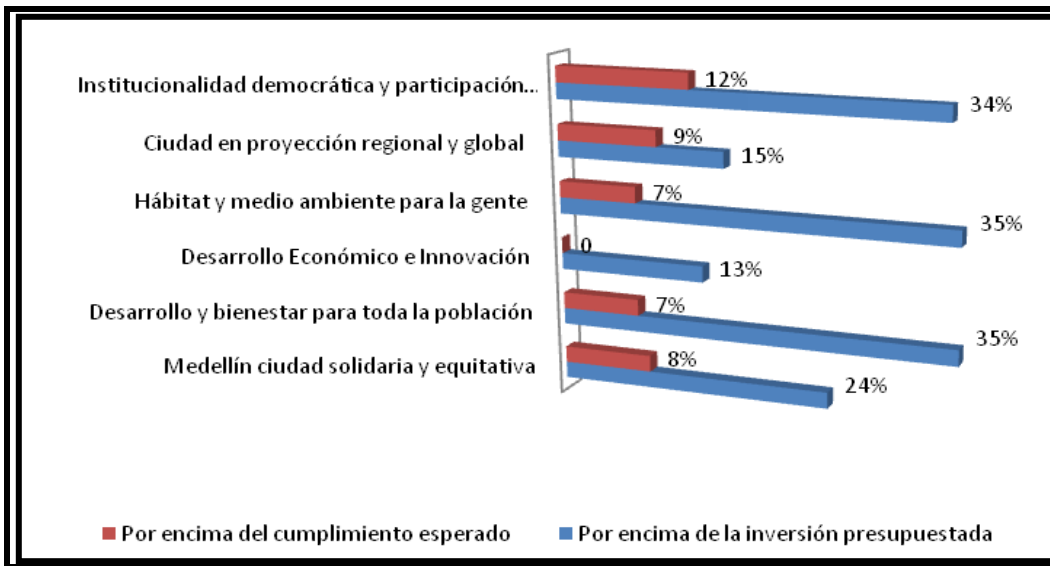
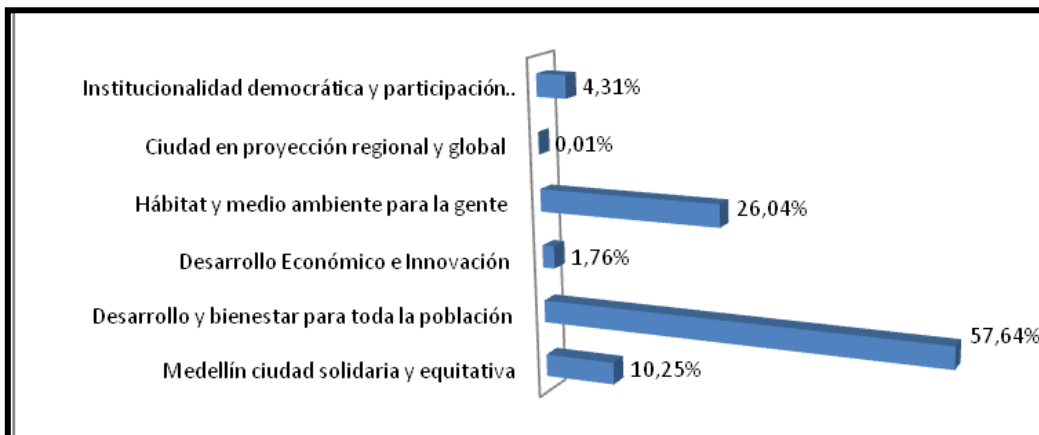


Grafico 2 Importancia de la línea según presupuesto asignado



La Alcaldía de Medellín le cumple a la ciudadanía con buenos resultados.

Esto es lo que demuestra el informe presentado por el Alcalde Alonso Salazar Jaramillo ante el Concejo de Medellín, en el que destacó los principales logros alcanzados durante el período 2008 – 2010, con base en las metas trazadas en el Plan de Desarrollo.

Clic aquí para ver: [Presentación completa del Alcalde de Medellín al honorable Concejo de la ciudad](#)

Por su parte, el DANE y el Departamento Nacional de Planeación han afirmado que:

- La pobreza se redujo en más de 10 puntos porcentuales en el Valle de Aburrá, entre 2002 y 2009.
- El Valle de Aburrá superó el promedio nacional en reducción de la pobreza en el mismo período.
- Medellín es la cuarta ciudad con mayor reducción de la pobreza en el país (2002 – 2009). Promedio nacional: 8,2 y promedio Medellín (Valle de Aburrá): 11,3.

Según el Alcalde, la reducción de la pobreza en el Valle de Aburrá se ha dado debido al crecimiento económico y a las políticas locales implementadas, como Medellín Solidaria, un programa que beneficia directamente a cerca de 40 mil hogares en extrema vulnerabilidad, y a Familias en Acción, en el ámbito nacional.

- Medellín tiene el ICV (Índice de Calidad de Vida) más alto de todos los municipios de Antioquia, incluyendo el área metropolitana.

- En el período 2004 – 2010, las mayores mejoras en ICV se produjeron en los sectores en los que más invirtió la Alcaldía. Las comunas que tuvieron un mayor impacto social fueron: Popular, Candelaria y Buenos Aires.

En el informe del programa “Medellín, Cómo Vamos” se señala que en el 2009, la ciudad avanzó en salud, educación y servicios, y retrocedió en seguridad, empleo y vivienda.

Hoy, sobre Medellín se cierne un efecto perverso: la millonaria inversión social, que se expresa en altas coberturas en salud, educación, servicios y vivienda, ha convertido a la ciudad en un polo atractivo para miles de desplazados, no sólo por la violencia sino por necesidades económicas, y eso ha hecho que los indicadores de calidad de vida no presenten una mejoría significativa. Desde el 2008, la Alcaldía ha invertido 4 billones de pesos en programas de impacto social, cerca del 80 por ciento de su presupuesto.

A esa conclusión llega el Informe de calidad de vida 2009, del programa 'Medellín, Cómo Vamos', una iniciativa privada de la Casa Editorial EL TIEMPO, Cámara de Comercio de Medellín, Proantioquia, Universidad Eafit, Fundación Corona, El Colombiano, Comfama y Comfenalco.

De acuerdo con la Personería, en los últimos dos años se presenta un crítico aumento de desplazados que eligen a Medellín como destino. En el 2008 fueron reportados 26.487, y otros 27.284 el año pasado. Desde el 2000 hasta la fecha se registra un ingreso anual promedio de 4.000 hogares, es decir, 199.566 personas, población similar a Barrancabermeja.

"Medellín se volvió una esponja que atrae esa población por encima de otras ciudades, además, somos modelo en la atención de desplazados y mucha de la inversión va dirigida a los territorios donde hay menor desarrollo humano", explica Mauricio Valencia, director de Planeación.

En esas condiciones, los desplazados, que en gran porcentaje no retornan, restan terreno en la lucha contra la pobreza y la indigencia y se convierten en caldo de cultivo para varios de los lunares que señala el informe de 'Medellín, Cómo Vamos'.

Para romper el círculo de desplazamiento, desempleo e inseguridad, funcionarios y expertos coinciden en que las soluciones no sólo están en Medellín, sino en que se aumente la inversión social y seguridad en los lugares de origen de los desterrados, al igual que las oportunidades.

El Informe de Calidad de Vida 2009 llama la atención en que aumentó la población en estrato uno que requiere vivienda, en total 32.057 familias que representan el 67 por ciento del déficit habitacional: 48.078 viviendas para estrato uno, dos y tres.

A la fecha, están viabilizadas 9.000 viviendas de interés social, de las cuales ya se entregaron 2.000 a familias de estrato uno, y están en proceso de construcción otras 6.700. Los constructores privados construyen 1.400 de un total de 4.500 que anunciaron.

La Alcaldía proyectó un ambicioso plan de vivienda para el 2011 que pretende entregar 15.000 soluciones, pero ese esfuerzo también puede ser insuficiente frente al retraso habitacional histórico.

"Ante los fenómenos migratorios, ese gran esfuerzo no se ve con el impacto que queremos", explica la directora del Instituto de Vivienda de Medellín, Claudia Restrepo⁵.

⁵ Periódico el Tiempo. Junio 10 de 2010

La más educada con un Buen Comienzo:

- Medellín aumentó la cobertura en educación inicial: de un 24% en el año 2004, a un 67% en el año 2010, lo que representa un incremento superior al 35% en sólo 3 años (el 74% de la matrícula para este nivel es atendida por Buen Comienzo).
- 4 Jardines Infantiles Buen Comienzo terminados y 5 en construcción.
- 57.928 niños y niñas desde los 0 hasta los 5 años y 6.287 familias gestantes /lactantes.
- El número de estudiantes con gratuidad aumentó en 192.478, pasando de 50 mil en 2005 a 242.478 en 2010.
- 19 colegios nuevos, 70 ampliaciones y 269 sedes mejoradas.
- 161.000 estudiantes estrenando colegio.
- 161 Colegios Digitales
- 29.233 estudiantes matriculados en la Red de educación técnica y tecnológica.
- 14.443 jóvenes de estratos 1, 2 y 3 se benefician con créditos condonables, gracias a los recursos del Fondo EPM.
- 316 becas a mejores bachilleres.
- 2.403 créditos condonables con recursos de Presupuesto Participativo.
- 107 jóvenes universitarios e investigadores con maestrías, doctorados y pasantías en el exterior.
- Dos años consecutivos con cero muertes por desnutrición en menores de cinco años.
- Se mantuvieron las coberturas de vacunación por encima del 90%.

En el tema de bienestar social la administración municipal de Medellín, según el presupuesto de inversión por resultados 2009, mostró los siguientes logros positivos⁶:

- Respuesta oportuna a la comunidad en el tema de las emergencias presentadas por la ola invernal, de manera coordinada con las diferentes entidades que participan.
- Coordinación interinstitucional pública y privada en el tema de vinculación laboral y emprendimiento con las poblaciones vulnerables intervenidas con el proyecto de Por una vida más digna, habitante de calle, atención a la población desplazada, discapacidad, y la población beneficiada con el programa Medellín Solidaria.
- Acciones encaminadas a la promoción, prevención y divulgación en temáticas como atención integral a la primera infancia, problemática del habitante de calle adulto y de los niños, niñas y adolescentes en situación en calle, orientación a la comunidad para que identifique situaciones de abuso, maltrato, trata de personas y explotación sexual comercial.
- Articulación intersectorial e interinstitucional para la consolidación de políticas públicas relacionadas con la protección a la infancia, población en situación de discapacidad, tercera edad y población en desplazamiento.
- Implementación de recorridos pedagógicos para la atención de los niños, niñas en situación de calle 24 horas todos los días de la semana.
- Se ha logrado coordinación interinstitucional de acciones con la Secretaría de Gobierno – Comisarias de Familia, Secretaria de Educación, Buen

⁶ Alcaldía de Medellín. Presupuesto de inversión por resultados 2009.

Comienzo, para el restablecimiento de los derechos de niños, niñas en situación de calle.

- Institucionalización del Comité Técnico Interinstitucional de Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia con la participación de la Secretaría de la Mujer, Ministerio de Protección Social, el ICBF, El Inder, Secretaría de Gobierno, Secretaria de Salud; los cuales se reúnen cada mes y se trabaja en la elaboración del Plan de Atención Integral para la Infancia y la adolescencia del Municipio de Medellín.

Para el año 2010, se lograron los siguientes resultados:⁷

- Atención de 1.127 adultos habitantes en calle y 1.136 habitantes de calle, brindando atención en necesidades básicas.
- Realización del estudio de caracterización poblacional, institucional y de conflicto de la población desplazada con asiento en la ciudad.
- 47.949 personas recepcionadas y orientadas a través de 3 sedes alternas, dado el incremento de la demanda de los servicios de la población en situación de desplazamiento.
- En cumplimiento de ley, se hizo la formulación participativa del Plan Integral Único Municipal en un horizonte de 8 años 2009 – 2017.
- Diseño e implementación de la estructura de la Gerencia de Desplazados.

⁷ Presupuesto de inversión por resultados 2010. Alcaldía de Medellín

- En cuanto a la atención de las emergencias en la ciudad, se atendieron 2.081 personas.
- Con relación a la atención de las familias con el programa Buen Vivir, se atendieron 38.783 familias, en las comunas y corregimientos, y se brindaron diferentes estrategias como: intervención, atención y capacitación, trabajo en red, evaluación de procesos y resultados, terapia individual, terapia de familia, terapia grupal, asesoría legal y acompañamiento.
- Atención del 100% de los niños, niñas y adolescentes, que llegaron en situación de calle.
- Funcionamiento y optimización de 5 móviles de atención para la niñez en situación de calle.
- Atención de 308.869 niños, niñas y adolescentes con complemento alimenticio: restaurantes escolares y vaso de leche.

Gracias a la gestión de Concejo y la Alcaldía de Medellín, este año fue desmontada la cuota de participación para los niños y niñas escolares de la ciudad, lo que significa gratuidad en los servicios de Restaurantes Escolares y Vaso de Leche Escolar. Este avance permite garantizar el acceso a los programas de alimentación, lo que se traduce en una menor tasa de deserción escolar, permanencia en los programas educativos y un ahorro significativo para las familias.

El desmonte de la cuota de participación da salida a las problemáticas presentadas por los y las acudientes en tanto que cada padre de familia tenía que dar un aporte de mil pesos semanales por cada niño o niña para acceder al restaurante escolar.

En Medellín hay 475 instituciones educativas que cuentan con por lo menos una modalidad de atención en los programas de alimentación al escolar, con atención a 180.439 niños en el programa Restaurantes Escolares y 137.167 en el programa Vaso de Leche, además cerca de 84.000 niños y niñas en primera infancia que se benefician del programa Buen Comienzo.⁸

Además 400.000 niños y niñas de Medellín se benefician con programas de alimentación escolar y primera infancia.

⁸ Boletín de prensa No. 560. Alcaldía de Medellín. Julio 14 de 2011

Sumado a lo anterior, se tiene que en Medellín hay cerca de 3.380 habitantes de calle, según censo realizado en el año 2009, por el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia.

La Alcaldía de Medellín, por medio de la Secretaría de Bienestar Social, invierte anualmente, alrededor de 28 mil millones de pesos en la atención y resocialización de los habitantes de la calle, con programas de atención integral en alimentación, salud, aseo personal, talleres de formación personal, resocialización, egreso productivo y trabajo con la comunidad.⁹

En la rendición de cuentas presentada en julio de 2010, El Alcalde de Medellín destacó que durante sus tres años de gobierno, la inversión social alcanza niveles sin precedentes, lo que evidencia que la Administración que lidera está cumpliendo los compromisos adquiridos con la comunidad, especialmente con la que habita las zonas más vulnerables de la ciudad.

A diciembre de 2010, Medellín habrá recibido una inversión social de \$7 billones 33 mil millones, lo que significa un incremento de \$1 billón 116 mil millones, equivalente al 19%, comparado con el monto inicialmente programado para este período.

Medellín se construye para la dignidad¹⁰

- *En 17 años se construyeron en Medellín 11 mil viviendas. Entre 2008 y 2011, es decir, en 4 años se construirán 15 mil viviendas. Se pasó de un promedio de 647 viviendas año a 3.750 años.*

⁹ Boletín de prensa No. 550. Alcaldía de Medellín. Julio 11 de 2011

¹⁰ Fuente: Boletín Alcaldía de Medellín No. 941 – Julio 22 2010 www.alcaldiademedellin.gov.co

- *La construcción de estas 15.000 viviendas de interés social y prioritario, es la meta más alta en todo el país. Se ejecutarán mediante alianza público-privada.*
- *En el período 2008 – 2011 se construirán 2.5 veces más viviendas que las construidas en la Administración anterior, en la que se inició un nuevo ritmo de construcción de vivienda para Medellín.*

La inversión social de Medellín supera el 80% del presupuesto¹¹

- *60.000 niños y niñas menores de cinco años, son atendidos con complementación alimentaria en el programa Buen Comienzo. Medellín es la única ciudad del país que brinda complemento alimentario durante los 365 días del año.*
- *Medellín es la primera ciudad del país con Política Pública en Discapacidad. También es la única ciudad del país que cuenta con Gerencia de Desplazamiento.*
- *44.250 familias, es decir el 88.67% de la población desplazada, respecto a la meta del Plan de Desarrollo, cuenta con atención integral en programas de atención humanitaria de emergencia, retorno, reubicación, generación de ingresos y reconocimiento.*

¹¹ *Ibíd.*

- *72.5% niños, niñas y adolescentes con sus derechos amenazados o vulnerados, son atendidos integralmente en la Red de Hogares de Paso 1 y 2, Casa del Afecto.*

Viviendas con mucho corazón

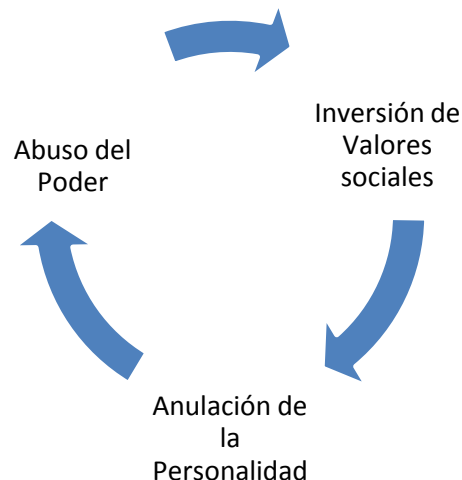
- *Durante esta Administración se ha presentado un vuelco histórico con el trabajo en construcción de vivienda. En los últimos 20 años se construyeron 11 mil viviendas en Medellín. En los 4 años de la Alcaldía de Alonso Salazar Jaramillo se construirán 15 mil viviendas, un promedio anual de 3.750 viviendas por año.*
- *Un gran mérito ha sido convocar a la empresa privada en torno a la construcción de la vivienda de interés prioritaria.*
- *Los subsidios de vivienda han sido entregados bajo una política de transparencia. Durante las Ferias de Vivienda, las familias más vulnerables de la ciudad han tenido acceso a los subsidios que les han permitido tener un hogar digno.*
- *En la actualidad se construyen en la Ciudadela Nuevo Occidente 1.964 viviendas.*

4. CONCLUSIONES

Luego de haberse efectuado un estudio concreto a los planes de desarrollo y a la gestión adelantada en el municipio de Medellín (período 2001-2011), por parte de cada uno de los mandatarios de turno, cabe precisar que este trabajo centró su interés en el tema de las políticas públicas, más concretamente en las políticas y programas de **inversión social**, vista como una política específica de alivio y superación de la pobreza, la cual tiene como objetivo el proporcionar a los sujetos (personas, familias, grupos, organizaciones, localidades), las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida.

El estudio presenta y recopila información que fue minuciosamente elaborada y en ella se plantean los principales logros de las tres administraciones, con datos que seguramente no se estarían en condiciones de controvertir. Véase por ejemplo:

Ilustración 1 Problemas del desarrollo asociados a la Gestión Pública



En lo que respecta al manejo de la inversión social, durante estos tres últimos períodos de gobierno, es de resaltar que en el período 2008-2011, fue donde más inversión se hizo para los programas sociales, lo que se refleja en la reducción de los índices de pobreza en la ciudad.

No obstante, a que en Medellín siempre se han destinado buenos recursos en inversión social, con el fin de bajar los elevados índices de pobreza, puede expresarse, que los resultados obtenidos no han sido los mejores; toda vez que la pobreza se ha conceptualizado y medido en función de situaciones de carencia o de necesidades básicas insatisfechas, lo que indica que las mediciones se han centrado en las carencias materiales y no se han abordado de manera simultánea aspectos no tangibles de las situaciones de pobreza; ligadas a actitudes, valores y conductas de los segmentos pobres de la población.

No debe desconocerse que el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, tales como: un aumento en el ingreso salarial, acceso más expedito a los servicios de educación y salud, facilidades de transporte, renovación de recursos naturales, ampliación y mejoramiento de la vivienda, son sin lugar a dudas componentes importantes en la calidad de vida de las personas; pero dicho mejoramiento tiene una alta probabilidad de ser pasajero, sino éste no se conjuga con otros factores de mayor trascendencia e importancia, relacionados con el comportamiento y actitudes de quienes habitan los sectores de más bajos de recursos en la ciudad y que representan la población en situación de pobreza.

Tabla 1 Medellín Oportunidades y limitantes del desarrollo

	Oportunidades	Limitantes	Fortalezas	Retos
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de endeudamiento para la adquisición de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja capacidad de ingresos de la población para hacer viable la educación a corto 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad Financiera Municipal • Alta cobertura en educación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener una ciudad educada y con calidad.

		plazo.		
Territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de vivienda de interés social. • Legalización de predios. • Restitución de tierras 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones a la expansión territorial • Zonas y lugares con alta densidad poblacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidad de créditos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias sostenibles para retos ambientales.
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de financiamiento interno y externo 	<ul style="list-style-type: none"> • Atracción de personas desplazadas de otras regiones. • Baja tasa de retorno de la población desplazada • No existe una línea de referencia para identificar el estado de la pobreza en el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de financiamiento interno y externo • Tendencia a la reducción de la pobreza. • Alto índice de CFV. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar un retorno socialmente viable de la población desplazada. • Creación de sistemas adecuados de información. • Capacidad de generar acuerdos en planificación y cooperación para el desarrollo local. • Construir una línea de referencia, que permita hacer seguimiento y evaluación a los resultados, logros e impactos de la gestión pública local, en sus diferentes campos de intervención.
Empleo	Convenios interinstitucionales.	Alto índice de desempleo.	Tendencia a la reducción del desempleo.	Estrategias de colaboración

Un factor que distorsiona la eficiencia que debe tener la administración municipal, a fin de garantizar que las ayudas de sus programas en los que la inversión social haga presencia, lo constituye, además de la equivocada planeación a veces, frecuente por la improvisación y de la contratación de personas sin la idoneidad requerida; es la carencia de sus propios controles que identifiquen y sostengan en el tiempo a la población que realmente debe ir dirigida la atención brindada; pues la deficitaria elaboración de censos de toda índole (vivienda, ciudadanos de tercera edad, niñez, desplazados, habitantes de la calle y otros), hacen que fracasen, o que se dispersen y malgasten los recursos cuando se tratan de llevar a las comunidades.

Un claro ejemplo de esto se evidencia, cuando se visitan barrios en los que las necesidades no son tan notorias como en otros sí definitivamente “pobres” de la ciudad. Se encuentran en los primeros, ciudadanos que reciben subsidios, beneficios del Sisben, recursos en vivienda y otras atenciones que deberían estar destinados a pobladores de otras zonas, verdaderamente necesitados. Las estadísticas y los estudios poblacionales, están definitivamente mal identificados y es común encontrar en estratos sociales 3 y hasta 4 a personas que reciben beneficios que no necesitan y que le quitan la posibilidad a “pobres realmente urgidos de ellos”.

Pero muchas de las razones para que eso ocurra encuentran su sustento, además de la errada elaboración de mecanismos de control al interior de las entidades municipales, el imperio de la politiquería y el manejo que se hace, pues para nadie es un secreto que en muchísimos casos sólo se necesita del apoyo de un líder político para obtener beneficios que en algunas ocasiones a quienes se les da no los requiere, pero que éstos si le hacen más falta a otros; lo que indica que los recursos si existen, pero que se malversan y se envían a donde no se necesitan.

5. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta que la pobreza en Medellín, se ha conceptualizado y medido en función de situaciones de carencia o de necesidades básicas insatisfechas, se propone como una salida inmediata y frecuente a esta situación., es que se debe actuar sobre estas carencias, por medio de acciones como: transferencia de subsidios monetarios, cursos de capacitación laboral, equipamiento, pavimentación de las calles, entrega de insumos agrícolas, provisión de servicios en educación y salud y otorgamiento de créditos bajo condiciones especiales, entre otras.

El enfoque de gestión territorial de la pobreza, exige la creación de sistemas adecuados de información, los cuales permitan conocer los esfuerzos de inversión social realizados en un lugar; las características de los beneficiarios efectivos y los cambios que ellos experimentan en su situación de pobreza y calidad de vida; incluyendo criterios e indicadores asociados a las dimensiones no materiales y materiales de la pobreza, así como también la apreciación que los participantes y habitantes de ese lugar concreto, tienen acerca de uno o un conjunto de proyectos. Podría considerarse no una tarea fácil, pero que si puede intentarse.

Las situaciones de pobreza no deben verse como una cuestión únicamente individual o familiar, sino que tienen que verse desde las posibilidades y limitaciones que existen en el entorno, sean éstas geográficas, de recursos productivos, de dotación de servicios, culturales e identitarias, de organización social u otras, con el objetivo de poder ser solucionadas a través de la implementación de políticas públicas, caso concreto, por medio de la inversión social.

En cuanto al tema de la vivienda podría decirse, que la administración municipal debe orientar gran parte de sus intervenciones y recursos, a aquellos sectores donde la solución está en la *vivienda popular*, la que posibilita el desarrollo progresivo y es más barata para el Municipio, porque se construye con el apoyo de la comunidad, que está dispuesta a aportar su trabajo para acceder a una vivienda digna.

Las entidades como el Municipio, si quieren optimizar los servicios que prestan y sobre todo en asistencia social y hacer que la inversión social, llegue en forma adecuada, oportuna y eficaz, deben erradicar los vicios de la ineficiencia y de las políticas mal aplicadas, que se convierten en lo que comúnmente se denomina politiquería, de la cual no hacen abstracción ninguno de los alcaldes antes citados.

Por último cabe resaltar que la pobreza se combate con la creación de la riqueza, creación que deben emprender las administraciones municipales, a fin de erradicar este flagelo que cada día se hace más notorio en la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

(Atkinson, 2002)

(Alkire, 2010)

Alcaldía de Medellín. Panorama Social de Medellín.2007. p.65

Alcaldía de Medellín. Balance General Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003.
p. 93

Alcaldía de Medellín. Boletín de prensa No. 560. Julio 14 de 2011. Internet:
www.alcaldiademedellin.gov.co

Alcaldía de Medellín. Boletín de prensa No. 941. Julio 22 2010. Internet:
www.alcaldiademedellin.gov.co

Alcaldía de Medellín. Panorama Social de Medellín. 2007. Internet:
www.alcaldiademedellin.gov.co

Alcaldía de Medellín. Presupuesto de inversión por resultados 2009. Internet:
www.alcaldiademedellin.gov.co

ÁNGEL FARACO, Gabriel Jaime. Hacienda Pública, el Presupuesto Nacional:
compilación de las principales normas presupuestales. Biblioteca Jurídica Dike.
Medellín, 1999.

Balance General Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003. En:
(www.monografias.com)

Boletín de prensa No. 560. Alcaldía de Medellín. Julio 14 de 2011

Centro Nacional de Consultoría. Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín.1998-2000. Medellín, 2001.

Centro Nacional de Consultoría. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Medellín, 2003.

Concejo de Medellín, "Acuerdo Municipal No. 03 de 2004: Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso de toda la ciudadanía", *Sitio web Concejo de Medellín*, [en línea], disponible EN: www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/index.php, consulta: 12 de junio de 2007.

Coraggio, 1996

(Deutsch, Lustig y Morley. p.8, 1998)

Departamento Nacional de Planeación (2005), en el documento sobre Gestión Pública Local.

DURÁN ACOSTA, Vanessa y MONTENEGRO CEBALLOS, Alexandra Milena. Partidas de Inversión Social Regional. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2002.

GÓMEZ HERNÁNDEZ, Esperanza. El Presupuesto Participativo entre Democracia, Pobreza y Desarrollo. Universidad de Antioquia. Medellín, 2007.

GRATEROL RODRÍGUEZ, María Luisa. Proyectos de Inversión. En: (www.monografias.com)

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA, IDEA. Elaboración, Presentación y Ejecución del Presupuesto Municipal. Guía Práctica. 16ª Edición. Editorial Lealon. Medellín, 2008.

LÓPEZ CANO, José Luís. Métodos e Hipótesis Científicas. México, 1984

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Gasto Social en el Presupuesto General de la Nación. Bogotá, 2007.

OCHOA, Ana Beatriz. Métodos de Investigación. Internet: (www.monografias.com)

Plan de Desarrollo de Medellín, 2008-2011. Internet: www.alcaldiademedellin.gov.co

QUIROZ BETANCUR, Víctor Manuel. Artículo publicado “Concejo de Medellín aprobó el Presupuesto General para el 2007. El monto alcanza \$1 billón 860 mil millones. Medellín, 2006.

RACZYNSKI, Dagmar. Equidad, Inversión Social y Pobreza. En: www.eclac.org/noticias/discursos.

ROJAS, Juan Fernando. Alta Inversión Social hizo a Medellín más atractiva para los desplazados. En: Periódico el Tiempo (10, junio, 2010) Medellín.

SALAZAR VARGAS, Carlos. Las políticas públicas Universidad Javeriana, ciencias jurídicas, colección profesores No 19.

TAVERA, Tatiana. Autonomía Presupuestal de los Entes Territoriales en Colombia. Bogotá. S.a.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. Facultad de Derecho. El Gasto Público. Internet:
(www.docencia.udea.edu.co)