

desde la  
**REGION**

Nº 46

SEPTIEMBRE - 2006

# MEDELLÍN PRESENTE



PERSONERÍA JURÍDICA  
37252 ENERO 16/90  
Gobernación de Antioquia  
ISSN 0123-4528

DIRECTOR  
Jorge Bernal M.

JUNTA DIRECTIVA:  
Rubén Fernández A. -Presidente  
Rocío Jiménez -Vicepresidente  
Ana María Jaramillo A. -Secretaria  
Juan F. Sierra V.  
Jorge Bernal M.

COMITÉ EDITORIAL  
Rubén H. Fernández A. -Presidente  
Jorge I. Sánchez  
Jorge Bernal  
Juan José Cañas R.  
Luz Amparo Sánchez M.

Calle 55 N° 41-10  
Tel: (57-4) 216 68 22  
Fax: (57-4) 239 55 44  
A.A. 67146 Medellín - Colombia  
coregion@region.org.co  
www.region.org.co

Rendición social de cuentas de 34  
ONG antioqueñas

Rubén Fernández

Medellín: los ires y venires entre la  
vida y la muerte

Diana Carolina Corcho, Carlos  
Alberto Giraldo, Héctor Iván  
García, María Victoria López,  
Marleny Cardona, Carlos Hernán  
Posada, Grupo de Investigación en  
Violencia Urbana

La ciudad y la guerra

Vilma Liliana Franco

Un balance de los temas centrales  
del Plan de Desarrollo de Medellín

La economía en Medellín

José Fernando Gutiérrez L.

Frente al Plan de Ordenamiento  
Territorial

Yulieth Carvajal

Diseño e impresión: Pregón Ltda.

Ilustradores:

Mónica Betancourt: Págs. 5, 9, 12, 27,  
39, 47, 53.

Mauricio Arroyave: Págs. 29, 33, 37.

Alexander Bermúdez: Págs. 17, 22, 57.

César del Valle: Págs. 19, 50.

Pablo Guzmán: Págs. 23, 42.

Para esta publicación la Corporación Región  
recibe el apoyo de Agro Acción Alemana;  
Novib, Holanda; Terre des Hommes, Basilea;  
Diakonia, Suecia; Misereor, Alemania.

## Editorial

# LA CIUDAD MEJORA, PERO LA DEUDA SOCIAL ES AÚN MUY GRANDE

En amplios sectores de la ciudad se percibe la sensación de que las cosas están mejorando en los últimos años. Hay más esperanza y confianza en la actual administración y el alcalde Sergio Fajardo y su equipo de trabajo expresan en mayor grado ese estado de optimismo. Es evidente que las cosas están cambiando y hoy se registran mejores indicadores en varios asuntos cruciales de la ciudad.

Sin lugar a dudas, el mayor avance se puede ubicar en la reducción de las muertes violentas en la ciudad. Medellín llegó a registrar la tasa de homicidios y muertes violentas más alta de Colombia en los años noventa: 381 homicidios por 100 mil habitantes; era una tasa terrible que significaba 6.349 homicidios por año; para el año 2005 esta tasa ha bajado a 35 homicidios por 100 mil habitantes, es decir, 781 muertes por esta causa. Este resultado no es responsabilidad exclusiva de la gestión de esta administración, como tampoco producto sólo de la desmovi-

lización de los grupos de autodefensa; es producto de la acción combinada de muchos actores de la sociedad: iglesias, maestros, líderes sociales, ONG, empresarios, medios de comunicación; de la acción del Estado y de la fuerza pública y también de la desmovilización de grupos armados ilegales; al fin y al cabo las AUC eran los principales responsables de masacres y muertes en la ciudad y en el país y al entrar en proceso de desmovilización, necesariamente tienen que bajar el número de homicidios y de otros delitos.

Aún hoy no hay suficiente claridad en las razones y las características más precisas de esta reducción, lo que llama a un optimismo moderado, en tanto un proceso tan frágil como este puede tener momentos de reversa. Un fracaso en el proceso que adelanta el gobierno nacional con las AUC, o una nueva proliferación de este tipo de grupos, puede volver a crecer estas tasas y otras violaciones a los derechos humanos en la ciudad.

Esta administración viene haciendo un esfuerzo importante para garantizar la sostenibilidad en la desmovilización y reinserción de estos grupos y promoviendo otras acciones a favor de la vida y la convivencia ciudadana, pero insistimos que son procesos muy frágiles y que no dependen esencialmente de esta administración. Los jefes de los grupos desmovilizados no dan mensajes claros de aceptación del fallo de la Corte Constitucional sobre la Ley de Justicia y Paz, no muestran una verdadera voluntad de desmontar todo el aparato económico y militar del que disponen y de reparar de manera significativa a las miles de víctimas de sus numerosos crímenes. Esto sumado a la ausencia de una política nacional seria, energética y coherente del Gobierno Nacional en este tema, siguen generando grandes incertidumbres sobre el desenlace final de esta desmovilización y reinserción.

Otro elemento positivo en el plano social tiene que ver con la gran inversión del municipio en el tema de la educación. Esta administración asumió la educación como la estrategia social más importante para promover la inclusión y el mejoramiento en las oportunidades para más jóvenes de la ciudad. Cuarenta de cada 100 pesos del presupuesto de la ciudad se destinan a los diversos rubros que esta actividad demanda; desde parámetros nacionales e incluso internacionales, esta es una cifra significativa que sin duda puede ayudar a mejorar las tasas de cobertura y calidad educativa de la ciudad.

También en el plano social es claro que esta administración ha concen-

trado una parte importante de su inversión en las comunas populares de la ciudad. Hay una intervención integral en comunas como el Popular, Aranjuez, Manrique y Santa Cruz, que empiezan a mostrar mejoras en el Índice de Desarrollo Humano y de Calidad de Vida. Para el conjunto de la ciudad el Índice de Desarrollo Humano pasó de 0,793 en el 2004 a 0,8058 en el 2005. Por su parte el incremento del Índice de Calidad de Vida tuvo su mejor resultado en el Popular; esta Comuna registraba un IDH de 68,28 en el 2001, subió a 73,47 en el 2004 y a 75,12 en el 2005.

La promoción de la participación ciudadana por la vía del presupuesto participativo es otro de los avances y logros de cara a una mejor cultura política democrática. Destinar \$70 mil millones del presupuesto del municipio a apoyar proyectos e iniciativas de las comunidades y organizaciones de los barrios y comunas especialmente de las que mantienen mayores necesidades de desarrollo humano, es algo significativo, pero además el acercar al ciudadano a los asuntos públicos, tanto de su barrio como de la ciudad, y posibilitar su participación directa en asambleas ciudadanas es algo que puede ir fortaleciendo el tejido

social, la democracia participativa y la cultura política de esos ciudadanos y ciudadanas

Otro cambio significativo y que puede tener repercusiones importantes en el manejo de la gestión pública y en la actitud del ciudadano ante lo público es el manejo más transparente de los recursos públicos por parte de los actuales administradores. Los sistemas de contratación, los mecanismos de control y seguimiento, la rendición de cuentas son acciones que ayudan a ir cuajando en este propósito.

Ahora bien, al tiempo que se reconocen estos cambios y avances, es indudable que en otros aspectos las cosas no mejoran o no lo hacen al mismo ritmo. Un aspecto que preocupa es la resistencia a promover un debate amplio sobre el futuro de la ciudad y de la región metropolitana. Parece ser que la comisión tripartita (Alcaldía, Área Metropolitana y Gobernación) ha venido trabajando en unos escenarios, unas proyecciones y unos proyectos de mediano y largo plazo para la ciudad y el departamento. Es comprensible que las administraciones se tomen su tiempo y hagan sus estudios y cálculos al respecto, sin embargo, lo que no es adecuado y no promueve la democracia deliberativa, es no convocar a la ciudadanía y a los distintos actores sociales y políticos de la ciudad y de la región a este debate. Si se tiene en cuenta que las actuales administraciones concluirán sus mandatos en 18 meses, es grave que no se promueva este diálogo en procura de llegar a consensos que permitan mantener en el tiempo los acuerdos que se hayan

alcanzado; experiencias anteriores de planes y visiones estratégicas en la ciudad, el departamento y el país, muestran que si las administraciones que promueven estos ejercicios no los lideran un tiempo y no concitan el compromiso real de la sociedad en el adelanto de programas y proyectos, estos planes terminan reducidos a textos sin ninguna transcendencia en la realidad.

De otra parte, las mejoras en algunos índices sociales no deben hacer olvidar la mala distribución del ingreso y la excesiva concentración de la riqueza existente en Medellín. La Encuesta de Calidad de Vida indica que mientras El Poblado tiene un IDH de 0,9353 en el 2005, el Popular registra uno de 0,7528, es decir, una diferencia considerable; algo similar se registra con el Índice de Calidad de Vida; por su parte, el Coeficiente de Gini (que mide la concentración del ingreso) se mantiene por los lados del 0.54 y las distancias entre deciles bajos y altos es enorme: mientras el decil 10 (los más ricos) se quedan con \$41 de cada \$100 pesos de riqueza; el decil 1 (los más pobres) tan solo recibe \$78 centavos. Si se quiere de

verdad construir una ciudad más equitativa es preciso dar un debate franco sobre las causas y los responsables de esta profunda desigualdad y promover acuerdos y acciones de distinta naturaleza en procura de ir reduciendo esta gran inequidad. Éste debe ser uno de los temas centrales a trabajar en esa visión de mediano y largo plazo de Medellín y Antioquia. En el mismo sentido, la relación entre el esfuerzo educativo y el tipo de sociedad a construir debe ser algo ampliamente debatido por el conjunto de la sociedad.

En el campo educativo siguen retos importantes. Los niveles de deserción, reconocidos por la misma Secretaría de Educación, siguen sacando del sistema educativo a más de 13 mil estudiantes por año. La cobertura en preescolar debe crecer y cualificarse; se requieren mucho mejores articulaciones de cada uno de los niveles del sistema y del sistema educativo con el mercado y con la sociedad. Aprovechar en este vía el Foro Educativo Municipal, a fin de hacerlo el escenario de debate público estratégico sobre la educación en la ciudad sería una buena alternativa.

Es preciso mejorar la atención integral a la infancia en situación de pobreza y exclusión y de forma urgente a los 50.000 niños y jóvenes víctimas del desplazamiento forzado. Estos niños deben tener igual derecho a una adecuada alimentación, a una educación de calidad, a una adecuada atención en materia de salud, a estar libres de violencia y maltrato. Es preciso romper la “trampa de la pobreza” y eso significa una inmensa inversión pública y privada en la infancia. La Sentencia T 025 de la Corte Constitucional da orientaciones precisas al Gobierno Nacional y a los gobiernos locales para que garanticen los derechos de esa población víctima de la violencia, de la pobreza y de la exclusión.

Medellín está en un momento importante de su historia, hay cosas que están mejorando y hay voluntad en los administradores para promover nuevos cambios, pero al mismo tiempo, siguen presentes grandes retos que también deben ser enfrentados adecuadamente.

# **RENDICIÓN SOCIAL DE CUENTAS DE 34 ONG ANTIOQUEÑAS**

**Rubén Fernández**

Magíster en Educación y Desarrollo Humano  
Presidente – Corporación Región



## **Significado de la presencia de estas ONG para el desarrollo de la Ciudad de Medellín, de la región antioqueña y del país en el año 2005**

La presencia de las Organizaciones No Gubernamentales –ONG–, en casi todas las dinámicas del desarrollo social en el mundo contemporáneo es un hecho, tanto en esferas locales, como nacionales e internacionales. Sin embargo, la valoración del significado de su presencia es motivo de fuerte polémica: se encuentran desde quienes defienden su lugar como un avance ineludible de la democracia, hasta quienes, por conveniencia o convicción, preferirían verlas fuera el panorama y recluidas en sus aposentos. Esta realidad ha estado acompañada de otra, consistente en que en la actualidad, las ONG son un sector de organizaciones de la sociedad civil –OSC– tremadamente visible: su opinión es consultada, reclamada y controvertida. Esta visibilidad ganada a pulso y en un lento y largo proceso de demostración de su capacidad y su eficiencia, trae consigo responsabilidades nuevas, nuevos retos y contradictores.

Al lado de lo anterior está otro hecho claro de la realidad nacional: se han multiplicado por miles las organizaciones que utilizan la figura legal de “ONG” para funcionar y realizar su actividad pero, al mismo tiempo, muchas de ellas hacen uso indebido de la figura para ocultar organizaciones que sirven para desviar fondos a terceros, para evadir impuestos o que son simples oficinas de contratistas. Es muy difícil en la actualidad dilucidar esto con claridad; por ejemplo, saber cuantas de las 39.654 inscritas en la Cámara de Comercio de Bo-

gotá existen en la realidad y actúan afectivamente como ONG, es una ardua tarea<sup>1</sup>. Algo similar ocurre en el resto del país.

Por lo antes expuesto, se han levantado voces desde el Estado y el mundo de la política que ven necesario “poner en cintura” a las ONG y crear mecanismos para controlar sus acciones; algo así, desde otro ángulo, plantean voceros de algunas organizaciones sociales y comunitarias y de la Iglesia Católica<sup>2</sup>.

1. En un proceso adelantado por la Confederación Colombiana de ONG, CCONG, sobre el universo de las 39.000 (i) ONG inscritas en la Cámara de Comercio de Bogotá, se encontró que en 9.000 de ellas, la realidad no corresponde con los datos registrados, 6.000 actualizaron su información y a las demás, que son la gran mayoría, las cubre una gran incógnita.
2. En algunos países hay avances preocupantes en ese sentido: es conocida la ley Rusa sobre ONG firmada por Vladimir Putin en Enero pasado, en que coarta la libertad de acción y recaudación de fondos de las ONG

(Ver: “Russian Federation: New law stifles independent civil society”. En: <http://web.amnesty.org/library/Index/>; en Venezuela por ejemplo, cursa en la Asamblea Nacional una Ley que controla y pone bajo tutela estatal los propósitos, recursos y mecanismos de decisión de las ONG (ver: “CEJIL expresa preocupación por proyecto de ley en Venezuela”, en: <http://www.cejil.org/comunicados>; algo similar ha pasado por los parlamentos Boliviano y Peruano. En Colombia la presión de los gremios del sector ha logrado hundir en pasadas legislaturas varios proyectos de ley con estas pretensiones.

Ante todas estas voces, se ha insistido desde los gremios del sector, que el mejor lugar de control de las actividades de las ONG es el sector mismo: el autocontrol es en estos casos la mejor fórmula y la más confiable. Claro está que este autocontrol no será una dádiva. Los gremios del sector tendrán que ir construyendo una legitimidad probada técnica, política y éticamente para erigirse como los instrumentos para dilucidar quién es quién en el medio. Para que esto sea una realidad se requieren varias condiciones: gremios fortalecidos (en número, representatividad y capacidad), cultura y práctica de transparencia y rendición de cuentas de un buen número de ONG, sistemas de información actualizados y técnicamente bien fundamentados y visibilidad individual y colectiva.

En este sentido, el ejercicio de rendición social de cuentas –RSC– promovido por la Federación Antioqueña de ONG, la Confederación Colombiana de ONG<sup>3</sup> y la Red de ONG por la Transparencia<sup>4</sup> es un paso en la dirección correcta. El espíritu que animó este ejercicio se encuentra en la declaración de ONG por la Transparencia: (ver página web).

“Hasta ahora, hemos estado reguladas y vigiladas de diversas maneras: presentamos información sistemática a nuestros destinatarios y donantes, presentamos de manera periódica información contable al Estado tanto nacional como local, somos auditados por empresas especializadas, etc. Esto está bien, pero queremos ir más allá.

Queremos incrementar nuestra visibilidad, presentando información pública permanente, sistemática y calificada sobre

nosotros mismos, como la mejor manera de dar a conocer lo que somos y hacemos y de lograr la credibilidad y el respaldo público. Hacerlo de manera colectiva es la posibilidad de demostrar que no se trata de una preocupación episódica de una ONG aislada, sino que es una tendencia de una buena parte del sector.”

Se trata en últimas de generar y robustecer la confianza como valor. Confianza del sector en sus propias potencialidades; confianza en las reglas de juego construidas de manera deliberativa para pertenecer a sus gremios; y confianza en los mecanismos de regulación y construidos colectivamente y acatados por un buen número de ONG.

El texto que sigue a continuación es una presentación de los resultados construidos colectivamente por el equipo académico nombrado por la Federación para el efecto<sup>5</sup> desde la lectura y opinión de quien escribe.

## Metodología

El análisis resultó de la voluntad de 34 ONG con sede en la ciudad de Medellín, socias activas de la Federación, que aceptaron su invitación y presentaron, de manera voluntaria, información acerca de su organización sobre la base de un formato único preestablecido. Una profesional fue contratada para recopilar la información de cada ONG, agregarla y sistematizarla. La información recopilada que aquí se presenta corresponde al año 2005.

Los resultados que se consiguieron tienen la limitación y el alcance que da dicha muestra. Es decir, no es todo lo que hace el universo del sector en la región. Esas 34 ONG representan el 39% de las 87 ONG afiliadas a la

Federación en la actualidad. Lo que puede afirmarse con certeza es que esta muestra, dada su composición, es significativa de la labor que se hace desde el mundo de las ONG con sede en Medellín hacia la ciudad, la región y el país y que, como un primer esfuerzo demostrativo, es claro en arrojar luces sobre lo que representa la existencia de este puñado de OSC en la región.

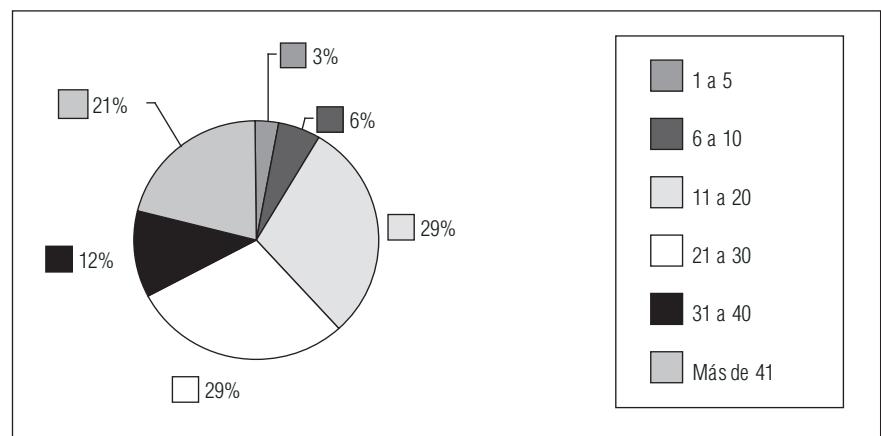
Hubo tres limitaciones metodológicas importantes para este esfuerzo: la primera es la ausencia de información sistemática consolidada en varias de las ONG sobre lo que hacen; de todas maneras, el esfuerzo que representó la RSC es un avance ya en este sentido. La geo-referenciación de la información que, si bien ha sido una preocupación de la Federación de tiempo atrás y para el que se ha desarrollado el Sistema de Información Geo-referenciada –Sigga–, aún se está lejos de poder entregar información referida a los territorios en que se ejecutan las acciones; aún es muy agregada la información disponible. Y el tercer escollo metodológico tiene que ver con los impactos de la labor que se realiza; por el momento se puede dar fe de la buena utilización de los recursos, de la realización efectiva de las acciones y de que los destinatarios de la acción han recibido bienes y servicios de calidad; pero aún no tenemos instrumentos para dilucidar con mayor precisión que

3. <http://www.ccong.org.co/>

4. <http://www.ongporlatransparencia.org.co/>

5. Fueron sus miembros: Mauricio Cadavid, Julián Salas, Gloria María Bustamante, Patricia Gaviria, Astrid Rendón, Rosa Inés Ospina y Rubén Fernández. Colaboró en la lectura de estos resultados: Gabriel Vélez (Observatorio para la Niñez y Familia). Recopiló y sistematizó la información: Dora Emilce Ruiz.

**Gráfico 1: Personal vinculado a las ONG en el 2005**



transformaciones ocurren en los destinatarios con esos bienes o servicios. Si somos congruentes con un concepto de «desarrollo humano» como el de Amartya Sen, en donde se trata de "... concebir el desarrollo como un proceso integrado de expansión de libertades fundamentales relacionadas entre sí" (Sen, 2000:25), es decir, donde lo importante es qué tantas libertades construye un sujeto con un bien o un servicio que tiene a su alcance y no el bien o el servicio mismos, entonces hay que reconocer que falta trabajo.

La medición del impacto no es sólo una limitación de las ONG de la Federación. Es una limitación del sector y, más allá, de las ciencias sociales: "¿Cómo se mide el impacto de un proyecto social?" es aún una respuesta por construir, frente a la que hay avances importantes y experiencias demostrativas, pero aún son o muy costosas o no suficientemente convincentes.

Congruente con un espíritu de transparencia y visibilidad los resultados del estudio fueron presentados públicamente en un evento en el que participaron más de 600 personas interesadas en el sector de diferentes regiones del país, de otros sectores sociales, del mundo empresarial y de la administración municipal encabezada por el Sr. Alcalde.

## Resultados más importantes del estudio

Entre otros, algunos de los aportes al desarrollo social de la ciudad de Medellín y el Departamento de Antioquia, que destacan como resultado de la acción de las ONG durante el año 2005 son:

### Edad de las organizaciones

En el Gráfico 1 se muestra como el 90% de las organizaciones tiene más de 10 años y cerca del 60% de las mismas tiene una experiencia de entre 11 y 30 años, lo que representa un acumulado profesional importante; no son organizaciones recién creadas. La mayoría de ellas ha superado un umbral de sostenibilidad y ya no son organizaciones efímeras; en general, estas organizaciones se crean para permanecer<sup>6</sup>.

Aún así, haciendo comparaciones con países como Estados Unidos, se encuentra claramente que éste es un sector joven, lo que se refleja entre otras cosas en que apenas están en pleno desarrollo experiencias de trabajo conjunto y en red y que sigue teniendo bajos niveles de agremia-

ción y de organización de segundo, tercero y cuarto grado.

### Empleo e ingresos generados

Las ONG son en sí mismas generadoras de empleo e ingresos para un grupo significativo de personas y familias. Como puede apreciarse en la Tabla 1, las 34 ONG durante el año 2005 tenían un volumen de 2.637 personas vinculadas, entre empleos directos, contratistas, aprendices y practicantes<sup>7</sup>.

Destaca de esta información, que el 82% de las personas vinculadas con contrato (empleos directos, contratistas), lo está mediante contrato la-

6. Una limitación que muchas de estas organizaciones reconocen es que, a pesar de su importante experiencia institucional, ésta no se encuentra debidamente sistematizada y documentada, lo que se convierte en una limitación para su capacidad de incidencia pública.

7. Sólo por establecer alguna comparación de lo que representan los 1.435 empleos directos generados por estas 34 ONG, puede considerarse que el Municipio de Medellín tiene 5.100 empleados directos (sin contar maestros); el Departamento de Antioquia 1.276 (sin contar maestros), y las Cajas de Compensación Familiar Comfama: 2.657, y Comfenalco: 1.443. El volumen de empleo generado en el contexto de la región es pues, significativo.

**Tabla 1. Personal vinculado a las ONG en el 2005**

|                  |              |
|------------------|--------------|
| Empleos directos | 1.435        |
| Contratistas     | 316          |
| Aprendices       | 39           |
| Practicantes     | 373          |
| Voluntarios      | 474          |
| <b>TOTAL</b>     | <b>2.637</b> |



boral, lo cual da cuenta de una política laboral responsable que privilegia este tipo de enganche y significa que el grueso de la actividad institucional se hace con personas comprometidas contractualmente con la respectiva ONG y no es sólo *outsourcing*.

La existencia de 373 practicantes y 39 plazas para aprendices es otro dato interesante pues indica que las ONG se entienden a sí mismas como espacios para la formación de profesionales jóvenes comprometidos con el desarrollo social del país.

Este mismo grupo registra un volumen de 474 voluntarios movilizados

en distintas tareas de la misión institucional. Esta información es aún provisional y en este punto se ubica uno de los retos metodológicos y teóricos de este tipo de cuentas pues no existe acuerdo sobre qué se llama “voluntario” y dada esta ambigüedad, algunas organizaciones cuentan aquí personas que otras no. Aún así, la cifra es significativa.

## Tamaño de las organizaciones por número de empleados

Si se toma como parámetro de referencia las definiciones hechas en la Ley 905 de 2004, en general las

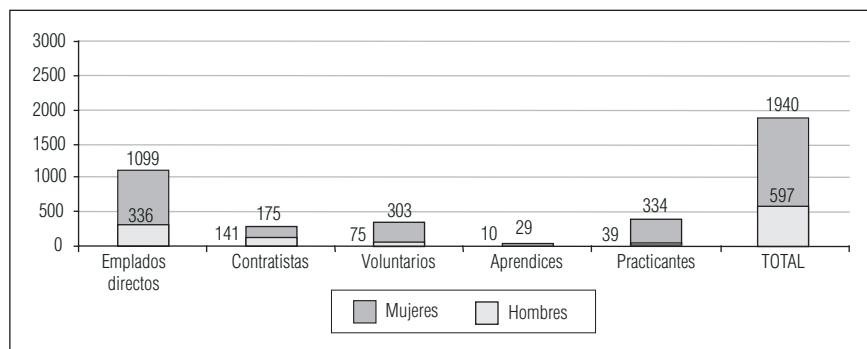
ONG son pequeñas y medianas empresas<sup>8</sup>. Tal como se ve la Tabla 2, un poco más de la mitad tienen menos de 50 empleados y el 81% menos de 100. Esto se corresponde con el tamaño financiero que se comenta más adelante.

## **Equidad de género en los órganos de gobierno**

En términos del personal vinculado se encuentra que por cada hombre

8. Según esa Ley: "Pequeña empresa" es aquella que tiene entre 11 y 50 trabajadores. "Mediana empresa": aquella que posee entre 51 y 200 trabajadores.

**Gráfico 2: personal vinculado discriminado por género**



**Tabla 2: Tamaño de las organizaciones según número de personas vinculadas**

| No. de personas vinculadas | No. | %   |
|----------------------------|-----|-----|
| 10 a 25                    | 9   | 26  |
| 26 a 50                    | 9   | 26  |
| 51 a 100                   | 10  | 29  |
| 101 a 150                  | 4   | 12  |
| Más de 151                 | 2   | 6   |
| TOTAL                      | 34  | 100 |

laborando en las ONG hay más o menos 4 mujeres, lo que es signo de que es un sector más femenino que masculino en su composición profesional; arriesgando alguna explicación de la situación hay dos factores que pesan: el primero, tiene que ver con el tipo de profesiones requeridas en estas organizaciones que han sido un campo culturalmente sesgado hacia las mujeres y, segundo y más importante quizás, es que las ONG se dedican en general a tareas que se inscriben en un “paradigma del cuidado” que es claramente femenino según Leonardo Boff.<sup>9</sup>

Destaca sin embargo que, si bien el personal vinculado y por ende los equipos de trabajo son eminentemente femeninos, en la medida en que se asciende en el ejercicio del

poder, la configuración va cambiando. En la Tabla 3 se aprecia como, cuando se habla de las direcciones ejecutivas ya el 51% son hombres y el 49% mujeres. Y cuando se mira la composición de las juntas directivas, se invierte la composición pues la mayoría (66%) son hombres. En la presidencia de las juntas directivas es clara la inequidad pues el 71% de los presidentes son varones, mientras sólo 29% son mujeres.<sup>10</sup>

**Tabla 3: El género en los órganos de dirección de las ONG**

| Personas en el Cargo | H     | %   | M   | %   | TOTAL |
|----------------------|-------|-----|-----|-----|-------|
| Director (A)         | 126   | 51% | 122 | 49% | 248   |
| Presidente (A)       | 173   | 71% | 69  | 29% | 242   |
| Junta Directiva      | 1.288 | 66% | 657 | 34% | 1.945 |

### Presupuesto ejecutado

El volumen de recursos movilizado en la ciudad y la región en el 2005 es un dato importante: se trata de cerca de \$95 mil millones de pesos (algo más de US \$43 millones) dedicados al desarrollo social (Ver Tabla 4).

Se trata de ingresos totales, es decir, dedicados al pago del personal, al funcionamiento institucional y a la ejecución de los programas y pro-

yectos sociales. Estos datos tienen aún la limitación de que no desagregan cuánto de ese dinero se invirtió en cada rubro de los mencionados. Sin embargo el volumen total, que legítimamente puede considerarse como aporte al desarrollo econó-

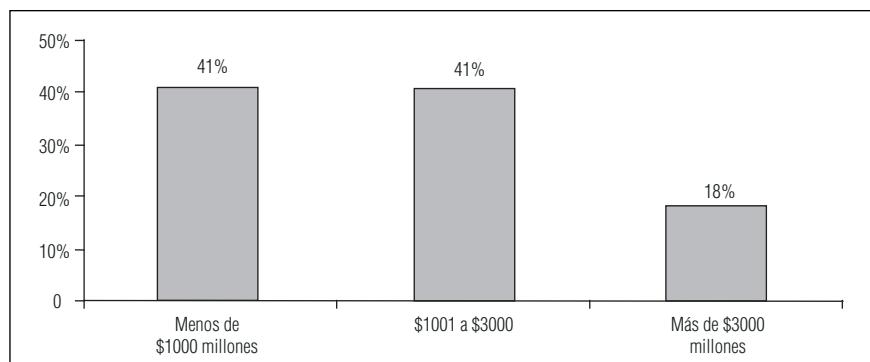
**Tabla 4: Volumen de ingresos según fuente**

| FUENTES                   | TOTAL          | %   |
|---------------------------|----------------|-----|
| Sector privado            | 39.455'156,136 | 42  |
| Recursos propios          | 18.570'403,001 | 20  |
| Cooperación Internacional | 18.361'954,229 | 19  |
| Sector público            | 15.465'949,602 | 16  |
| Otras ONG                 | 2.977'185,819  | 3   |
| TOTAL                     | 94.830'648,787 | 100 |

9. Dice Boff (2002:76 a 78): “Fundamentalmente, hay dos maneras básicas de «ser-en-el-mundo»: el trabajo y el cuidado. Por medio del trabajo, los seres humanos crearon las culturas como proceso de transformación de sí mismos y de la naturaleza. Se abrió así el camino hacia las ansias de poder y de dominio sobre la naturaleza (...) El otro «modo-de-ser-en-el-mundo» se realiza por medio del cuidado. El cuidado no se opone al trabajo, pero le confiere una tonalidad diferente. (...) El «modo-de-ser-cuidado» revela la dimensión de lo femenino en el hombre y en la mujer.”

10. Cálculos de Julián Salas en un estudio realizado sobre 248 ONG, soportado en la información contenida en la base de datos de Codesarrollo, 2004

**Gráfico 4: tamaño de las ONG según ejecución presupuestal**



mico y social de la región, es una suma importante que, de no existir estas organizaciones, no habría sido puesta a circular por los circuitos que lo hizo<sup>11</sup>.

En relación con las fuentes de ingresos destaca además que:

Mirando de conjunto, es un sector que no depende de una sola fuente de ingresos. La diversidad de fuentes es un valor que da cuenta de capacidad para relacionarse con diversos actores y para proteger su sostenibilidad, su independencia y su autonomía.

El aporte mayoritario que hace el sector privado a las ONG (42%) es un indicativo claro de una relación de vieja data construida sobre bases de confianza y servicio mutuo.

El volumen de recursos provenientes de la cooperación al desarrollo (más de \$18 mil millones de pesos) movilizados para la ciudad y la región es de destacar; en especial, porque la existencia de estas organizaciones, es condición para el ingreso de estos recursos a Medellín y a Antioquia. Este dato es además un indicador de capacidad técnica en una buena parte del sector, dadas las altas exigencias de este orden que en la actualidad requiere la cooperación al desarrollo para acceder a su financiamiento. Como se sabe, hoy en día la cooperación al desarrollo es un mundo muy competitivo en el que existen bolsas de recursos limitados que, si no se demandan desde un lugar, se hará desde otro; en este punto, el hecho de que estas ONG atraigan estos recursos hacia la región es un aporte adicional que debe destacarse.

Los recursos propios generados por las organizaciones (recaudación en-

tre el público, eventos de distinto tipo, ventas de servicios y productos, consultoría, administración financiera) de cerca de \$19 mil millones de pesos son significativos también y dan cuenta de un proceso de mejoramiento interno de las capacidades para administrarse.

La contratación pública es significativa y representa en volumen, la cuarta fuente de ingresos de este grupo de ONG. Esta es una forma destacada de cooperación con las tareas del Estado pero no es la principal fuente de ingresos de las organizaciones como se ha afirmado; al menos en Antioquia resulta evidente que, en la muestra, las ONG no dependen del Estado para subsistir.

### Tamaño financiero

En términos del volumen de recursos, se encuentra que cerca del 40% de las organizaciones ejecuta menos de \$1 mil millones de pesos año (ver gráfico 4). Lo anterior se corresponde con que son mayoritariamente organizaciones pequeñas y medianas en número de empleados. Sin embargo, un 60% ejecuta más de \$2 mil millones de pesos en un año. Es decir, una buena parte del sector, demuestra capacidad de gerencia y administración de volúmenes sig-

nificativos de recursos financieros. Hay una importante capacidad de contratación pública en buena parte de las ONG.

En el sector, el tamaño está relacionado también con la proximidad a los destinatarios de la acción. En este sentido, el ser grande o pequeño en volumen de recursos y en empleados, no es en sí mismo, ni un valor ni una limitación y muchas veces tiene que ver con las definiciones acerca de la misión de cada organización.

### Beneficiarios

Las coberturas que puede mostrar este grupo de organizaciones son su mayor orgullo. Los números pueden apreciarse en la Tabla 5. Una vez más existe aquí el problema de qué se incluye en cada categoría; para ello en esta primera oportunidad se aceptó lo que cada organización tiene

11. Por establecer un parámetro de referencia, puede considerarse como, la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín, tenía presupuestado \$73 mil millones y la Secretaría de Desarrollo Social, \$36 mil millones (personal, funcionamiento e inversión). Es decir, el aporte de estas 34 ONG, es más o menos el equivalente a las dos cantidades anteriores sumadas. (Datos tomados de: [http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N\\_admon/obj/documentos/Presupuesto%20consolidado.xls](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N_admon/obj/documentos/Presupuesto%20consolidado.xls) Consulta junio 8, 2006).



**Tabla 5: Beneficiarios 2005**

|                               | Total     | %    |
|-------------------------------|-----------|------|
| Beneficiarios directos        | 659.753   | 23%  |
| Beneficiarios indirectos      | 2'186.935 | 77%  |
| Número total de beneficiarios | 2'846.688 | 100% |

estipulado en sus cuentas internas como beneficiarios “directos” e “indirectos”. A futuro, es clave poseer acuerdos conceptuales sobre qué se entiende por cada cosa a fin de hacer más estricta la recolección de información y hacerla más comparable.

Hecho un cálculo bruto de costo/beneficio (volumen total de ingresos

dividido por el número de beneficiarios directos), se encuentra que la atención a cada destinatario directo representa una inversión de \$143,000 por año<sup>12</sup>. Esto es un buen indicador del trabajo de estas organizaciones pues, a cambio de esa cantidad, los destinatarios reciben un conjunto de beneficios en términos materiales, sociales y culturales que van mucho más allá de la cifra mencionada.

El análisis de beneficiarios permite afirmar que las ONG son así, un canal de inclusión social, cultural y política y un factor claro de democratización de la sociedad.

### Sectores de trabajo

Se pidió a cada organización que priorizara sus 3 programas de mayor impacto y los ubicara por sector; allí se pidió discriminar sus destinatarios y beneficiarios por género. Esta información contenida en la Tabla 6, arroja resultados interesantes. El volumen más amplio de beneficiarios directos se consigue con las actividades de convivencia, desarrollo humano y derechos humanos (más

12. Esta cifra es de \$ 33.594 si se considera todo el volumen de beneficiarios (directos e indirectos).

**Tabla 6: Destinatarios y montos de ejecución por programas**

| Sector   | Programas | Monto ejecutado<br>(miles de pesos) | Beneficiarios<br>directos |
|--|-----------|-------------------------------------|---------------------------|
|  | N°        | Total                               | Total                     |
| Niñez y Familia (Protección, educación, salud y participación) | 36        | \$ 10.998.985                       | 57.271                    |
| Nutrición  | 6         | \$ 4.019.834                        | 39.386                    |
| Educación e Investigación                                      | 19        | \$ 4.705.705                        | 98.739                    |
| Salud y Rehabilitación   | 9         | \$ 5.433.498                        | 25.184                    |
| Equidad de Género  | 6         | \$ 1.366.245                        | 1.795                     |
| Microempresas y Promoción<br>de Empleo                         | 5         | \$ 2.763.085                        | 38.646                    |
| Vivienda y Espacio Público                                     | 2         | \$ 193.100                          | 471                       |
| Convivencia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos              | 13        | \$ 4.086.111                        | 327.130                   |
| Cultura  | 4         | \$ 193.090                          | 147.429                   |

de 300 mil personas) y cultura (147 mil). La mayor cantidad de recursos se invierte en los sectores de niñez y familia, seguido del sector salud y rehabilitación.

Es de anotar que hay modalidades de acción y atención que son más intensivas en recursos. Por ejemplo, la atención en niñez y familia, para conseguir los impactos esperados, requiere por lo regular de inversiones financieras y dedicación de

talento humano superior a otros sectores. En cualquier caso, más de 57 mil personas atendidas directamente en este sector, sumadas a las más de 38 mil que reciben beneficios de nutrición, son una cifra realmente significativa dirigida precisamente a los sectores más vulnerables de la población.

Una cobertura social a destacar la constituyen también las más de 58 mil personas beneficiadas con micro-

crédito o asesoría para sus pequeñas y medianas empresas y las cerca de 100 mil que reciben servicios educativos.

### **Articulación con planes de desarrollo**

Se pidió a cada organización que ubicara 3 de sus programas en relación con 3 referentes: los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Departamental. Es de aclarar que esta auto-ubicación no implica, ni que se está de acuerdo necesariamente con los enfoques y acciones de la línea, ni que se tengan relaciones contractuales con el Municipio o el Departamento para la ejecución de proyectos relacionados; se trata estrictamente de una ubicación funcional para efectos de poder agrupar y organizar el conjunto de los aportes del sector.

En relación con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* lo que resulta es que los aportes programáticos de ese grupo de ONG están en todos los objetivos. Destacan de manera

**Tabla 7: Relación de las ONG con los ODM**

| OBJETIVOS DE DESARROLLO<br>DEL MILENIO                              | Número de programas ubicados<br>en el objetivo |
|---|--|
| Objetivo 1: Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre                | 27   |
| Objetivo 2: Lograr la Enseñanza Primaria Universal                  | 18   |
| Objetivo 3: Promover la Igualdad entre los Géneros                  | 23   |
| Objetivo 4: Reducir la Mortalidad Infantil                          | 6  |
| Objetivo 5: Mejorar la Salud Materna                                | 6  |
| Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el Paludismo y otras Enfermedades | 3  |
| Objetivo 7: Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente         | 14   |
| Objetivo 8: Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo      | 11   |

**Tabla 8: Relación de las ONG con el Plan de Desarrollo de Medellín**

| Línea Estratégica  | Número de programas ubicados en el objetivo |
|--|---|
| Línea 1: Medellín gobernable y participativa             | 19  |
| Cultura ciudadana  | 11  |
| Organización y participación ciudadana                   | 16  |
| Transparencia y desarrollo institucional                 | 11  |
| Seguridad y convivencia                                  | 10  |
| Línea 2: Medellín social e incluyente                    | 30  |
| Educación  | 23  |
| Salud  | 15  |
| Solidaridad  | 15  |
| Deporte y recreación                                     | 11  |
| Equidad social   | 19  |
| Línea 3: Medellín un espacio para el encuentro ciudadano | 15  |
| Proyectos estratégicos de ciudad                         | 3   |
| Espacio público  | 4   |
| Vivienda y hábitat                                       | 4   |
| Movilidad y transporte                                   | 5   |
| Medio ambiente   | 7   |
| Línea 4: Medellín productiva, competitiva y solidaria    | 13  |
| Cultura y creación de empresas                           | 12  |
| Desarrollo y consolidación                               | 7   |
| Línea 5: Medellín integrada con la región y el mundo     | 8   |
| Integración con la región                                | 7   |
| Integración con el mundo                                 | 5   |

especial los aportes en su orden en el Objetivo 1 (erradicación de la pobreza), el Objetivo 3 (igualdad entre los géneros) y el Objetivo 2 (educación). De conjunto puede señalarse como preocupante el poco nivel de trabajo reportado en el campo de la prevención del VIH.

En relación con el *Plan de Desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*, es claro que las ONG están presentes con programas y de distintas maneras en todas las líneas y sublíneas del Plan de Desarrollo

Municipal. La mayor parte del aporte se ubica en su orden en la Línea 2: Medellín social e incluyente, en la Línea 1: Medellín gobernable y participativa y, en tercer lugar, en la Línea 3: Medellín un espacio para el encuentro ciudadano. Esta ubicación de los programas de las ONG es congruente con las definiciones de misión y visión propias del sector. (Ver Tabla 8).

Una cosa similar puede afirmarse con respecto al Plan de Desarrollo departamental “Antioquia nueva, un hogar

para la vida”. Se aporta en cada una de las líneas y sólo hay una sublínea (movilidad) en donde no se reportan aportes. La presencia de las ONG se concentra en la Línea 2: Desarrollo humano integral y en la Línea 4: Tejido social. (Ver Tabla 9).

## Conclusiones

A partir de este primer ejercicio y sobre la base de la información recogida el Comité Académico de la RSC concluyó:

1) Las ONG de la ciudad de Medellín constituyen un diverso y valioso patrimonio social e institucional que hace aportes significativos al desarrollo social y a la democratización de la ciudad y la región, a través de su amplia experiencia en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo en campos definidos como importantes por la sociedad y de su articulación como equipos especializados de pensamiento sobre la problemática del desarrollo de la región. Ese acumulado está aún en proceso de consolidación, tanto desde el punto de vista de cada organización, como desde el punto de vista gremial.

2) Son organizaciones confiables, que han probado su eficacia para la canalización de la solidaridad de personas e instituciones hacia los sectores más vulnerables y empobrecidos de la sociedad. Demuestran una capacidad empresarial en el manejo y movilización de recursos financieros con idoneidad, probidad y capacidad técnica.

3) En sí mismas son generadoras de empleo e ingresos para una importante cantidad de familias antioqueñas. Son también importantes

**Tabla 9: Las ONG y el Plan de Desarrollo Departamental**

| Línea Estratégica                           | Número de Programas Ubicados en El Objetivo |
|---|---|
| Línea 1: Articulación e integridad regional | 4   |
| Movilidad                                   | 0   |
| Infraestructura física y social             | 4   |
| Línea 2: Desarrollo humano integral         | 28  |
| Educación incluyente                        | 18  |
| Seguridad alimentaria                       | 18  |
| Cultura                                     | 17  |
| Recreación y deporte                        | 15  |
| Línea 3: Revitalización de la economía      | 9   |
| Aprovechamiento de los recursos naturales   | 3   |
| Desarrollo empresarial                      | 7   |
| Línea 4: Tejido social                      | 20  |
| Participación ciudadana                     | 19  |
| Desarrollo institucional                    | 9   |
| Observatorio de vida                        | 4   |
| Línea 5: Paz incluyente y participativa     | 17  |
| Garantizar los DDHH y el DIH                | 15  |
| Laboratorio de paz                          | 8   |

movilizadoras de talento humano y recursos financieros al servicio del desarrollo humano de miles de personas y familias de la región.

4) En Medellín y Antioquia sus aportes se encuentran en clara sinergia con los planes de desarrollo, en particular, en las líneas referidas al desarrollo social y humano. Para llegar a este punto se ha recorrido un largo camino en el cual las ONG, mediante las herramientas de la deliberación pública, han contribuido a la confección de dichos planes de desarrollo.

5) En especial, debe destacarse el trabajo en el subsector de niñez y familia sobre el cual se vuelcan la mayor cantidad de recursos e insti-

tuciones y se producen las mayores sinergias con el Departamento y con el Municipio.

6) Es importante el ejercicio y el esfuerzo de las ONG de rendir cuentas colectivamente, a sí mismas y ante la sociedad. Este primer paso es una demostración clara de ello, que además, contribuye a la visibilización de lo que son y hacen estas organizaciones y a la ampliación de una cultura de la transparencia, tan necesaria en nuestro país.

## Retos

Desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas, esta prueba piloto deja varias lecciones y desafíos:

1) Algunos sub-sectores y ONG en particular, han avanzado mucho en el desarrollo de metodologías para el impacto en las políticas públicas referidas a sus temas de actuación institucional; esto, sin embargo, debe generalizarse como una preocupación y una práctica del conjunto del sector y de sus expresiones gremiales.

2) Sigue vigente el esfuerzo de la sociedad y el Estado para fortalecer sus organizaciones sociales en general y, en particular, sus ONG y sus gremios. Un sector social fortalecido redundará en beneficios para el conjunto de la sociedad. (Ver anexo con rasgos de una política pública al respecto)

3) Hay mucho por mejorar en los sistemas de información sobre lo que son y hacen las ONG, así como sobre los instrumentos que usan para la rendición de cuentas. La utilización sistemática de medios de comunicación de las ONG para presentar información sobre sí mismas, como lo propone ONG por la Transparencia, es otro campo de trabajo aquí. Las páginas web son en la actualidad herramientas privilegiadas para concretar una política de transparencia, dada su accesibilidad y la posibilidad de mantener allí información actualizada.

En la misma medida, generalizar la sistematización y documentación de la experiencia, es otro paso adelante que está por darse. En particular, es necesario avanzar en la diferenciación (por género, edad, etnia, ubicación geográfica) de los destinatarios y beneficiarios de la acción.

Un reto cualitativo aún mayor lo constituye la medición del impacto

de los programas y proyectos, lo que implica dotarse de instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la acción, sencillos pero permanentes. La medición del impacto social debe dejar de ser un problema de cada organización para convertirse en un desafío sectorial y, más allá, en un reto público en el que deben involucrarse la academia y el Estado mismo.

4) Avanzar en la equidad de género en los órganos de gobierno, en especial en las juntas directivas y sus presidencias es un desafío claro que arroja este ejercicio.

5) Es necesario ampliar y dar continuidad a este esfuerzo y avanzar en

una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas del sector de las ONG en todo el país.

Se ha dado un paso de importancia para el sector y para la ciudad con esta RSC de las ONG. Sabremos si se ha dado un salto cualitativo si se logra repetir y mantener este esfuerzo en el futuro y si se amplía al menos en 4 sentidos: que participen más ONG (por lo menos un alto porcentaje de las federadas); que este ejercicio se haga en otras regiones del país y de manera especial en Bogotá, para establecer fortalezas y debilidades del sector en cada región; que se avance hacia la construcción de unas “cuentas nacionales del sector” a partir de ejercicios regionales y sectoriales

y que empecemos a compararnos internacionalmente. Avanzar en una cultura de transparencia y rendición pública de cuentas de lo que somos y hacemos las ONG, no sólo es una exigencia de congruencia que nos hace el ambiente que nos rodea sino, en sí mismo, un aporte a la democratización de la sociedad y la ampliación de lo público en nuestro país.

## Referencias

- Boff, Leonardo. (2002). *El cuidado esencial. Ética de lo humano, compasión por la tierra*. Madrid: Editorial Trotta. 162 p.  
Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta. 440 p.

## ANEXO 1

### Una política pública municipal y departamental de fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil

En el diálogo público con el Sr. Alcalde y su gabinete, se acordó como una ruta necesaria y posible de transitar en el corto plazo, la construcción de una política municipal de fortalecimiento de organizaciones sociales. Se presenta aquí un esbozo de lo podrían ser los rasgos generales de esa política pública.

El punto de partida es la consideración de que la densidad de las OSC en un territorio, su fortaleza y capacidad de acción e interacción son bienes públicos que, cuando funcionan adecuadamente, redundan en beneficio de toda la sociedad: mejoran su productividad y competitividad, reducen los costos de transacción de los intercambios de todo tipo, son un canal de legitimación del Estado y de las autoridades legítimas, se convierten en un dique de control de prácticas corruptas o violatorias

de la ley y los derechos humanos, facilitan la interlocución con otros sectores de la sociedad y canalizan energías sociales hacia los más débiles de la sociedad.

Por esta razón el que un gobierno local o regional se plantea una política de fortalecimiento de las organizaciones sociales con asiento en su territorio, no sólo es legítima sino necesaria.

Lo que se propone desde la Federación Antioqueña de ONG es, por el momento, una serie de criterios generales sobre su construcción y sobre su contenido:

La construcción de dicha política, debiera ser un proceso amplio, participativo y concertado, en el que participan en principio todos los sectores sociales organizados presentes en la ciudad (es decir es mucho más que una política para ONG), con toda su diversidad ideo-programática, territorial, sectorial y temática y otros sectores de la sociedad que tienen interés en el tema. Su formulación y diseño debiera entenderse como una dinámica de deliberación pública.

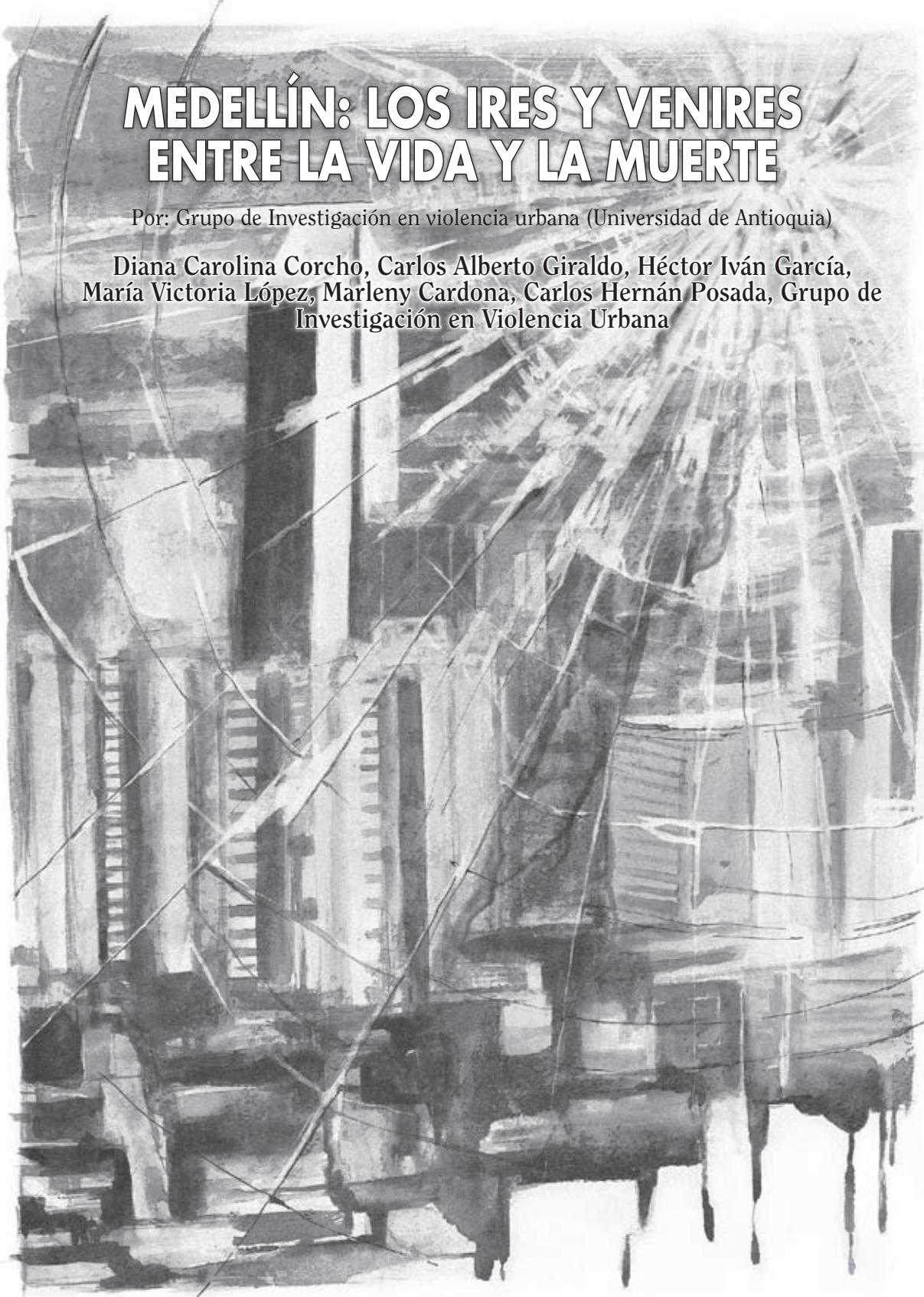
En cuanto a los contenidos básicos generales de una política pública como la que nos ocupa, se habla básicamente de construir una interacción de redes y estrategias dirigidas a lo siguiente:

1. Implementación de un sistema de formación (formal y no formal) de la base social y de la dirigencia de las OSC (en este campo una experiencia como la de Paisa Joven es un buen ejemplo de lo que debe hacerse)
2. Creación y reglamentación de un Fondo de apoyo a pequeños proyectos de fortalecimiento organizativo, construidos por las propias organizaciones con la debida asesoría.
3. Puesta en marcha de un programa de comunicación pública, dirigido a mejorar entre el público el conocimiento, la percepción, la legitimidad y la importancia de la organización social y de su autonomía.
4. Creación de un sistema de estímulos a la constitución de organizaciones de segundo y tercer grado del sector.
5. Diseño y puesta en marcha de un programa de encuentros e intercambios nacionales e internacionales con OSC de otras regiones del país y de otros países.

# **MEDELLÍN: LOS IRES Y VENIRES ENTRE LA VIDA Y LA MUERTE**

Por: Grupo de Investigación en violencia urbana (Universidad de Antioquia)

Diana Carolina Corcho, Carlos Alberto Giraldo, Héctor Iván García,  
María Victoria López, Marleny Cardona, Carlos Hernán Posada, Grupo de  
Investigación en Violencia Urbana



Este planteamiento permite responder al propósito de avanzar más allá de simplemente contar los homicidios, y propende por la generación de construcciones que tengan potencial explicativo, que abran alternativas de solución y que recuperen la palabra tanto de las víctimas ya acaecidas, como de las potenciales.

Ahora que se habla tanto de la reducción de la cantidad de homicidios en Medellín - 47 homicidios por cada cien mil habitantes en el 2005, mientras que en el 2001 teníamos 152 por cien mil – conviene dar una mirada en el tiempo a las lógicas que se han dado en la configuración de la violencia homicida, con el fin de avanzar en el análisis para que este no se convierta únicamente en la constatación de las cifras, subieron o bajaron los homicidios, dado que esto puede conducir a los lugares comunes en los esfuerzos explicativos y en las políticas públicas. Este escrito tiene como propósito difundir algunos de los resultados de la investigación sobre homicidios realizada por el grupo de investigación en violencia urbana al que confluyen investigadores de distintas universidades de la ciudad y que tiene como sede La Facultad de Medicina de La Universidad de Antioquia.

Aún con la evolución positiva de las cifras, la violencia homicida sigue siendo el principal problema social, económico, de salud pública y de seguridad ciudadana de Medellín. Influye negativamente en la calidad de vida de sus habitantes y socava las instituciones tradicionales de la sociedad como la educativa, la religiosa

y la familiar. El hecho que entre 1990 y 2002 se hubiera presentado 55.350 homicidios constituye una catástrofe social de la que nos tenemos que dar por notificados.

La magnitud del problema de la violencia homicida no se corresponde con los avances conceptuales y metodológicos para el conocimiento de la misma que siguen siendo escasos. Los esfuerzos investigativos se han planteado por un lado desde un énfasis en las cifras y las estadísticas y del otro, en estudios tipo ensayo que desdeñan el dato y confía en las posibilidades explicativas de categorías conceptuales.

La investigación Caracterización de Escenarios de Violencia Homicida 1990-2002<sup>1</sup>, pretende conciliar ambas tendencias bajo la adopción de la categoría de escenarios, entendidos como espacios de relación entre la acción violenta y los aspectos estructurales y coyunturales que la rodean, partiendo desde la descripción del hecho violento hacia la comprensión de su complejidad, adicionando las circunstancias evidentes y el contexto de la ciudad.

Se realizó la revisión de una muestra de 1.394 homicidios ocurridos en el período referenciado; fue posible

caracterizar escenarios de homicidios –EH– en 836 casos (59.9%); los 560 restantes se clasificaron como Escenario Indeterminado.

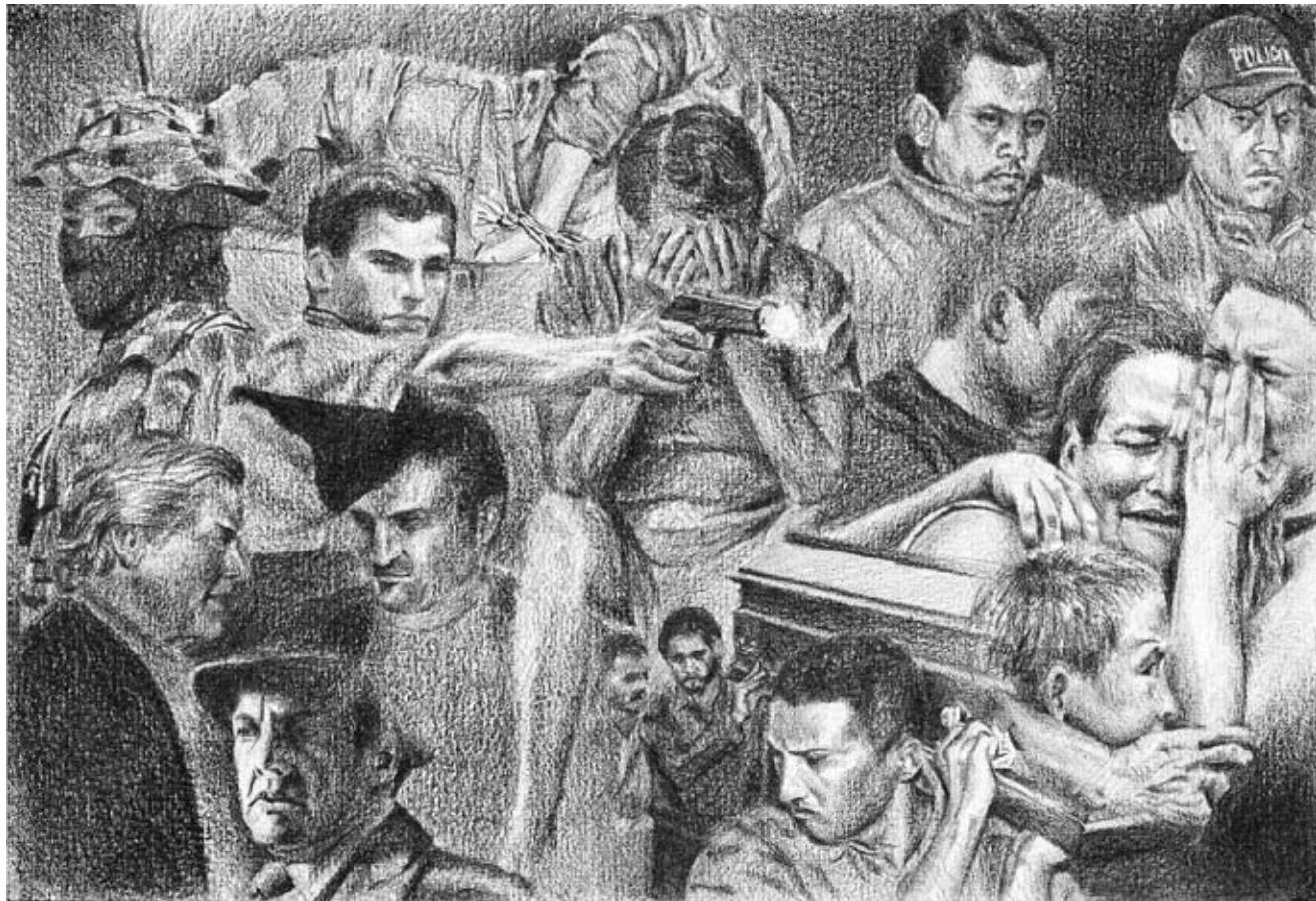
Los escenarios identificados fueron:

1. **Escenario de Violencia Territorial:** Se caracteriza porque su intencionalidad es la eliminación de otro con quien se disputa el dominio de un territorio; el homicidio se ejecuta en representación de un grupo con cierto nivel organizativo reconocido. Otra intencionalidad se relaciona con intereses reivindicativos de un grupo o de miembros del mismo (El móvil es ajuste de cuentas en este caso).

2. **Escenario de Violencia Política e Ideológica:** Tiene una modalidad individual y otra colectiva. En la individual, la víctima tiene cierta representatividad política (figura con función pública reconocida o aspirante a tenerla) o es una persona

---

1. Clara Suárez, Carlos Giraldo, Héctor García, María López, Marleny Cardona, Diana Corcho, Carlos Posada. Medellín entre la vida y la muerte. Escenarios de homicidios, 1990-2002. Revista Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero-junio 2005; 26: 185-205



cercana a ella. En la modalidad colectiva se da un enfrentamiento entre grupos con intereses políticos, en el cual la víctima es indiscriminada y muere por azar en un enfrentamiento entre esos bandos. En este punto, se señalan aquellos grupos que son reconocidos públicamente por poseer aspiraciones políticas y de imposición o conquista ideológica como las guerrillas (que en el conflicto urbano operan en condición de milicias populares), grupos de autodefensas y paramilitares, y otros comandos armados. Este escenario se cruza en forma marcada con el de violencia territorial. Además de un conflicto de barrio entre grupos armados por la imposición de ciertas lógicas de poder de manera locali-

zada, se manifiesta la lucha por un ideal político.

**3. Escenario de Violencia por Intolerancia Social:** Se trata de aquellos homicidios que se ejecutan contra personas con cierto estigma social, que poseen una condición no coherente con un determinado ideal de sociedad o no se acomodan a las reglas de comportamiento y convivencia definida en los territorios. La víctima puede producir malestar reconocido en la comunidad, lo que lleva a los grupos de control colectivo a actuar. Un ejemplo de este escenario son los homicidios cuyo móvil es la limpieza social que se efectúan sobre indigentes y consumidores de sustancias psicoactivas. Muchas de

estas acciones de limpieza las ejecutan grupos que a la vez pueden incluirse dentro de un conflicto de dominio territorial y/o político.

**4. Escenario de Violencia asociada al Tráfico Ilegal:** La actividad más pronunciada en el período analizado fue la relacionada con el narcotráfico. Se distingue una forma criminal de grandes alcances, ejecutada por un ejército organizado en bandas, de otra en el que los homicidios se ejecutan en medio de un comercio de estupefacientes “al menudeo”, en el que el objeto en disputa es generalmente un estupefaciente o su valor adquisitivo. Esta última modalidad se entrecruza con el escenario de Intolerancia Social, en tanto que

muchas actividades de “limpieza” se asocian a esta actividad ilícita.

La macrocriminalidad que desatan los narcotraficantes se caracteriza por una relación contractual no formal cuyos conflictos no son resolubles a través de los códigos jurídicos y sociales aceptados, por lo que se recurre a la violencia. Estos conflictos en general se relacionan con malos negocios, denuncias a las autoridades, deslealtad, falta de reciprocidad, competencias por mercados, deudas u otras interferencias en el circuito del tráfico.

**5. Escenario de Violencia por Apropiación de Bienes:** En este escenario el interés primario no es asesinar a la víctima del hurto o el atraco, sino obtener beneficios económicos de ella. El homicidio es consecuencia de una actitud de resistencia de la víctima, o de una intervención legal o respuesta defensiva de la víctima del atraco contra el agresor.

**6. Escenario de Violencia Relacionado con Conflictos Personales:** Aquí el homicidio ocurre más como resultado de un comportamiento impulsivo que de una respuesta instrumental. El hecho se da generalmente debido a que hay una reacción violenta desencadenada en el mismo momento de los acontecimientos, situación que se ve exacerbada por la presencia de sustancias psicoactivas como el alcohol y los estupefacientes. Es común observar que el objeto en disputa es de carácter simbólico, como la demostración de poder o un altercado pasional.

**7. Escenario de Violencia por Reivindicación Económica o del Honor:** El acto reivindicativo es expresión de problemas individuales o colectivos. La intencionalidad está mar-

cada por la necesidad de saldar una deuda simbólica, moral o económica que busca resarcirse despojando a alguien de su vida. El agresor puede estar involucrado directamente en el conflicto o delegar esa función en un tercero que ejerce la función como un trabajo. Hay distintos niveles de organización del crimen, y aunque tiene predominantemente un carácter instrumental, en ocasiones es impulsivo.

**8. Escenario de Violencia Indiscriminada:** Este escenario representa todas aquellas víctimas consideradas ajena a los hechos y al objeto en disputa de los escenarios anteriores. Las víctimas se ven involucradas en los hechos de manera fortuita, por encontrarse cerca de la confrontación armada y en condiciones de indefensión. Este escenario predominó en la ciudad a principios de la década de los 90 cuando el narcotráfico ejecutó múltiples acciones dirigidas a atemorizar a la sociedad. Aparece también en los últimos años del período, cuando se presentaron constantes enfrentamientos entre bandas y demás grupos armados.

**9. Escenario de Violencia de Origen No Determinado:** Este escenario es indescriptible debido a la falta de información disponible, pone en evidencia un nivel de sofisticación alto y la posesión de recursos económicos y logísticos que permiten ocultar las huellas que podrían aclarar las condiciones en las que se dio el homicidio, o la identificación de la víctima. Esta última es desaparecida o es transportada largos trayectos sin que se percate alguien que pueda denunciar lo sucedido. En estos casos se da la confluencia de la sofisticación de los medios utilizados, la participación de agentes paraestata-

les o las limitaciones técnicas de los organismos del estado encargados de las investigaciones judiciales.

## **Los hallazgos**

El acercamiento al estudio de la violencia a través del constructo de escenario, busca la superación de la descripción empírica de una variable hacia un análisis relacional que trascienda la inmediatez de los hechos hacia la dilucidación de las condiciones que subyacen al acto violento. En este sentido, se encontró que los escenarios construidos permitieron rastrear e identificar formas diferenciales de homicidios durante el período de estudio, y que no es posible plantear un concepto de escenario de homicidio desprevenidamente, sin advertir que hay superposiciones entre ellos. Es posible que un mismo actor pueda operar en dos o más escenarios simultáneamente, incluso se da el caso en el que un mismo actor armado sirve a intereses contrapuestos.

Se debe resaltar que si bien se establecieron criterios de exclusión y de inclusión para la tipificación de los escenarios, no se puede soslayar el hecho de que estos pueden tener variaciones en su presentación de acuerdo al momento histórico en el que se manifiesten, y posibles hybridaciones que se establezcan con otros, como es el caso del escenario relacionado con el tráfico ilegal que ha establecido vínculos a través de la historia con diferentes organizaciones armadas fluctuando desde el ámbito nacional hasta el barrial.

Según el predominio de los escenarios es posible establecer períodos que coinciden con tiempos en los que fueron evidentes coyunturas relacionadas con la preeminencia

de los escenarios (ver tabla). Para el tiempo que nos ocupa se propusieron tres:

Primero período de 1990 a 1993, tiempo caracterizado por el predominio del escenario de Violencia asociada al Narcotráfico, lo que resulta coherente con el conocimiento histórico que de esta época se tiene, en la que la ciudad es objeto de una intensa ola de muertes propiciada por los narcotraficantes. En ese entonces se desarrollaba la guerra entre el Estado y el Narcotráfico<sup>2</sup>, y gran parte de los homicidios son atribuibles a esa confrontación. Sin embargo el número de muertos se incrementó por la respuesta legal e ilegal de la policía y de los cuerpos de seguridad del Estado.

que fue más notorio en la época, que permeó las estructuras barriales y las bandas juveniles y desarrolló dentro de estas, ciertas formas de solidaridad, de territorialidad, y nuevos códigos y lenguajes. De igual manera el narcotráfico incursiona en el escenario de violencia ideológica y política con miras a una confrontación con el Estado, encaminado por un lado a la protección de sus miembros de sanciones penales, y de otro, a la obtención de una representatividad en el Estado.

Segundo período entre 1994 y 1998, cuando la presencia de bandas acentuó la ejecución de homicidios como actos reivindicativos, expresado en este escenario. Para comprender este fenómeno es importante situar dos

ción en la forma de una cooperativa de vigilancia-Coosercom. Al accionar de los milicianos se le sumó el de las bandas que se organizaron para combatirlos, por eso es entendible que los escenarios de esta época admitan la presencia de una lógica de territorios complementaria y facilitadora de la operación de las bandas.

Tercero período entre 1999 y 2002. Este período está marcado por la decisión política de la guerrilla de urbanizar su guerra y el traslado de las acciones de las autodefensas a la ciudad. Para su accionar los grupos guerrilleros se apoyaron en distintos grupos milicianos y las autodefensas en las bandas armadas barriales. “Para el año 2000 los paramilitares habían logrado la cooptación y/o la articulación de la mayoría de las más importantes agrupaciones armadas ilegales (bandas) y desarrollado importantes combates con las diferentes facciones urbanas de la insurgencia”<sup>3</sup>. En este contexto se da una primacía de la violencia territorial, que de un lado adquiere una expresión nacional dada la importancia del territorio como corredor táctico para la movilidad de los grupos armados, y de otro, como expresión de poder local.

A este escenario de Violencia Territorial se superpone la violencia política e ideológica, que sitúa la ciudad como un espacio de disputa política entre las guerrillas y las autodefensas.

### Posición de los escenarios de homicidio por períodos

| Posición | 1990 - 1993                                    |      | 1994 - 1998                                    |      | 1999 - 2002                                    |      |
|----------|--|------|--|------|--|------|
|          | Escenario                                      | %    | Escenario                                      | %    | Escenario                                      | %    |
| 1º       | No determinado                                 | 45.7 | No determinado                                 | 45.1 | Violencia territorial                          | 36.0 |
| 2º       | Violencia asociada a narcotráfico              | 21.6 | Violencia por reivindicación económica o honor | 22.1 | No determinado                                 | 29.5 |
| 3º       | Violencia por reivindicación económica o honor | 7.8  | Violencia territorial                          | 16.2 | Violencia por conflictos personales            | 12.1 |
| 4º       | Violencia por apropiación de bienes            | 7.6  | Violencia por apropiación de bienes            | 5.9  | Violencia por intolerancia social              | 8.4  |
| 5º       | Violencia por intolerancia social              | 6.3  | Violencia por intolerancia social              | 3.3  | Violencia por apropiación de bienes            | 6.0  |
| 6º       | Violencia por conflictos personales            | 5.7  | Violencia por conflictos personales            | 3.1  | Violencia indiscriminada                       | 4.7  |
| 7º       | Violencia política e ideológica                | 3.6  | Violencia política e ideológica                | 1.7  | Violencia política e ideológica                | 1.9  |
| 8º       | Violencia indiscriminada                       | 1.1  | Violencia indiscriminada                       | 1.5  | Violencia por reivindicación económica o honor | 1.1  |
| 9º       | Violencia territorial                          | 0.6  | Violencia asociada a narcotráfico              | 1.1  | Violencia asociada a narcotráfico              | 0.3  |

Llama la atención que esta época se haya encontrado una baja distribución porcentual del escenario por Violencia Territorial, lo que no quiere decir que esta haya tenido baja incidencia, sino que este fenómeno fue enmascarado por el narcotráfico

hechos coyunturales que marcaron la época: la muerte de Pablo Escobar, que deja una estela de prácticas delincuenciales que ya no son canalizadas por su estructura, y el decaimiento y la desregulación del proyecto miliciano tras su reinser-

2. William Pérez y Juan Carlos Vélez. Seguridad Ciudadana y Homicidios en Medellín. Revista Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. 1997; 11 (julio-diciembre)

3. Angarita, Pablo. Conflictos Violentos en Medellín: Reflexiones. Comunicación Personal, Octubre de 2002



En la investigación se evidencia el carácter polimórfico de los escenarios y la movilidad de los actores individuales y colectivos y la necesidad de comprender el fenómeno de la violencia de una manera dinámica.

Además del potencial explicativo que proveen los escenarios, es posible proponer que ellos son surtidos por jóvenes involucrados en sociabilidades marginales, constituidos en grupos que potencian su accionar fuera de la legalidad, como un común denominador en la ciudad de Medellín, particularmente en las zonas de frontera de la ciudad desde los años 70 hasta ahora. Jóvenes de vida corta que en ese espacio satisfacen sus necesidades de obtener dinero, de ser adultos, de acceder a oportunidades para ellos y para sus familias. No se trata de un fenómeno exclusivamente juvenil dado que coexiste con las demás expresiones de los colectivos con los que conviven. Ni tampoco en una expresión característicamente mortífera, puesto que coincide con las expresiones vitales de las comunidades en las que viven que no los consideran como extraños a ellas y

que les asignan funciones de suplencia de necesidades colectivas, como la de ser fuente de seguridad para la comunidad o agente de justicia.

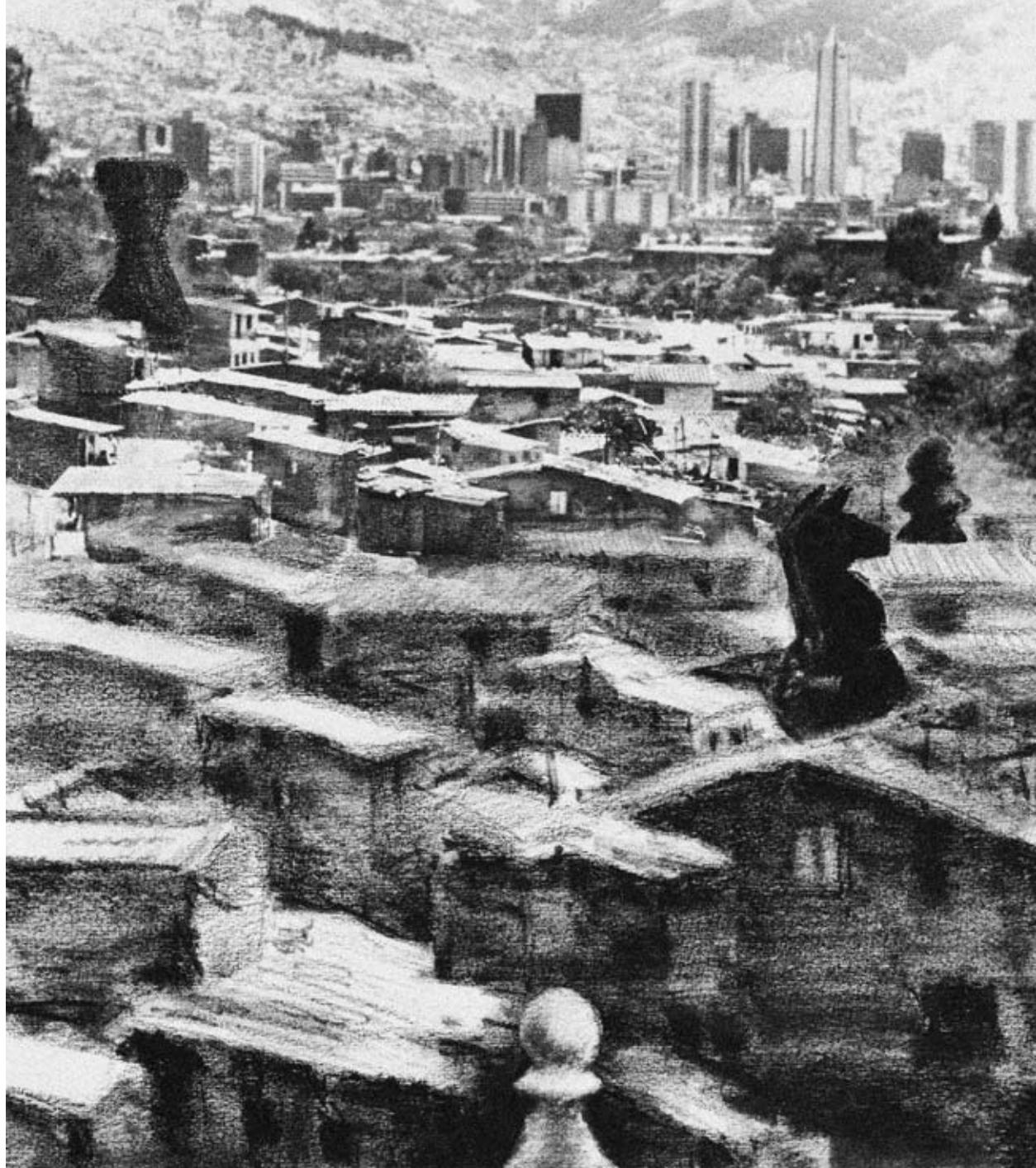
Sobre este sustrato más estructural, se asientan los fenómenos que hablan de propósitos ajenos a las comunidades de carácter más coyuntural, como los derivados del narcotráfico, la guerrilla, las autodefensas y otros intereses menos sociales visibles, pero igualmente presentes. Estos últimos actores tienen como característica el ser fuente de poder, de dinero, de mayores capacidades logísticas, y tener capacidad de generar lazos de pertenencia y de fidelidades a las que los jóvenes se someten sin reservas mientras dura su hegemonía en el territorio que habitan, pero que pueden cambiar si las circunstancias se modifican. Desde esta perspectiva, es posible configurar un personaje multifacético: un joven recluido en una zona de frontera, sin posibilidades de acceder a las oportunidades que genera la ciudad formal, que en ocasiones autoconstruye sus oportunidades, pero que predominantemente está dispuesto

a las que le vienen de afuera y por tanto deambula de un escenario a otro. En ocasiones actúa de testigo, en otras de victimario, en otras de víctima, y en otras surte los espacios de la cárcel. Sobre este panorama se configuran diversos escenarios en lo temporal y lo espacial.

Este enfoque intenta prevenir de los estereotipos que ubican a los victimarios de un lado y a las víctimas del otro, que estigmatizan zonas de la ciudad como peligrosas y fuentes de violencia, para pensar que en los mismos espacios en los que tiene lugar la violencia y la criminalidad, se fragua la vida. Pero, lamentablemente es posible identificar espacios geográficos y sociales en los que nacen los que han de morir efecto de esta lógica siniestra. Este planteamiento permite responder al propósito de avanzar más allá de simplemente contar los homicidios, y propende por la generación de construcciones que tengan potencial explicativo, que abran alternativas de solución y que recuperen la palabra tanto de las víctimas ya acaecidas, como de las potenciales.

# LA CIUDAD Y LA GUERRA

Vilma Liliana Franco<sup>1</sup>  
Socióloga



A lo largo estos años, el escalamiento de la guerra civil en la ciudad no se hizo evidente en un aumento global de la tasa de homicidios sino en las variaciones del patrón de intervención de los actores y de las manifestaciones localizadas de la confrontación.

Haciendo un quiebre en la historia de los conflictos violentos por territorialidad, desde fines de la década de los noventa la ciudad de Medellín cobró importancia para el desenvolvimiento de la guerra entre las fuerzas de contrainsurgencia legales e ilegales, de un lado, y las organizaciones insurgentes<sup>2</sup>, del otro. La ciudad se convirtió en escenario de una contienda “por el orden justo; por la representación soberana; por el dominio territorial; por el control institucional de los bienes públicos; por la sujeción de pobladores y residentes”<sup>3</sup>. En ella se escenificó la puesta en juego de la soberanía estatal y del poder político, a partir del desafío nacional planteado por las organizaciones insurgentes en relación con sus monopolios fundamentales: fuerza, justicia y tributación.

Esa escenificación de la guerra se imbricó con los conflictos urbanos que han sido estructurantes del espacio; se produjo un entrecruzamiento con las violencias ejercidas en el marco de algunos de ellos y, en particular, en los conflictos por el territorio.

Dicho proceso tuvo una trayectoria particular donde se combinaron las apuestas estratégicas de la guerra contrainsurgente con la especificidad de las dinámicas urbanas conflictivas y condujo al predominio paramilitar en la ciudad en el ámbito de la ilegalidad<sup>4</sup>. Ello suscitó, primero, un cambio en las dinámicas de territorialización y dominios violentos y, luego, una dinámica de reorganización y redefinición de estrategias —a partir de la desmovilización— que inaugura una nueva fase en el desenvolvimiento del conflicto armado interno. Para desarrollar este planteamiento, se presenta a continuación una reflexión sobre cómo entender el escalamiento de la guerra, algunos elementos de la trayectoria de la guerra contrainsurgente y la hegemonía paramilitar en la ciudad.

### **¿Conflictos urbanos o escalamiento localizado de la guerra en la ciudad?**

En su momento, el incremento de la incidencia de la guerra en Medellín y otras ciudades<sup>5</sup> llevó a hablar

de conflicto urbano o urbanización del conflicto armado. No obstante, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los conflictos urbanos —por condiciones de vida urbana, el uso y apropiación del suelo, la participación ciudadana y política, los derechos laborales, el territorio, etc.— no han sido una excepción o una evidencia de crisis sino un factor estructurante del espacio que da cuenta de la multiplicidad de intereses contrapuestos en la construcción de la ciudad. En segundo lugar debe

- 
1. Investigadora Instituto Popular de Capacitación –IPC–.
  2. Se incluyen en esta denominación las organizaciones milicianas, independientemente de su articulación en la estructura de las organizaciones de carácter nacional.
  3. Uribe, María Teresa. Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. En: Estudios políticos No. 13. Medellín, Instituto de Estudios Políticos — Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 1998. p. 17.
  4. Ese predominio no significa un control totalitario y la desaparición total de las libertades. Se trata más de una preponderancia en comparación con otros actores armados irregulares articulados a la estructura del conflicto armado interno.
  5. En particular el caso de la ciudad de Barrancabermeja donde el escalamiento de la confrontación se produce desde 1998.

notarse que la incidencia de la guerra en la ciudad no era una novedad y se estaba, por el contrario, ante una fase de escalamiento en el escenario urbano, que se evidenció desde 1997 no en un aumento en la tasa general de homicidios o de las acciones bélicas —porque ésta venía en descenso desde 1993— sino en un nuevo tipo de presencia de las organizaciones de contrainsurgencia ilegal<sup>6</sup>.

El escalamiento de la guerra en la ciudad<sup>7</sup> se derivó de una decisión racional por parte de los actores enfrentados, que tuvo como punto de inicio la reorganización del mercenarismo corporativo y su decisión de disputar y controlar los espacios urbanos. Pero éste también puede explicarse desde dos ángulos adicionales: lo que significan las ciudades en general en las guerras y los elementos específicos que pueden explicar el despliegue de la confrontación en Medellín. En primer lugar, las áreas urbanas representan el poder y la riqueza de las naciones, en la medida en que son áreas de concentración industrial y servicios, centros de decisión política o complejos de transporte y acceso a suministros; y su ataque y defensa está determinado según signifique su control y toma una ventaja táctica o estratégica, por su proximidad a rutas principales de circulación o porque son líneas de comunicación importantes para el sostenimiento de otras operaciones militares. En segundo lugar, el escalamiento guarda relación con un proceso de resignificación territorial, en la medida en que los actores armados reconocieron la ciudad como un eje articulador de otros niveles subregionales de significación geoes-tratégica y como centro económico<sup>8</sup>. La confluencia de estos factores hizo de la ciudad un objeto de disputa, pero también llevó a que la confrontación

se desenvolviera allí como una lucha por dominios territoriales que, si bien se manifiesta como una continuidad, supuso una significación distinta de los territorios.

El escalamiento de la guerra en Medellín estuvo estrechamente vinculado al afianzamiento de la actividad del mercenarismo corporativo y a la reorientación de la estrategia contrainsurgente. Aunque debe notarse que desde muy temprano el conflicto incidió en distintos grados y formas sobre este escenario. En un principio estuvo restringido a creación de bases sociales y acciones de guerrilla urbana, y posteriormente se produjo una simbiosis entre formas de resistencia armada y milicias, favorecido por la creciente demanda ciudadana de seguridad en un marco de violencia constante. La violencia producida en dicha fase tuvo como marco la confrontación de bandas y el ejercicio de la coerción para la regulación de órdenes, en correspondencia con un ideal cívico que aún prevalece<sup>9</sup>.

6. Sólo a la luz de los cambios en el patrón de intervención de los actores armados del conflicto político, es posible identificar cambios en los dominios territoriales y alzas temporales y localizadas de los índices de homicidios en la ciudad que dan cuenta de la dinámica del enfrentamiento. Pues dada la dificultad de establecer todos los elementos circunstanciales del escenario violento (victimario, relación, motivo, contexto, etc.), los flujos y reflujo en la tasa de homicidios en áreas delimitadas deben interpretarse a partir de la presencia o no de ciertos actores y del desenvolvimiento o no de dinámicas de confrontación, en tanto la consideración de tales datos permite sustraer las cifras de homicidios de la cotidianidad de la violencia y relacionarlos con el proceso de escalamiento.
7. El escalamiento debe ser entendido no como un incremento en el nivel de violencia (capacidad destructiva, cantidad de víctimas, número de combatientes) sino como el tránsito de un patrón repetitivo de acción a uno de intensificación en términos de frecuencia o intensidad que puede suponer, por ejemplo, un involucramiento de formas de comportamiento cualitativamente distintas y de mayor

Los incrementos de la violencia en la ciudad, en lo que podría denominarse como el período de expansión miliciana, se sitúa no en la confrontación Estado-insurgencia sino en momentos y lugares delimitados de la polémica milicias-bandas por el territorio y la seguridad.

A lo largo de los años, la incidencia del conflicto armado en la ciudad ha supuesto de manera simultánea o alternativa la formación de grupos armados urbanos, el involucramiento de la población civil en actividades militares, la movilización y concentración de tropas insurgentes y contrainsurgentes, la combinación de enfrentamientos urbanos de baja intensidad con choque directo y sostenido, la configuración de mercados de violencia que implicó la articulación de la violencia urbana preexistente, el uso combinado del componente coercitivo legal y paralegal para el debilitamiento de un enemigo definido, y la sucesión de ciclos de opresión-liberación-opresión<sup>10</sup>, en-

impacto con el objeto de acercarse al logro de los objetivos establecidos en términos de disuisión definitiva o neutralización del enemigo.

8. A partir de allí se desarrollaron acciones dirigidas a ejercer control de las áreas de conexión vial interregional o a cortar el acceso del adversario a otras subregiones en disputa, a prevenir su emplazamiento en áreas de importancia militar dentro de la misma ciudad, a crear redes de control y ejercicio de la coerción y a establecer dominios territoriales, entre otros.
9. Ese momento se convirtió en uno de los anillos de la espiral de violencia que inició como esfuerzo de liberación y terminó como opresión.
10. Todo ello se ha traducido de manera específica en: formación y accionar de milicias urbanas; proliferación de empresas de seguridad privada y creación de grupos asociativos o cooperados de información y seguridad; incursión de frentes de organizaciones de mercenarios corporativos; incursión y repliegue de contingentes de combatientes insurgentes profesionales; y consolidación del mercenarismo.

tre otros. De esa manera en la ciudad como escenario fueron colisionando tanto objetivos en la guerra como objetivos de la guerra<sup>11</sup>.

### **Trayectoria de la guerra contrainsurgente desde la ilegalidad**

La dinámica del escalamiento de la guerra en la ciudad fue localizada; es decir, no hubo una extensión total de las hostilidades o un incremento generalizado de la capacidad coercitiva, sino una sucesión de crisis. Dicha serie incluyó un momento de concentración e incremento de la belicosidad en una zona por un período limitado, seguido por el desescalamiento de las estrategias de choque y la adopción de otros medios para consolidar el dominio que dan lugar, nuevamente, al escalamiento en una nueva zona, y así sucesivamente. Dicha trayectoria se caracterizó, además, por la aplicación de estrategias combinadas: la intensificación y combinación de desplazamiento forzado intraurbano, desaparición forzada, homicidio selectivo, violencia aleccionadora, combate terrestre, patrullaje, allanamientos, pillaje, policivización, coordinación de fuerzas armadas legales e ilegales, ametrallamiento aéreo, persecución judicial, establecimiento de organizaciones sociales y campañas de legitimación.

El comienzo de la gestación de la penetración paramilitar en la ciudad de una manera más decisiva tuvo lugar hacia 1997, en un momento caracterizado por: la crisis del proceso de reinserción de las milicias urbanas<sup>12</sup>; la lumpenización y despoltización de algunos sectores milicianos; el escalamiento del conflicto armado en otras subregiones del departamento; y la creación, bajo el auspicio

del gobierno departamental, de las Convivir entre 1995 y 1997. La creación de estas últimas marcó en particular un momento importante en términos de la profundización de la vigilancia y control social, así como de militarización de la sociedad<sup>13</sup>.

Hacia 1998, momento en el que la vanguardia de la lucha contrainsurgente la detentaban las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá —Accu— comenzó el proceso de confrontación y disputa por el control territorial a través del outsourcing de la violencia y luego se dio lugar al desdoblamiento de frentes<sup>14</sup> en la zona urbana —retomando la idea de los Grupos de Autodefensa Urbana, Grau—<sup>15</sup>. Lo primero se hizo manifiesto en la relación de la jerarquía de la organización paramilitar con la banda La Terraza. Ésta, además de ejercer un dominio relativo sobre otras bandas de menor tamaño y ser uno de los primeros operadores de la intimidación contrainsurgente en la fase de escalamiento de la guerra en la ciudad, hizo evidente la tendencia del mercenarismo corporativo a ejercer y consolidar el control privado sobre el mercado de la violencia y, por lo tanto, a configurar un monopolio de la criminalidad.

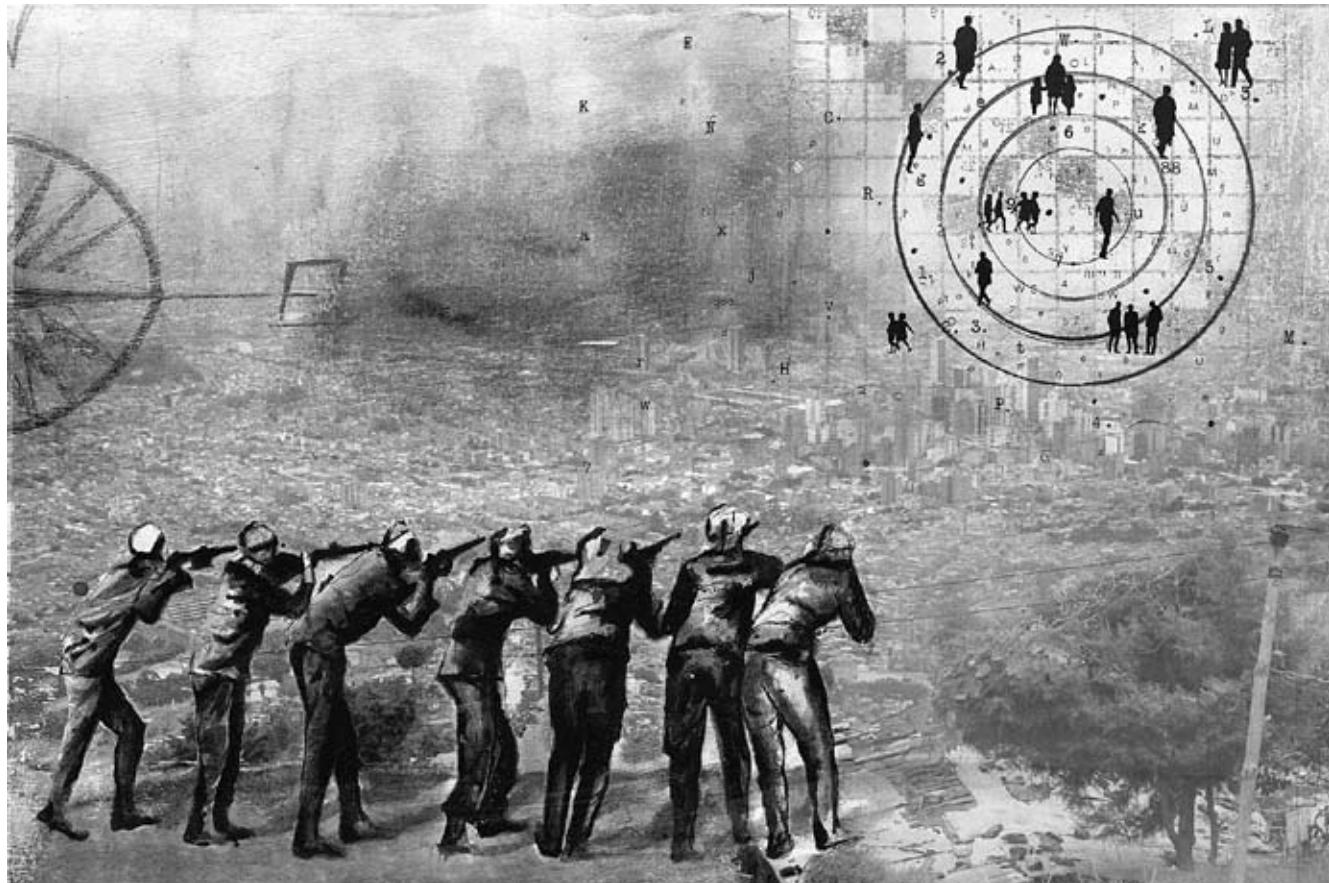
De otra parte, el desdoblamiento de frentes se tradujo en la formación del Bloque Metro como unidad militar fundamentalmente urbana, pero que continuó la disputa por el control territorial en el nordeste y oriente antioqueño —que primero habían conocido el ejercicio violento de las Accu—. Esto estuvo seguido por la creación de nuevos frentes o compra de franquicias que sustentaron la expansión y consolidación de un centro de poder de asiento regional y alcance nacional.

Entre 2000 y 2001 se produjo un desplazamiento temporal de la violencia por outsourcing, mientras se privilegió la intervención directa que dio lugar al periodo paramilitar de la ciudad. Éste estuvo caracterizado por la presencia de tropas profesionales agrupadas en bloques que participaron en distintos procesos de confrontación bélica localizada y realizaron nuevos ejercicios de territorialización. A partir de entonces, el nuevo patrón de intervención de esta parte en conflicto estuvo definido por: el fortalecimiento de la relación de las estructuras rurales con las urbanas, el emplazamiento urbano de dirigentes con capacidad de conducción política, el enrolamiento y entrenamiento militar de

- 
11. Los primeros son del campo estratégico militar y los segundos se refieren a la finalidad que motiva a las partes a ir a la guerra.
  12. El elemento que evidencia dicho fracaso es la experiencia de Coosercom y posteriormente, a finales de la década, el descubrimiento del caso de las Mpva en Moravia.
  13. Entendida como la proliferación de cuerpos armados (informantes, policía secreta, grupos de choque, etc.) en función de la lucha contrainsurgente con fines tanto de seguridad como de dominación.
  14. La irrupción del paramilitarismo en la ciudad bajo nuevos parámetros estuvo antecedida por un esfuerzo de replanteamiento de la experiencia miliciana por parte de las organi-

zaciones insurgentes, en particular del ELN. Entre 1995 y 1996 tuvo lugar una discusión sobre la despoltización de las milicias, el crecimiento masificado y se creó el Bloque Popular Miliciano con presencia fundamentalmente en la comuna 2 de la zona noreoriental, al tiempo que existían otros grupos milicianos en la ciudad como los Comandos Armados del Pueblo -CAP. No obstante, ello coincide con la creación de las Convivir, el escalamiento del conflicto armado en otras subregiones del departamento y el afianzamiento de la relación bandas-narcotráfico-paramilitarismo.

15. Estos fueron propuestos en las primeras cumbres de las Accu.



jóvenes citadinos, la cooptación o generación de organización social propia, la interpelación de procesos sociales, el establecimiento de alianzas con grupos de interés y facciones institucionales, la movilización de tropas, la ofensiva militar, el fortalecimiento de vínculos financieros con las redes de narcotráfico ubicadas en el área metropolitana, el control poblacional y territorial, la incidencia en procesos político-institucionales, entre otros.

En el período que va hasta 2003 la dinámica de confrontación paramilitar en la ciudad tuvo distintos momentos: la contienda con las milicias 6 y 7 de noviembre en la comuna 8, el conflicto con la banda La Terraza hasta su exterminio, el conflicto con la banda de Frank en la comuna 6, la

ofensiva de fuerzas contrainsurgentes combinadas contra las guerrillas izquierdistas y las milicias en la Comuna 13, el conflicto entre el Bloque Metro y el Bloque Cacique Nutibara hasta el exterminio o absorción del primero, la lucha contrainsurgente en las comunas 1 y 3.

A lo largo estos años, el escalamiento de la guerra civil en la ciudad no se hizo evidente en un aumento global de la tasa de homicidios sino en las variaciones del patrón de intervención de los actores y de las manifestaciones localizadas de la confrontación. Como se puede deducir del comportamiento de la tasa de homicidios desde 1992 se presenta una tendencia constante a la baja hasta 1998; entre dicho año y el 2000 se produjo una estabilización

relativa, producto de la entrada en escena de la violencia paramilitar. A medida que se fue acentuando la incidencia de éste último y se agudizó la guerra, se produjo globalmente un leve incremento entre 2001 y 2002 debido a la apuesta por la configuración de un monopolio de la criminalidad y la lucha contrainsurgente en algunas comunas de la ciudad. A partir de 2003, cuando inicia el proceso de institucionalización del paramilitarismo y una nueva fase en la trayectoria del conflicto, se configuró una tendencia a la baja<sup>16</sup>.

16. Entre 1991 y 1998 la tasa de homicidios se redujo en 218. El comportamiento de la tasa de homicidios entre 1992 y 2005 evoluciona de la siguiente manera: -44, -22, -36, -46, -21, -39, -10, +11, -11, +16, +4, -81, -39, -0.8. La tasa pasó de 375 en 1991 a 56.2 en 2004.

Sin embargo, consideradas las dificultades de procesos de reincorporación parcial en el marco aún de un estado de guerra y la existencia de otros conflictos urbanos y factores de violencia<sup>17</sup>, tal tendencia no sólo no es irreversible sino que, además, no es sostenida<sup>18</sup>.

### Hegemonía paramilitar

El resultado de la confrontación irregular condujo al establecimiento de un dominio militar creciente en la ciudad sobre la base de una concentración importante del poder coercitivo en las estructuras mercenarias, para la opresión sistemática de parte de los sectores subalternos de la sociedad urbana, en la que el Estado ha quedado exento de responsabilidad política y criminal. Ello se sustentó no sólo en el rendimiento de sus estrategias coercitivas, sino también en: un proceso de legitimación a partir de la ostentación como fuente eficaz de seguridad y agente de liberación, en un contexto de estereotipación negativa y desafección insurgente; la proliferación de estructuras armadas urbanas y la importancia social de las armas; el funcionamiento de la propaganda contrainsurgente y la desideologización del debate sobre la guerra; y la existencia de una sociedad delirante, complaciente o apática a la guerra, entre otros factores.

Sobre la base del exterminio o la cooptación, la estructura paramilitar en la ciudad logró establecer la configuración de un monopolio en un sector de la criminalidad y la regulación privada de la violencia —que coexiste con la regulación estatal— se tradujo en variaciones en la tasa de homicidios. En un primer momento, mientras los territorios estuvieron

en disputa, los niveles de violencia aumentaron de manera localizada y se mantuvieron relativamente estables en el conjunto de la ciudad; luego, una vez derrotados o cooptados los adversarios y establecido el predominio coercitivo, el grado de violencia tendió a la reducción y a un nuevo ciclo de estabilización<sup>19</sup>, que no debe confundirse con un proceso de transición o la llegada de la paz. El recurso frecuente a la violencia instrumental o punitiva dejó de ser imprescindible, pero otros dispositivos de control —sustentados en la memoria colectiva sobre credibilidad en su amenaza de la fuerza— entraron a ser sustento y soporte del orden fundado a través de la guerra. De otra parte, aunque se transformaron las dinámicas de violencia y el Estado se sintió beneficiado con la recuperación de dominios territoriales, el tránsito de zonas en disputa a zonas bajo control —paramilitar— no garantizó por sí mismo el re establecimiento de la autoridad estatal; por el contrario, tiende a dificultarla<sup>20</sup>.

La instauración de la hegemonía paramilitar en el ámbito de la ilegalidad en la ciudad, además de constituir un cambio en las dinámicas de territorialización y dominios violentos, dio paso a un estado de guerra en el que se emprendió un proceso de reorganización y redefinición de estrategias. Éste último tiene como punto de partida el escenario de “desmovilización”, que debe entenderse a su vez como parte de un proceso de institucionalización de un componente importante del orden contrainsurgente. Desde la antesala de dicho momento se hicieron necesarios y operaron cambios en las formas organizativas, la incidencia social, la regulación de la criminalidad y la operación de las actividades econó-

micas, así como esfuerzos para lograr la inserción política y la preservación del reconocimiento como factor de poder, entre otros. Esto significa que la reincorporación más que expresión de un proceso transicional y de desactivación de una parte en conflicto, inaugura una nueva fase en la trayectoria de la guerra.

A partir de la desmovilización y transformación organizativa del paramilitarismo en la ciudad se difundió la idea de un retorno a la paz, pero permanece un ambiente de desconfianza y temor. Aunque los excombatientes no cometan crímenes en masa, no perdieron la capacidad de coacción que lleva a establecer impedimentos o restricciones a la acción y a preservar el miedo como principio operador del orden contrainsurgente. El terror difundido a lo largo de la lucha contrainsurgente permite que las armas visibles sean un factor prescindible en el ejercicio de la dominación, porque la presencia de los perpetradores —legitimados y subsidiados por el Estado— preserva la sombría capacidad de infundir un miedo que actúa como impedimento o restricción de las libertades fundamentales. Es decir, no hay pacificación porque detrás del orden contrainsurgente la hoguera sorda de la guerra sigue encendida.

17. En particular, debe considerarse la existencia de poco más de 4000 jóvenes en armas organizados en bandas o insertos de otras formas en el mundo de la criminalidad.

18. Esta característica significa que nuevamente se presenta un ciclo de estabilización, hasta que no tenga lugar nuevamente un evento ruptor.

19. Es decir el grado de violencia depende del grado de control, de modo que en la medida que éste aumente la primera tiende a la disminución.

20. Dicha dificultad se expresa, por ejemplo, en que la fuerza desmovilizada aún es requerida como operador de justicia.

# **BALANCE DE LOS TEMAS CENTRALES, DEL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN**



En el marco de la Rendición Social de Cuentas de las Organizaciones No Gubernamentales hubo un momento llamado el “cara a cara” entre el Sr. Alcalde de Medellín, su gabinete y la Federación Antioqueña de ONG representadas por su Consejo Directivo. Se hizo una revisión estructural a la marcha del Plan de Desarrollo, en cabeza de cada uno de los Secretarios del Despacho y el mismo alcalde. Por considerarlo de importancia para visualizar en qué está hoy la ciudad, Desde la Región hace una presentación editada de algunas de las preguntas hechas durante el evento.

## Proyección estratégica de ciudad

*Pregunta la Federación Antioqueña de ONG –Faong–: ¿Qué tanto ha avanzado y hasta dónde quiere llegar esta administración en cuánto a la construcción del Plan Estratégico para Medellín y a la articulación de la ciudad con la Metrópoli y el Departamento? ¿Cómo se está pensando Medellín con relación a la región, cuál es el horizonte de actuación de esta administración?*

Responde el Sr. Alcalde y su gabinete municipal.

La construcción de un Plan Estratégico de Medellín a mediano y largo plazo, está contenido en el mismo Plan de Desarrollo; es uno de los proyectos definidos y tiene como momento final todo el segundo semestre de 2006 y el año 2007. Se partió hace dos años, de la definición de cuáles son los sectores estratégicos y establecer si la vocación económica que hemos traído en el pasado seguirá siendo la misma.

Lo segundo fue la construcción de modelos que permitan ponerle frente

y aterrizaje a nuestros sueños; son un conjunto de metodologías agrupadas en tres modelos: Un modelo de gestión al desarrollo, que venimos articulando de manera conjunta con el Área Metropolitana y con el Departamento de Antioquia. Para esto también se ha partido de los planes estratégicos de Medellín, (de la administración de Juan Gómez), el del Área Metropolitana que también tuvo procesos de ajustes reciente, y por supuesto, el de Plan Estratégico de Antioquia, Planea. Hay otro modelo de localización que nos permite también establecer, no sólo a nivel regional sino también en otras regiones, definiendo criterios de optimalidad en términos de costos sociales, gastos transporte, de equipamiento, etc. Y un modelo final matemático que nos permitió además simular los otros modelos.

En otras palabras, llevamos dos años trabajando internamente en todo lo que nos permita en los próximos tres semestres la construcción de una propuesta con la participación externa a nivel de talleres sectoriales y temáticos, articular o plantear un Plan Estratégico de Medellín a me-

diano y largo plazo; el compromiso es que estamos entregando una propuesta de esta naturaleza a la ciudad finalmente trabajada con todas las organizaciones académicas, sociales, empresariales, etc., a finales del 2007 y esto involucra recoger los modelos norte y sur del Valle de Aburrá.

Con respecto a la región y al departamento, tenemos una comisión llamada la comisión tripartita en la cual actuamos Gobernación, Área Metropolitana y el municipio de Medellín, y la verdad también es que todo esto depende mucho de relaciones de tipo político. Estamos buscando encuentros, pero ese tema es mucho más débil de lo que se quisiera que fuera en el sentido de construir región. Muy buenas intensiones, pero la verdad es que para concretar se ve muy poco.

## Calidad de vida en Medellín

*En el informe de gestión 2005 se presenta un crecimiento significativo en el Índice de Desarrollo Humano –IDH–, y toda vez que es un tema de difícil comprensión, es bueno saber cuál es el método para su medición*

*y cuáles son los principales factores que inciden en su mejoramiento.*

Como administración, desde la formulación del Plan de Desarrollo, planteamos que los grandes indicadores de impacto en la gestión y efecto de la inversión pública eran mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano, que además están identificados por comunas, y corregimientos. Eso nos permitió dos cosas fundamentales: focalizar la inversión en aquellos sitios de menor Índice de Desarrollo Humano, particularmente en las comunas del norte y en algunos corregimientos, pero también, porque la eficacia de la inversión pública hecha de esa manera es mucho más alta.

Acerca de la medición del IDH, hay factores que son endógenos, propios de la gestión de una administración, pero también exógenos propios de un gobierno nacional, de una administración nacional e incluso, de una internacional. Justamente, uno de los elementos que más ha impactado positivamente el Índice de Desarrollo Humano es que el PIB per cápita en cada región es expresado en dólares (con una ciudad referente que es New York); resulta en este tema, que la devaluación del dólar frente al peso en el 2004 y 2005 ha incidido en que así el ingreso en pesos siga siendo el mismo, en dólares es más. El PIB per cápita en una ciudad como Medellín tiene hoy, por vía de la devaluación del dólar, \$400 dólares más per cápita; hay pues, un elemento que por supuesto induce un mayor Índice de Desarrollo Humano; no es que nosotros lo hayamos logrado y ni creo que haya sido una gestión del gobierno nacional, es más un asunto de una gestión internacional.

En la ciudad de Medellín, particularmente en Colombia dentro del

componente esperanza de vida al nacer hay un elemento que es de particular impacto en el cálculo de la estimación de ese indicador y es el número de muertes violentas; en dos años como ustedes han visto, ha disminuido el índice de muertes violentas, particularmente entre la población de los 15 y los 25 años, y específicamente, en las comunas 1, 2, 13, lo que tiene un impacto sustancial en esa componente de un 23 % en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano en la ciudad y particularmente en cada una de las comunas. Fundamentalmente, esos son los factores que han hecho que ese incremento sea tan sustancial en los dos años pasados.

## Educación

*Es importante saber qué tanto responde hoy la educación a la formación integral de la ciudadanía y a la capacitación de la mano de obra que requiere el mercado laboral. Y de otro lado, conocer qué tanto ha mejorado la capacidad de accesibilidad, de inclusión y de calidad de la Educación para la población en edad escolar.*

Con respecto al tema de la educación el primer mensaje que le estamos mandando a esta sociedad, es que el 80% de la educación en Medellín es pública y el 20% es privada, pero nosotros le estamos apostando a los estratos 1, 2 y 3, a la educación pública; estamos poniendo lo que nunca nadie en la historia de Medellín, y yo me atrevo a decir, con conocimiento de causa que de América Latina, le había puesto al tema de la educación pública; el mensaje que se repite en todas partes es: accesibilidad, inclusión y calidad. La calidad en la educación es la herramienta social por excelencia para transformar una

sociedad profundamente desigual, y no como mensaje, sino que lo estamos corroborando con la inversión monumental que tenemos en el terreno de la educación: menores de 6 años: por ley no nos tocan sino al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, pero nosotros los estamos asumiendo como decisión política. A nosotros no nos toca por ley la educación superior, pero por decisión política estamos interviniendo en la educación media y estamos forzando a que la educación superior sea parte del proyecto de la ciudad de Medellín.

Vemos algunos indicadores que muestran cómo va la educación en Medellín. Primero, lo que tiene que ver con accesibilidad, los cupos que ofrecimos en el 2003 con una matrícula no muy técnica eran 373.000, hoy Medellín en la última matrícula por computador tiene oficialmente 406.000, está creciendo alrededor de 9.000 cupos por año, con un promedio mayor que la tasa de nacimiento; sin contar lo que se va hacer con los nuevos colegios que ofrecen 26.000 nuevos cupos, o sea, que podemos afirmar que hay cupos suficientes para estudiar. Los problemas centrales están en dos partes: en el pre escolar y entre 3 y 6 años, entonces la Administración ahí tiene el plan Buen Comienzo y hay que recordar que ese sector no está cubierto por el sistema general de participaciones, la tasa por ejemplo en preescolar ha subido tres puntos, con programas como Buen Comienzo, La Escuela Busca al Niño y la Aceleración del Aprendizaje. Y el otro problema central en cuanto a accesibilidad está en la media, en donde la encuesta de vida que tenemos muestra que el estudiante se retira por factores económicos el 35%; ahí la tasa es del 78% ¿qué estamos haciendo ahí?,

programas modernos de media técnica para mejorar la accesibilidad a la educación superior que es donde está el otro problema; los problemas graves de accesibilidad están a la entrada y a la salida del sistema en resumen general. Por eso la Administración interviene donde no le competía legalmente que es en el momento inicial y en la educación superior, no basta sino ver por ejemplo, que el municipio le ha entregado 30 mil millones a la Universidad de Antioquia, ha crecido estruendosamente el ITM y crecerá estruendosamente la educación superior con el Colegio San José.

En segundo lugar a la calidad: hay una tasa de crecimiento de la calidad sostenida, no es la mejor del país, por ejemplo, las pruebas ICFES en el 2005 que es el último reporte que tenemos en todos los niveles subió, pero hay que decir una cosa importante, estuvimos con resultados por encima del promedio nacional y con resultados homogéneos, excepto y óiganlo bien: matemáticas grado quinto, la primaria tiene sus problemas de calidad. Y si se empieza mal se termina mal y eso lo tenemos absolutamente claro.

En cuanto a las Pruebas Saber, el dato esencial es que las 33 instituciones priorizadas y las siguientes en escuelas de calidad, todas tuvieron estos resultados: de las 66 subieron en esta prueba última 22 en nivel de igualdad con resultados anteriores, y sólo bajó uno, o sea, que ya muestra una tendencia en cuanto a la calidad.

La otra pregunta que tiene que ver con la formación para el empleo; estamos trabajando el programa de emprendimiento con Desarrollo Social para que el joven del grado 10 y

11 pueda hacer empresa. Lo hacemos más fundamentalmente, trabajando con las universidades con la media técnica, nos ayuda el Sena.

¿Qué estamos haciendo con relación a la pertinencia del mercado laboral?, aquí nadie sabe que es lo que demanda el mercado laboral porque no tenemos una buena información, estamos haciendo el programa Cultura y Emprendimiento que arranca desde los dos últimos años del bachillerato, pasa por la educación superior y en todas las instancias estamos vinculando actividades del sector productivo en cada uno de esos espacios. Por ejemplo, hay ya un grupo importante de universidades de esta ciudad, un grupo de interacción permanente de Estado, sociedad y academia donde vamos a darle sentido a qué es lo que se reclama, qué es lo que es pertinente.

También estamos trabajando en el proyecto "Por qué Medellín" que quiere decir, hacia a dónde va el sector productivo de nuestra ciudad, y ahí vamos a ir sacando también como tarea bien importante cuál es la pertinencia y cuáles son las necesidades de nuestro sector productivo. Trabajamos por el tema de competencias básicas laborales, sabemos donde está el mayor desempleo que es en los bachilleres y estamos haciendo una cantidad gigantesca de intervenciones en la educación.

## Transparencia

*¿Qué se ha hecho y qué se piensa hacer para aminorar los riesgos de corrupción y para garantizar una política pública dirigida a institucionalizar la transparencia en la contratación pública y en la actuación de los entes públicos municipales?*

Lo primero frente a la pregunta es plantear que el tema de la corrupción no es un tema que toca única y exclusivamente a las entidades del Estado. En segundo lugar, cuando uno habla de riesgos, el hecho de que exista un riesgo no significa que el evento se haya materializado, que el evento se haya presentado, simplemente los riesgos son posibilidades de que ocurran eventos negativos frente al desarrollo de un objetivo particular.

Consideramos que el tema de la corrupción es multicausal, existen distintos factores que han llevado a que se presente este problema dentro de las organizaciones, algunos de ellos son: las condiciones sociales, las condiciones políticas, las condiciones económicas, educativas y culturales del país, el individualismo, es decir, cuando prima el interés individual sobre interés general.

Acá vamos a mirar qué se ha hecho: en primer lugar, la organización la entidad Municipio de Medellín dentro de su plan estratégico plantea una directriz y una política: Línea 1: Medellín Gobernable y Participativa, programa Medellín transparente y control social. A partir de esta línea se viene desarrollando un proyecto denominado "fortalecimiento y desarrollo del sistema de control interno", proyecto que incorpora unos componentes, probidad, transparencia y juego limpio; el proyecto probidad tendiente precisamente, a definir una política pública en materia de transparencia; el proyecto de transparencia a través del cual se han venido adelantando una serie de auditorías en diferentes temas, digamos temas fundamentales dentro de la organización como es la contratación, el tema de los sistemas de información, de las interventorías en



los diferentes programas y obras públicas. Igualmente, la administración firmó un pacto por la transparencia, suscrito con la Vicepresidencia de la República donde en el año inmediatamente anterior se alcanzó una ejecución cercana al 97%. Igualmente, la Administración ha definiendo una serie de políticas en materia de contratación pública como son: la conformación del comité asesor en contratación, la conformación de comités internos de contratación, la conformación de equipos logísticos, la expedición de manuales de contratación, se llevó a cabo el año

anterior la Feria de la Contratación, igualmente, la expedición del manual de interventoría, la creación de comité de interventoría, y se vienen adjudicando las licitaciones públicas en audiencia pública.

Todas estas directrices políticas lo que buscan es estandarizar el proceso de contratación dentro de la organización; igualmente, la Administración también ha venido fortaleciendo los Sistemas de Información, el Presupuesto Participativo, la implementación del presupuesto por resultado, la institucionaliza-

ción de la rendición de cuentas, la actualización del modelo operativo por procesos.

Los resultados son evidentes, creamos que alcanzar en la Secretaría de Evaluación y Control una cobertura más o menos del 62% en los temas de controles, la conformación de una veeduría ciudadana en la comuna No. 1, la calificación Triple AAA obtenida por la organización, el dictamen limpio sin observaciones ni salvedades en los estados contables por parte de la Contraloría General de Medellín, son resultados que demuestran los

altos niveles de transparencia que se vienen dando dentro de la organización.

Nosotros tenemos como uno de los principios fundamentales el ejemplo de las autoridades como herramienta pedagógica de transformación cívica. Por eso, el año pasado nos atrevimos a hacer algo que también ha sido único en la historia de este país: todos los contratos de la administración los pusimos en el Palacio de Exposiciones para que cualquier persona pudiera revisar.

## Presupuesto participativo

*El programa de presupuesto participativo ha logrado movilizar a la ciudadanía en torno a sus propios presupuestos, no obstante, es importante conocer a qué soluciones estructurales está apuntando este programa, máxime cuando no hay planes zonales de desarrollo que estén insertados en el sistema municipal de planeación.*

La sostenibilidad de muchos de los procesos que ha iniciado la administración es básicamente un asunto político, de la capacidad que tenga la ciudadanía; porque no basta un acuerdo municipal, yo creo que son los ciudadanos los que deciden quiénes los gobiernan y allí estará en buena medida la sostenibilidad de muchas de nuestras políticas. Sin embargo, obviamente, nosotros estamos trabajando en un nuevo acuerdo con Planeación para incluir el presupuesto participativo como acuerdo municipal, se ha discutido el tema con la red de planes zonales y con algunos de los actores interesados en el tema, y esperamos dejarlo establecido como acuerdo.

En materia de participación, cualquiera de los escenarios que se han

abierto va a depender más que de un acuerdo, de otros actores. Con Presupuesto Participativo no solamente le estamos apostando a que la comunidad pueda tomar decisiones de inversión local que además están teniendo un altísimo impacto por lo que hemos logrado captar, sino que, más allá del tema propiamente presupuestal, estamos apuntando al tema de la cultura política, a la transformación de las costumbres políticas, a la construcción de unas maneras de relación entre la comunidad y el Estado, y de esa manera, yo creo que se está aportando a la construcción de la democracia local y de la ciudadanía.

El Presupuesto Participativo no se puede sólo mirar como un programa de presupuesto, es un programa ante todo político y de cultura política; sin embargo, se está intentando también transformar la manera de cómo los ciudadanos piensan sus comunas, ya tenemos financiados más de doce planes comunales que se están ejecutando y esperamos cubrir la totalidad del municipio; de tal manera que los líderes y comunidades que participan en el Presupuesto Participativo tengan una mirada más de conjunto de su territorio y no sea una planeación puntual y desarticulada.

Además, \$70 mil millones de pesos que se están discutiendo para el año 2007, que representan cerca de \$30 millones de dólares comparativamente con la inversión de cualquier ciudad, es una suma bastante significativa. También, hemos dicho: la comunidad aprende, la comunidad se equivoca y aprende; a veces las comunidades no priorizan lo más

necesario, pero también ellos van aprendiendo y cada vez más estamos más convencidos que le están apuntando a asuntos importantes de su desarrollo.

Ahora, el tema de los problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad, la inequidad finalmente, no se resuelve con Presupuesto Participativo, ahí estaríamos hablando de otras dimensiones y soluciones de otro nivel.

No nos asustamos con la primera reacción de las comunidades en donde se molestaban sus líderes tradicionales porque les rompíamos la estructura de asignar los recursos; seguimos avanzando, lo volvimos a hacer. Ya en el segundo año, nos demoramos mucho menos y en este tercer año hicimos las Asambleas Barriales y tenemos mucho más sentido de participación y somos capaces de ejecutar más rápido.

Lo vamos a pasar como acuerdo de Concejo Municipal para que quede adoptado como una política pública; si el gobernante que venga no quiere hacerlo, tratará de hacerle un esguince, pero será el reclamo de la ciudadanía la que va a obligar que esa política permanezca y ese es el salto que nosotros estamos dando de una decisión política nuestra: lo hacemos con la comunidad, nosotros lo perfeccionamos y la comunidad lo recoge y va hacer muy difícil que llegue un alcalde y diga que a partir de ahora ya no va haber presupuesto participativo.

## Desplazamiento forzado

*La sentencia 1395 de la Corte Constitucional obliga a los diferentes entes del Estado a formular programas y a destinar presupuestos específicos para la atención de las personas desplazadas.*

*cos para la población desplazada. En este caso cómo ha respondido la administración municipal y que iniciativas propias han generado.*

La verdad es que desde el 2004 a la fecha hemos hecho un importante incremento en el presupuesto y recursos destinados específicamente, a la atención humanitaria para la población en situación de desplazamiento. Nosotros recibimos un programa de atención al desplazamiento con un presupuesto de \$350 millones de pesos, y hoy en día estamos manejando \$1.600 millones de pesos solamente en lo que tiene que ver en el proceso de atención, orientación y atención humanitaria a la población.

Estamos haciendo un trabajo importante en garantizar y lograr, no solamente los cupos escolares, sino el mantenimiento de los niños y las niñas en el sistema escolar y tenemos 5.200 menores integrados en el sistema educativo formal. Estos niños y niñas en la medida de las posibilidades son eximidos de los costos educativos y hay un aproximado de inversión de Secretaría de Educación que ha superado los \$4 mil millones de pesos.

Igualmente en salud, la población está siendo debidamente carnetizada y atendida y son eximidos del copago, que cualquier otra persona tiene que hacer. En este sentido tenemos unas dificultades reales que tienen que ver con la información y la formación en la ruta de atención, para que esta sea realmente efectiva y estamos trabajando con el comité de atención a la población en situación de desplazamiento para mejorar los mecanismos, porque hoy la garantía de la cobertura existe; tenemos que mejorar la calidad y

nuestra capacidad de atención para que efectivamente, portar el carné se convierta en un hecho.

La magnífica noticia es que Medellín ha sido seleccionada como una de las ciudades piloto para Colombia, para desarrollar el programa Familias en Acción con comunidades en situación de desplazamiento en el área urbana, y hoy ya tenemos 4.800 familias que están recibiendo subsidios de educación y nutrición a través de este programa que estamos llevando a cabo conjuntamente con la Presidencia de la República. Igualmente, hemos ido paulatinamente, fortaleciendo los procesos de restablecimiento, hoy más de 300 familias en esta condición han recibido crédito del Banco de las Oportunidades y 100 han recibido apoyo para proyectos productivos.

Logramos igualmente, ante el Concejo de Medellín organizar los subsidios de vivienda, de manera que puedan ser los municipales aplicables a otros municipios antioqueños para mejorar las condiciones de retorno o ubicación en municipios diferentes de Medellín.

Logramos estructurar la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada, de una oficina con dos funcionarios, a ser una UAO realmente estructurada de acuerdo a los términos de ley, con la Presidencia del Ministerio Público, con la presencia de organismos internacionales, y obviamente, de todos los funcionarios y programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín.

Pero lo más importante de todo lo que estamos haciendo, es la concepción que tenemos de la población en situación de desplazamiento, es su inclusión a la ciudad para que sean ciudadanos con todos los de-

rechos, también, con los deberes, y podamos lograr que de parte de ellos haya un aprovechamiento de todas las oportunidades que hoy se están dando como jóvenes con futuro, capital semilla, acceso al crédito. El mensaje que queremos dejar, es no solamente un gran esfuerzo de carácter financiero y una mejoría en la organización en relación con la atención, sino el tema de la inclusión como ciudadanos y ciudadanas.

## Voluntariado

*Por primera vez en la historia de la ciudad se incorpora en el Plan de Desarrollo de Medellín el tema de voluntariado y sus esfuerzos han sido bien valorados por la ciudadanía comprometida con este tema; no obstante, no logra percibirse que se está trabajando en una orientación estratégica para dejar un sistema que permita aglutinar a los distintos actores sociales comprometidos en esta temática.*

La Federación Antioqueña de ONG nos viene acompañando en el tema de voluntariado desde mayo. El año pasado, en el primer encuentro de voluntariado asistieron 280 personas; este año llegaron 1.025. Esto tiene que ver mucho con el trabajo de la Federación.

En el gabinete decimos que tenemos un gran compromiso, por supuesto, con los resultados, pero que tenemos un mayor compromiso con la manera cómo llegamos a esos resultados, porque en esta alcaldía el fin no justifica los medios. Por esa razón, en este tema vamos a un paso más lento del que algunas entidades quisieran, pero creemos que vamos consolidando un mejor proceso del que nosotros mismos esperábamos al principio.

En este momento tenemos un Consejo Municipal de Voluntariado que se conforma por primera vez en la ciudad y que todavía no logra arrancar, algunas ONG hacen parte de ese Consejo Municipal. El 30 de junio hubo una asamblea extraordinaria que salió como resultado del encuentro de hace mes y medio para elegir nueva junta y mirar que modificaciones deben hacerse a ese Consejo Municipal de Voluntariado. De las 40 organizaciones que hoy conforman el Consejo Municipal de Voluntariado creemos que podemos pasar al doble, porque creemos que hay muchísimo más interés en pertenecer a ese consejo.

También hemos trascendido el concepto de voluntariado, lo voy a decir aquí gráficamente; hasta hoy ha sido un voluntariado más asociado a la caridad, al asistencialismo y al trabajo femenino, e incluso, al trabajo femenino y de mujeres mayores, y digo más, al trabajo femenino de mujeres mayores de estratos 4, 5 y 6; eso es casi siempre lo que tenemos en la cabeza cuando hablamos de voluntariado. Pero aquí, desde el encuentro municipal de mayo constatamos que hay voluntariado juvenil que muchas veces no se asume como tal y eso es también lo queremos rescatar en la ciudad para poder construir ese sistema municipal del voluntariado incluyente, diverso y dinámico, donde tenemos que aprender de entidades como la Cruz Roja con 80 años de experiencia ó Sociedad San Vicente de Paúl con más de 100, ó del Hospital General con 50 años.

## **Finanzas municipales**

*Las finanzas del municipio se han saneado y además, han tenido buenas calificaciones por las firmas*

*especializados en esta materia. En temas tributarios, qué tanto ha respondido la ciudadanía en las distintas campañas para mejorar la contribución tanto de los activos, como de los evasores.*

El municipio a nivel financiero está saneado porque encontramos un déficit alrededor de \$200 mil millones de pesos a principios del 2004 y hoy podemos decir con tranquilidad a la sociedad que tenemos superávit del 7% en el año pasado y en el año antepasado del 4%. Primero, porque nuestra deuda hoy es equivalente a la deuda que recibimos (es decir, no hemos aumentado el endeudamiento del municipio); segundo, por la rebaja en intereses: cuando llegamos a la administración, los intereses eran del DTF más 7, hoy son del DTF más 2, o sea, 5 puntos que valen \$14 mil millones de pesos; y tercero, porque cambiamos el perfil de la deuda y la llevamos a cinco años en cuanto a plazo, eso significa que esas consideraciones objetivas permitieron una buena calificación de las compañías internacionales, de los entes de control, frente a los bancos nacionales e internacionales lo que nos brindó una visibilidad nueva; nos visitaron bancos de Francia, agentes de New York, y Medellín empezó a ser un sujeto de crédito; pero lo más importante es que somos el municipio capital más eficiente fiscalmente según el Departamento Nacional de Planeación, eso es un orgullo que hay que compartir; nos lo ganamos por la confianza de los ciudadanos en esta administración que invierte bien sus impuestos; podemos invertir de cada peso, 83 centavos en inversión social.

En cuanto a cultura tributaria hemos avanzado mucho, la ciudadanía está entendiendo que hay que pagar

impuestos y que puede visibilizar dónde están sus impuestos y la idea es reclamar a la administración si sus recursos no están bien invertidos; y esta administración por primera vez está señalando dónde están y en qué obras están los impuestos. Hay una conciencia, de que esta administración ha generado confianza y por eso se han aumentado los recaudos.

Cuando se habla de recaudos se podría decir que el municipio de Medellín viene cumpliendo su presupuesto, el año pasado cumplió el 107% por ciento de su presupuesto de ingresos y este año va por encima del 5% de cumplimiento de sus ingresos, eso es muy satisfactorio, o sea, tenemos un municipio que tiene capacidad económica y que puede cumplir el Plan de Desarrollo, más aún, el municipio hoy ha cumplido el 31% más, o sea, nuestra ejecución financiera es más de lo que habíamos pensado al momento de hacer el Plan de Desarrollo.

Creemos que hacer un marco fiscal de mediano plazo como lo tenemos, genera un proyecto de continuidad, estamos dejando a la administración posterior un marco fiscal donde se tiene que mover por los próximos 7 años y que se deja establecido como un elemento que si se cambia en cuanto a rentas y gastos tiene que justificarse, eso es una herramienta fundamental de planeación a largo plazo en el manejo financiero del municipio y garantiza que nosotros dejamos unas finanzas sanas.

## **Salud**

*El incremento de cobertura del régimen subsidiado de salud ha sido satisfactorio, no obstante, ¿en qué medida se ha incrementado su calidad?*



Lo primero es destacar lo que menciona la pregunta de la cobertura; la cobertura universal es un esfuerzo enorme, rompimos algunos de los paradigmas, porque lo que pretendía la reforma de la seguridad social, era lograr en el 2001 cobertura universal bien fuera por el régimen contributivo, bien por el régimen subsidiado. Hoy se puede demostrar que cuando hay voluntad si se puede y que podemos cambiar la pauta técnica de la seguridad social que tendríamos que ser 70% de contributivo y 30% de subsidiado. Hoy tenemos una realidad diferente pero basada en la solidaridad, en la multiplicidad de competencias entre la nación, el

departamento y el municipio; interesante que hoy podamos decir que para estar en el régimen subsidiado, no se requiere tener ningún tipo de relación privilegiada con el estado, sino que el hecho de estar focalizado en un nivel de pobreza, como lo determina la norma, le de cabida al régimen subsidiado sin que medie ningún otro tipo de práctica.

Cuando hablamos de calidad, podemos darle dos lecturas; la calidad en salud y la calidad en atención médica. Pensamos que la calidad en salud está mejorando y eso no quiere decir que esté todo hecho; esta administración se comprometió

en invertir \$35 mil millones en la red república en infraestructura, en sismo-resistencia, en dotación, en mejora de los procesos administrativos y a este año vamos a terminar alrededor de los \$38 mil millones, o sea, que ya hemos superado el propósito que nos habíamos propuesto en materia financiera. Los pabellones de hospitalización con los que cuenta hoy la población más pobre y vulnerable de la ciudad, no tienen nada que envidiarle a las personas o a las clases sociales más favorecidas dentro de nuestra ciudad.

Estamos trabajando en el mejoramiento de los procesos y también,

nuevamente la red pública que tiene una dificultad en materia de competencias, de tarifas, de costos y en competencia de infraestructura, hemos estado de la mano de ella para que hagamos acreditación en calidad.

Una cosa es lograr el carné y otra cosa, es convertir ese carné en acceso real. ¿Cómo se mide esto? Más allá del discurso tenemos que tener indicadores, una mujer hoy en Medellín tiene el mismo riesgo de morir por un evento obstétrico que una mujer en París; permanecer con unos indicadores bajos en mortalidad por infección respiratoria aguda, por enfermedad diarreica aguda; los indicadores de calidad en salud han venido mejorando.

Es bueno destacar que la red de servicios de salud de Medellín no sólo responde por los servicios que demanda nuestra población; Medellín le presta servicios de salud de alta tecnología a Antioquia, a Chocó, a Córdoba, a una parte de Bolívar y afortunadamente, a personas que nos visitan de otros países; la calidad de los servicios de salud de nuestra ciudad es supremamente buena. Ya logramos superar como dije en un principio el paradigma del aseguramiento, hoy tenemos que trabajar en el paradigma del acceso; la calidad tiene diferentes componentes, no sólo tenemos que hacer una excelente endoscopia, sino que la endoscopia tiene que hacerse a tiempo.

## Proyectos estratégicos

*En los proyectos estratégicos de la ciudad, Parques Biblioteca, Barrio Moravia, Parque Explora, ¿qué tanto acompañamiento social se está haciendo para garantizar su apropiación y uso por parte de los pobladores de sus entornos inmediatos?*

En la Secretaría Privada tenemos una coordinación, un apoyo, y un seguimiento permanente a los proyectos estratégicos, pero, todas las secretarías participan; entonces, cada proyecto tiene una secretaría o entidad responsable, pero otro montón de secretarías que trabajan detrás de él.

Tenemos señalados 20 proyectos estratégicos en el Plan de Desarrollo, 6 de ellos son proyectos liderados por el Despacho de la Primera Mujer, intervenciones de transformación cultural, de formación, de visibilización de la mujer y uno de ellos es el programa de Buen Comienzo, que tiene un componente de intervención para los niños menores de seis años. Los otros son proyectos que implican grandes intervenciones de obra pública: 3 de ellos intervenciones sectoriales Moravia, Metro Cable y Poblado; los dos primeros de estos son intervenciones integrales y Poblado más centrado en el tema de la movilidad, de espacio público y medio ambiente; los otros son proyectos que invitan a la construcción de equipamientos importantes para la ciudad: Metro Plus, las bibliotecas, los colegios, etc.

Todos los proyectos estratégicos de distinta forma, con sus condiciones especiales y que van para públicos diferentes tienen una estrategia de trabajo con comunidades, no sólo con las comunidades más cercanas, sino con toda la ciudad, eso implica acompañamiento a las realización de obras, buena parte de los proyectos, el diseño de las obras las obras se hace trabajando conjuntamente con la comunidad. Al mismo tiempo, le trabajamos al tema de animación urbana, cómo esto se vuelve parte de la vida de esas comunidades, donde

tenemos básicamente proyectos de comunicaciones, por ejemplo, en Moravia, tuvimos los Días de Moravia y los vamos a institucionalizar y este año tenemos los días de Metro Plus; cada proyecto tiene un plan de comunicaciones dirigido a las comunidades más cercanas y a todo el público que impacte en la ciudad. Cada proyecto, sobre todo los que tienen grandes inversiones de infraestructura, tienen un gran acompañamiento social a las obras que generalmente, implican reubicación de familias.

En la zona de Metro Cable se ejecuta el proyecto Plan Urbano Integral PUI, lo arrancamos desde enero de 2004 cuando entraron a la administración; el diseño de las obras se hizo conjuntamente con la comunidad, allá tenemos una cosa conformada muy bonita que son cuatro comisiones zonales para la zona de influencia del sistema de transporte, en Andalucía, Popular, Santo Domingo Sabio, las Tres Estaciones y uno adicional para el proyecto de intervención en vivienda y medio ambiente en la Quebrada Juan Bobo; estas comisiones ayudan a convocar a la gente y a trabajar talleres donde son las mismas comunidades que se imaginan cada equipamiento.

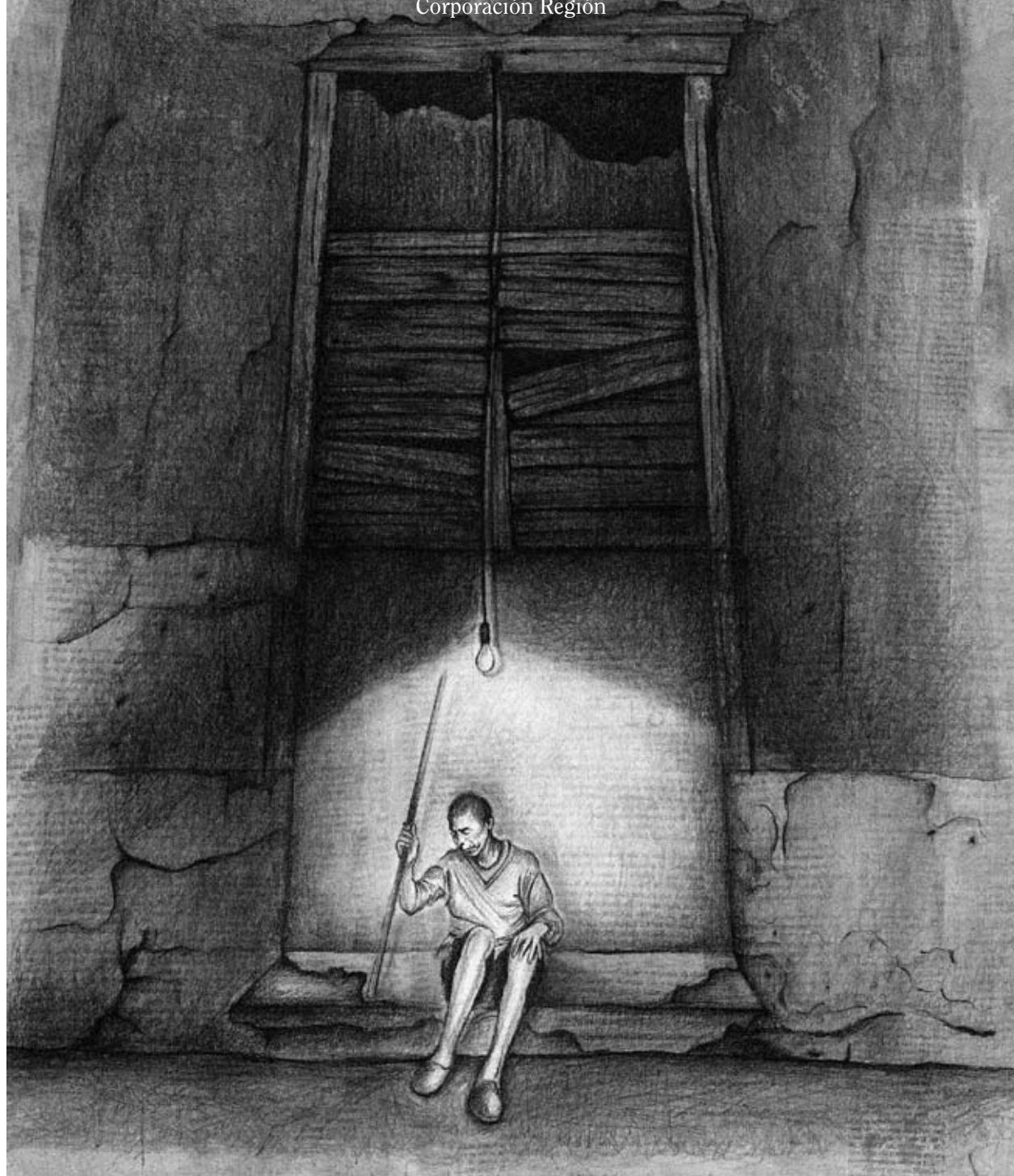
En la construcción el 98% del empleo que se ha generado en la zona. Hemos hecho proyectos de animación urbana, la zona de Metro cable es escenario de muchísimos eventos de la ciudad unos organizados por nosotros, otros organizados por entidades privadas como la reunión de Confecámaras del año pasado, y hace poco hicimos un evento de animación urbana muy bonito, inaugurando el Boulevard de la calle 107 donde participó toda la comunidad.

# LA ECONOMÍA EN MEDELLÍN

José Fernando Gutiérrez

Economista

Corporación Región



**En definitiva, la pobreza es un componente integral de la sociedad contemporánea, su erradicación es una responsabilidad social colectiva y la economía debe tener este propósito, es decir, estar al servicio del bien-estar de las personas.**

## **Presentación**

Diversos análisis e informes convergen en lo positivo de los resultados que viene experimentando la economía nacional y resaltan su consolidación. En el ámbito regional la tendencia es similar; al mirar los diversos indicadores de coyuntura económica a la luz del ciudadano común, se observa que son muy positivos y que han generado una aceptación entre los diversos sectores y actores de la sociedad.

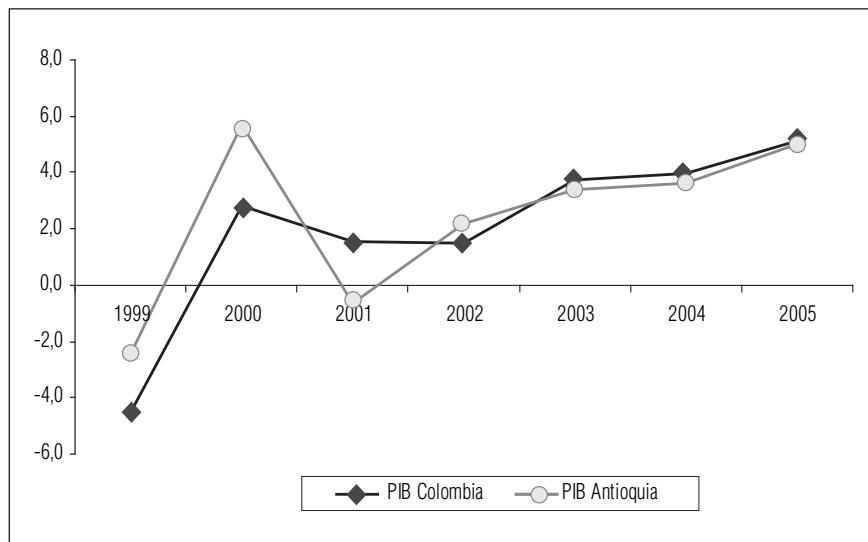
En materia económica, el Departamento de Antioquia se posiciona durante el 2005 como el segundo más exportador de Colombia y, de acuerdo a algunos análisis, se habla de la consolidación de la economía antioqueña y de cómo Medellín se proyecta para ser una ciudad productiva, competitiva y solidaria, creándose un ambiente propicio para la inversión y el crecimiento económico en condiciones de mayor equidad y sostenibilidad.

Se argumenta que la pobreza, la pobreza extrema (indigencia) y la desigualdad (que son problemas económicos) se acentúan en el Departamento y en la ciudad, recrudeciendo las limitaciones de millones de personas, porque las mejoras presentadas en algunas variables macroeconómicas (crecimiento, empleo y estabilidad de precios) tardan en traducirse en buenos resultados sociales. Pero la pobreza es un problema que alude también a la equidad y a la eficiencia social, y por lo tanto tiene grandes costos sobre el bienestar y la eficiencia en lo económico, en lo social y en lo político, razón por la cual hay que aceptar la invitación que extiende Lo Vuolo (2001) de “colocar nuevamente el problema de la exclusión social y el síntoma de la pobreza en la propia estrategia económica<sup>1</sup>”.

En suma, un análisis de la economía no debe centrarse sólo en las varia-

bles de orden intermedio (inflación, tasa de cambio y tasa de interés)<sup>2</sup>; es necesario centrar la atención también en que el objetivo primordial de la economía, que no puede ser otro que promover que todas las personas tengan acceso a todos los bienes y satisfactores técnicamente posibles y

- 
1. Para Lo Vuolo, el problema de la pobreza es fundamentalmente económico. No es que la falta de educación limite el acceso a los mejores ingresos, sino que es la falta de ingresos la que limita las posibilidades de educación. No es la incapacidad de organizarse lo que impide ser eficientes y rentables a los pobres, sino que es la falta de ingresos lo que limita las posibilidades de organización económica. No son las poco racionales pautas de consumo las que llevan a un desarrollo que limita la posibilidad de participar en el mercado de trabajo y obtener así ingresos, si no que es la falta de ingresos lo que limita el desarrollo de pautas adecuadas de consumo.
  2. Stiglitz (2001) Joseph, “Empleo, justicia social y bienestar”, en: Foro sobre Empleo Global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra, Suiza, del 1 al 3 de noviembre de 2001.

**Gráfico 1: Evolución anual del PIB de Colombia y Antioquia 1999-2005**

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del DANE y proyecciones de la Ccma 2006.

que tengan la libertad y las condiciones de posibilidad para que desarrollen todas sus capacidades para vivir la vida que prefieran vivir.

## La actividad económica regional

Antioquia es considerado como un centro dinámico en los sectores primario, secundario y terciario. Este departamento ha contribuido en promedio con el 15% del PIB nacional. Su estructura productiva se concentra en el sector servicios: incluyendo comercio, restaurantes y hoteles (con cerca del 40% del PIB

regional), seguido por la industria manufacturera (19%) y el sector agropecuario con un 13%, (Planea, 2006). Dicha estructura evidencia un proceso de terciarización<sup>3</sup> que se viene consolidando en el país desde hace más de tres décadas.

## Crecimiento económico

Los resultados económicos del departamento para el 2005 son considerados por diversos análisis como buenos. Según las proyecciones de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia –Ccma–, se estima que el crecimiento económico alcan-

zado durante ese año ascendió a un 5.1% (Ccma, 2006), cifra considerable considerando los años recientes (ver Gráfico 1). Esta proyección está sustentada en el dinamismo de las obras civiles, la ampliación de la capacidad instalada de la industria, el aumento de las ventas y el auge en los subsectores de plásticos, vidrios y sus productos, minerales no metálicos, hierro, acero, vehículos automotores y auto partes, entre otros.

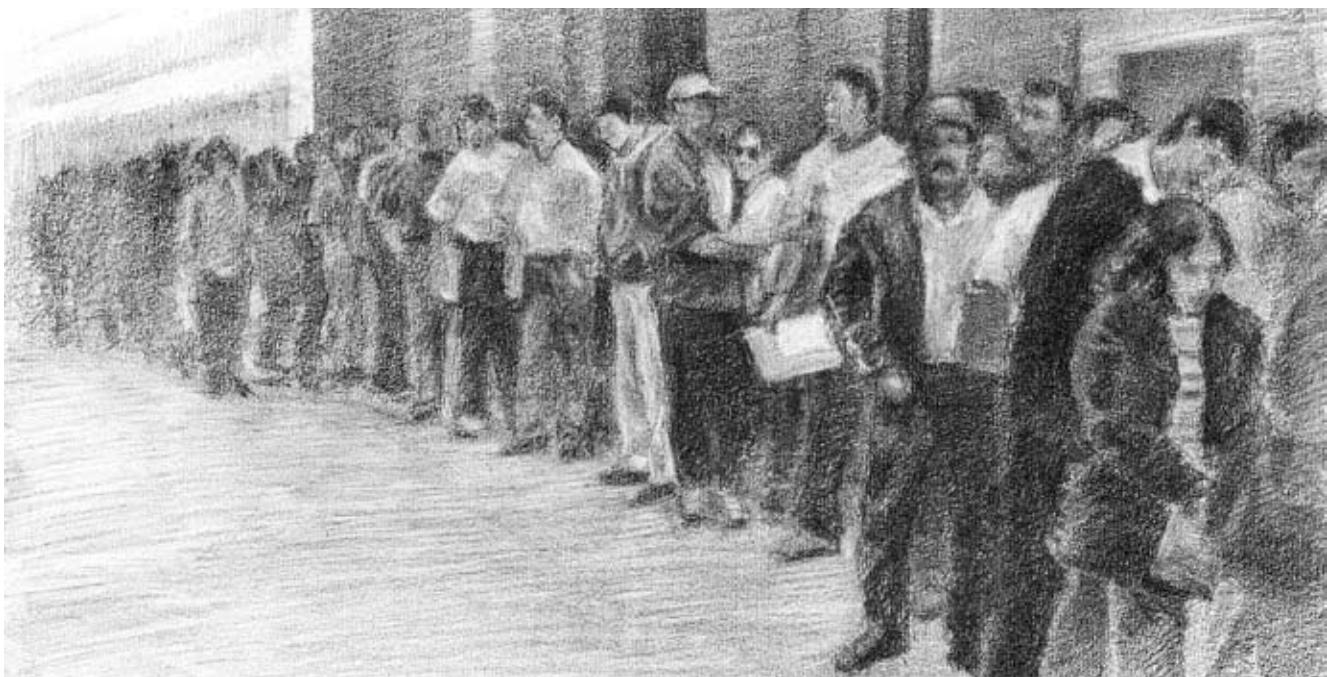
El buen desempeño registrado por variables como el consumo, la inversión y las exportaciones, incidieron positivamente en el resultado obtenido (ver Tabla 1). Otras variables nacionales también incidieron positivamente en Antioquia, tales como la recuperación de la demanda

**Tabla 1: Proyecciones vs. Resultados 2005**

|  | Proyectado 2005 | Resultado 2005 | Variación (%) |
|--|-----------------|----------------|---------------|
| Variación consumo privado                  | 3.8             | 4.9            | 23            |
| Variación consumo del gobierno             | 3.8             | 5.7            | 33            |
| Variación inversión Total                  | 21              | 24.1           | 13            |
| Crecimiento exportaciones no tradicionales | 15              | 20.9           | 28            |

Fuente: CCMA 2006.

3. La terciarización (el crecimiento en la participación de las actividades terciarias en el PIB) ha sido común tanto en países desarrollados como en vía de desarrollo. Esta terciarización puede ser genuina y espuria: En la primera los servicios mejoran la competitividad sistemática de la economía, y en la segunda los servicios tienen poco impacto en la competitividad del resto de la economía.



agregada, el aumento de la inversión extranjera (que se estima en una cifra superior a los USD\$4.000 millones para 2005), y las bajas tasas de interés y la inflación de 4.85%, que es la más baja en los últimos 50 años.

La percepción que tienen las autoridades económicas y el actual gobierno es que la solución de muchos problemas llega de la mano del crecimiento económico, ya que si la sociedad logra producir bienes y servicios para que todos tengan más, habrá un mayor ingreso global y los pobres podrían mejorar su bienestar; éste es el fundamento de la llamada teoría del derrame. Una de las limitaciones de esta visión es que no reconoce que ciertas estrategias de crecimiento generan pobreza porque se asientan sobre patrones regresivos de distribución de la riqueza desde un modelo de crecimiento depredador que hace de los sectores populares una variable de ajuste<sup>4</sup>.

El crecimiento de la economía colombiana además de actuar bajo esta

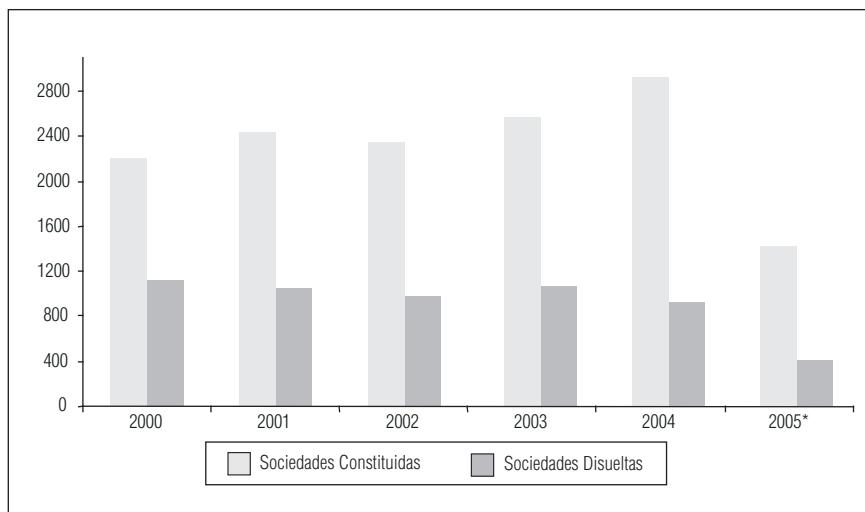
lógica presenta tres características: a) es *insuficiente*: en el contexto internacional las condiciones de la economía nacional han sido propicias para que el crecimiento fuera mayor; b) es *concentrado*: el crecimiento ha sido inequitativo, las ganancias de las empresas aumentaron, el precio de las acciones en la bolsa se duplicó, la concentración de la tierra se incrementó, mientras el empleo apenas sí crece por encima de la población; y c) es *insostenible*: ya que la mayor dinámica se presenta en actividades que en Colombia tienen baja productividad, como la inter-

mediación financiera, el comercio, la construcción, la minería<sup>5</sup> y el gasto militar<sup>6</sup>.

Otra característica más del crecimiento económico colombiano es que es *acelerado y desequilibrado*, es decir en el marco de ajuste que se encuentra la economía (que le apuesta a elevadas tasas de crecimiento) es muy factible que hoy crezca mucho con el riesgo de caer mañana en una recesión imparable, razón por la cual sería mejor un crecimiento más bajo, pero armónico y sostenible. Para que la dinámica

- 
4. En economía, especialmente para la escuela neoclásica, el ajuste es la norma para lograr el equilibrio de los mercados, ya que no vivimos en un mundo de equilibrio general, es necesario de lograr grandes equilibrios macroeconómicos. Las políticas de ajuste se justificaron con promesas de crecimiento y equidad, las consecuencias de dichos planes fueron contundentes: caída en los ingresos per cápita, deterioro en los servicios de salud y de educación, concentración del ingreso, detrimento de la infraestructura vial y un rezago social que generó un profundo descontento popular en gran parte de los países de América Latina.
  5. El repunte de la minería se explica, fundamentalmente, por el mayor valor de los bienes básicos, y no tanto porque se haya presentado un aumento de las cantidades exportadas. La apertura económica no ha transformado la estructura productiva nacional a favor de una industria más competitiva, y mientras este propósito no se consiga, la dinámica de la economía no puede ser sostenible.
  6. UN Periódico, Periódico de la Universidad Nacional de Colombia, febrero 26 de 2006.

**Gráfico 2: Evolución de las sociedades disueltas y constituidas en Medellín 2000-2005\***



Nota: Los datos de 2005 son parciales, ya que solo contabilizan hasta el primer semestre del 2005.

Fuente: Ccma 2006.

de la economía pueda mantenerse en el mediano plazo, es necesario modificar estas condiciones.

### **La constitución de empresas y la inversión**

Una de las formas en que se expresa el desarrollo<sup>7</sup> es en los bienes y servicios que una sociedad produce y los niveles de inclusión con que logra articular en su generación a toda la población, y en este sentido la capacidad empresarial es una de las claves del desarrollo. Reconociendo su potencialidad, el municipio de Medellín le ha dado un rol importante a iniciativas dirigidas a apoyar la generación y consolidación de empresas sostenibles en los diferentes eslabones de la cadena de valor con el fin de recuperar la dinámica empresarial que vivió la ciudad en las primeras décadas del siglo pasado y que representó un impulso importante en el desarrollo de la ciudad. Después de la segunda mitad del siglo esa dinámica se detuvo y en materia empresarial

se entró en una fase degradativa de poca innovación, escasa creación e insuficiente generación de empleo, de la que aún la ciudad no ha logrado salir. Otra razón por la que hay un claro reconocimiento de la necesidad que tiene la ciudad y la región en reinventarse en torno a actividades de mayor valor agregado y adecuarse a la inserción internacional, pero lo realizado hasta ahora en este campo no es suficiente. Según la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia las grandes inversiones siguen ausentes de la dinámica regional, tal como lo evidencian las empresas constituidas durante el primer

semestre de 2005 que se concentran en los tamaños micro y pequeño, como lo indican las cifras, ya que de 1.412 empresas creadas, el 96% son micro y, de éstas, 1.243 poseen un capital inferior o igual a los \$50 millones<sup>8</sup> (ver Gráfico 2). Se estima que del total de empresas que ejercen actividades económicas en Medellín, el 89% son microempresas; el 9,7% se clasifican como Pyme (pequeñas y medianas empresas) y el 1,3% grandes compañías<sup>9</sup>.

A pesar de las garantías que el país ofrece para la inversión y de las que las autoridades económicas de

7. Sen afirma que la evolución de las ideas no sigue el curso de los siglos. Y es precisamente el concepto de desarrollo el que más cambios ha presenciado en el transcurso del siglo XX. Para este autor el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de la privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. En suma el desarrollo es el proceso de ex-

pansión de libertades reales de que disfrutan los individuos. Por su parte el Banco Mundial plantea que los esfuerzos por integrar las diversas facetas de las teorías sobre el desarrollo han llegado a abarcar incluso la justicia social y los derechos humanos.

8. Inversión y exportaciones: principales motores del crecimiento. Septiembre de 2005. Medellín. Presentación disponible en el portal web: [www.camaramed.org.co](http://www.camaramed.org.co).

9. <http://www.camaramed.org.co/eurocentro/default.asp?nItem=8>.

**Tabla 2: Colombia. Variación anual del índice de precios al consumidor según ciudades. 2004-2005**

|               | Diciembre 2004 | Diciembre 2005 | Diferencia |
|---------------|----------------|----------------|------------|
| Total IPC     | 5,50           | 4,85           | -0,65      |
| Barranquilla  | 5,30           | 4,96           | -0,34      |
| Bogotá D.C.   | 5,38           | 4,84           | -0,54      |
| Bucaramanga   | 6,62           | 5,55           | -1,07      |
| Cali          | 5,34           | 4,59           | -0,75      |
| Cartagena     | 6,51           | 4,54           | -1,97      |
| Cúcuta        | 4,61           | 4,93           | 0,32       |
| Manizales     | 5,10           | 4,82           | -0,28      |
| Medellín      | 5,64           | 4,77           | -0,87      |
| Montería      | 6,58           | 5,70           | -0,88      |
| Neiva         | 5,01           | 4,67           | -0,34      |
| Pasto         | 5,85           | 5,44           | -0,41      |
| Pereira       | 5,53           | 4,46           | -1,07      |
| Villavicencio | 5,62           | 6,34           | 0,72       |

Fuente: Dane.

En Medellín el Índice de Precios al Consumidor –IPC– presentó una variación anual de 4.77%, inferior en 0.87% puntos con respecto al registrado en el año 2004 e inferior en 0.08 puntos con relación al comportamiento nacional (ver Tabla 2).

De las trece ciudades en las que se realiza el cálculo del IPC, siete presentaron variaciones inferiores al promedio nacional, entre las que se encuentra Medellín, que se ubicó en el quinto lugar, mejorando su posición con respecto al año 2004 (ver Grafico 3).

Cabe mencionar que cuatro de los ocho grupos de gastos analizados presentaron variaciones superiores al promedio de la ciudad: salud (5,44%), alimentos (5,75%), educación (6,59%) y transporte (7,91%). Las mayores variaciones en los grupos anteriores son inquietantes por el impacto que tienen en los sectores de más bajos ingresos, que deben destinar una porción significativa de sus ingresos a la alimentación.

Igual caso sucede con la salud, donde gran parte de la población pobre, por su condición presenta alta vulnerabilidad y se encuentra excluida del sistema de protección en salud.

En suma, los grupos de gasto de alimentos y transporte fueron los que más contribuyeron a la variación

10. En el portal web de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia hay un documento sobre información relevante para Medellín, en él hay un aparte que explica las razones para invertir en Colombia entre las que cabe mencionar la estabilidad de las variables macroeconómicas, el cumplimiento con las obligaciones de la banca internacional, la disciplina fiscal y la realización de reformas estructurales en los frentes tributarios laborales y pensionales.

11. Por inflación se entiende el aumento continuo, sustancial y general del nivel de precios de la economía, que trae consigo aumento en el costo de vida y pérdida del poder adquisitivo de la moneda. En la práctica, la inflación se estima como el cambio porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

12. Citado por González, 2000.

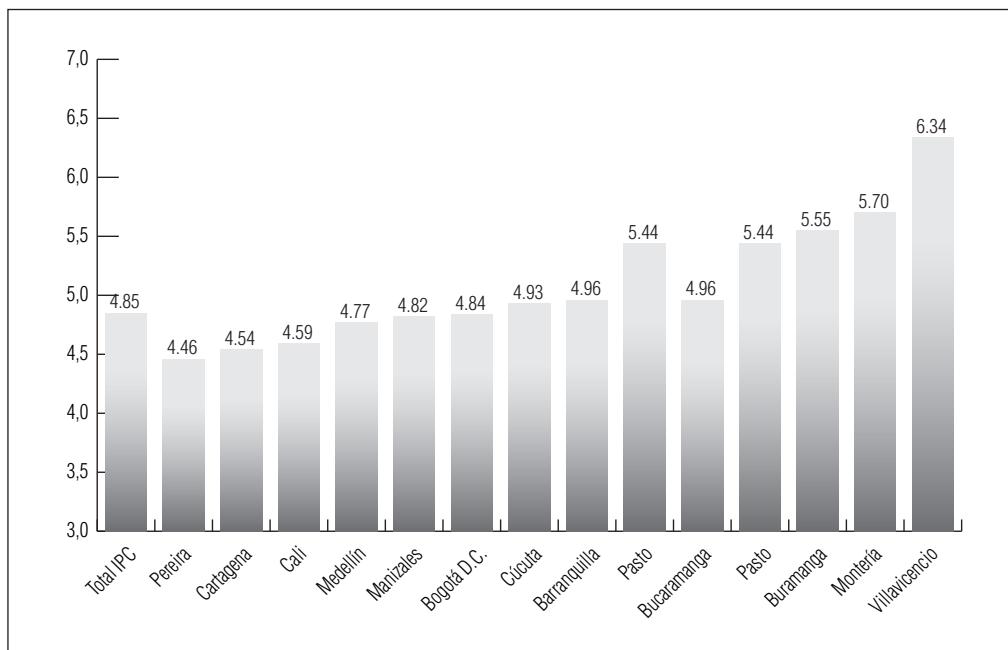
13. En 1999, a través de la sentencia C-481, la Corte Constitucional le exigió al Banco de la República que, además de velar por la estabilidad de los precios, también se preocupara por el empleo, el crecimiento económico y el desarrollo social.

la ciudad promueve<sup>10</sup> (otorgándole mayores beneficios y rentas que en otros lados), son otras regiones como Bogotá las que van ganando mayor espacio en los intereses de los inversionistas extranjeros. Según la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, en el 2004 la participación del departamento en la Inversión Extranjera Directa era sólo del 3,1%, mientras que en la capital del país era del 91,1%.

## Precios

La política monetaria del país está sujeta a los dictámenes del Fondo Monetario Internacional que le exige a las economías dependientes mantener el control de la inflación<sup>11</sup>, ya que a su juicio este flagelo es el principal impedimento para el desarrollo de las actividades productivas. En efecto, la corriente teórica ortodoxa predica que sólo con una baja tasa de inflación se garantiza el crecimiento. Esta premisa se consignó en la Ley 31 de 1992, que obliga al Banco de la República a fijar unas metas de inflación "...que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados<sup>12</sup>", razón por la cual las autoridades monetarias mantienen una obsesión por reducirla<sup>13</sup>.

El comportamiento de esta variable ha tenido una tendencia a la baja, es así como al finalizar el año 2005 la inflación medida registró una variación anual de 4,85%, inferior en 0,65 puntos con relación al mismo período de 2004. Tal resultado se situó por debajo del rango establecido por el Banco de la República, que oscilaba entre un 4.5% y 5.5%.

**Gráfico 3: Variación anual del índice de precios al consumidor según ciudades 2005**

Fuente: Elaboración propia con base en cifras oficiales del Dane

anual del IPC, aportando en conjunto 3,14 puntos a la variación total de Medellín (4,77%).

Disminuye el desempleo, el subempleo, aumenta la población inactiva y el empleo sigue sin recuperarse.

Aunque al finalizar el 2005 la ciudad registró una tasa de desempleo del 10,9%, por debajo en un 0,3% del promedio de las 13 grandes ciudades y el menor en todas ellas, ésta no se ha traducido en una expansión del empleo. Si bien es cierto que hoy la tasa de desempleo es menor comparada con años recientes, esto se debe a que la ciudad ha presentado el mismo comportamiento registrado en el ámbito nacional, en el cual la fuerza de trabajo desencantada dejó de buscar ocupación. Esta situación es preocupante porque que el empleo es el vínculo fundamental entre el desarrollo económico y el desarrollo social, es el que le permite a los

colombianos el mínimo necesario para mantenerse él y a su familia, porque la fuerza de trabajo es uno de los principales factores de producción y es elemento clave para el crecimiento de la economía y de la productividad.

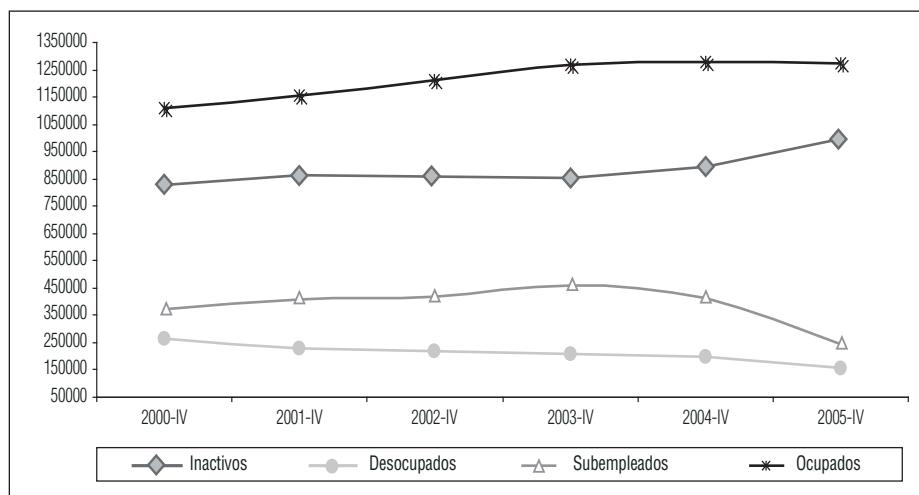
En efecto, a finales de 2004, 634 personas de cada mil buscaban trabajo en la ciudad; en la misma época en el 2005 lo hicieron 589 personas de cada mil, esas 45 personas menos por cada mil habitantes marcaron la diferencia. Por eso, a pesar de que en 2004 estaban ocupadas 538 personas de cada mil y en 2005 sólo 525, porcentualmente el desempleo cayó<sup>14</sup>.

El fenómeno laboral en la ciudad y en Área Metropolitana, que se ha sido la tendencia en el ámbito nacional, se puede observar de manera más detallada. Al comparar el IV trimestre de 2004 con igual período de 2005 en Medellín y el Área Metropolita-

na, se observa que la población inactiva aumentó un 11,6% (el mayor incremento en los últimos 5 años), es decir 104,170 personas salieron del mercado laboral; esto tuvo un efecto inmediato sobre los desocupados que en el período de análisis cayeron en un 21,6%, que equivale

- 
- 14. En: “¡Sorpresa! 10,9 de desempleo”, Editorial, Periódico El Colombiano, febrero 2 de 2006.
  - 15. Se trata de personas que no han alcanzado su nivel de pleno empleo, según el convenio sobre la política del empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964. De acuerdo con éste, el pleno empleo asegura que i) haya trabajo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen empleo; ii) que dicho trabajo sea tan productivo como sea posible; iii) que haya libertad para escoger empleo y que cada trabajador tenga las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga, y utilizar en ese empleo dicha formación y las facultades que posea. Las situaciones en que no se cumple el objetivo i) se refieren al desempleo, y aquellas en que no se cumplen los objetivos ii) o iii) se refieren principalmente al subempleo. (OIT 1999).

**Gráfico 4: Evolución de la población inactiva, desocupada, subempleada y ocupada en Medellín y el Área Metropolitana. IV trimestre de 2000 vs IV trimestre de 2005.**



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la ECH del Dane.

a 43,270 personas menos. Similar comportamiento registraron los subempleados<sup>15</sup>, que se redujeron en un 40,9%, es decir, 167,920 personas subempleadas menos (análogamente, fue la mayor reducción en los últimos 5 años para ambos casos). Por su parte, la población ocupada presentó la misma tendencia al pasar de 1,276,833 a 1,274,416 en los trimestres de análisis, o sea 2,417 personas menos entre 2004 y 2005 (ver Gráfico 4).

Se entiende por población inactiva las personas que no están disponibles para trabajar y tienen alguna relación de dependencia familiar; es el caso de los estudiantes y las amas de casa. Y por desempleados a las personas que, estando dispuestas a trabajar, no encuentran en qué hacerlo. Entre una y otra condición la diferencia es la disponibilidad para trabajar; sin embargo, se asume erróneamente que las personas que no encuentran trabajo y se cansan de buscarlo o se desalientan, pasan de desempleados a inactivos<sup>16</sup>.

Algunos analistas consideran que las personas dejan de buscar trabajo porque los jefes de hogar encuentran trabajo o mejoran sus ingresos, razón por la cual sus hijos y esposa dejarán de buscarlo<sup>17</sup>. Pero esta dramática realidad social que viven miles de personas en la ciudad, el abandono en la búsqueda de trabajo<sup>18</sup>, además de ser latente se observa en las diversas encuestas. En el Sisben<sup>19</sup> del pasado mes de marzo, de 1,418,897 personas registradas, 1,352,352 no se encontraba buscando trabajo, es decir un 95,3% de personas de muy bajos ingresos se encontraban por

fuerza del mercado laboral, de los cuales un porcentaje significativo debe estar en edad de trabajar.

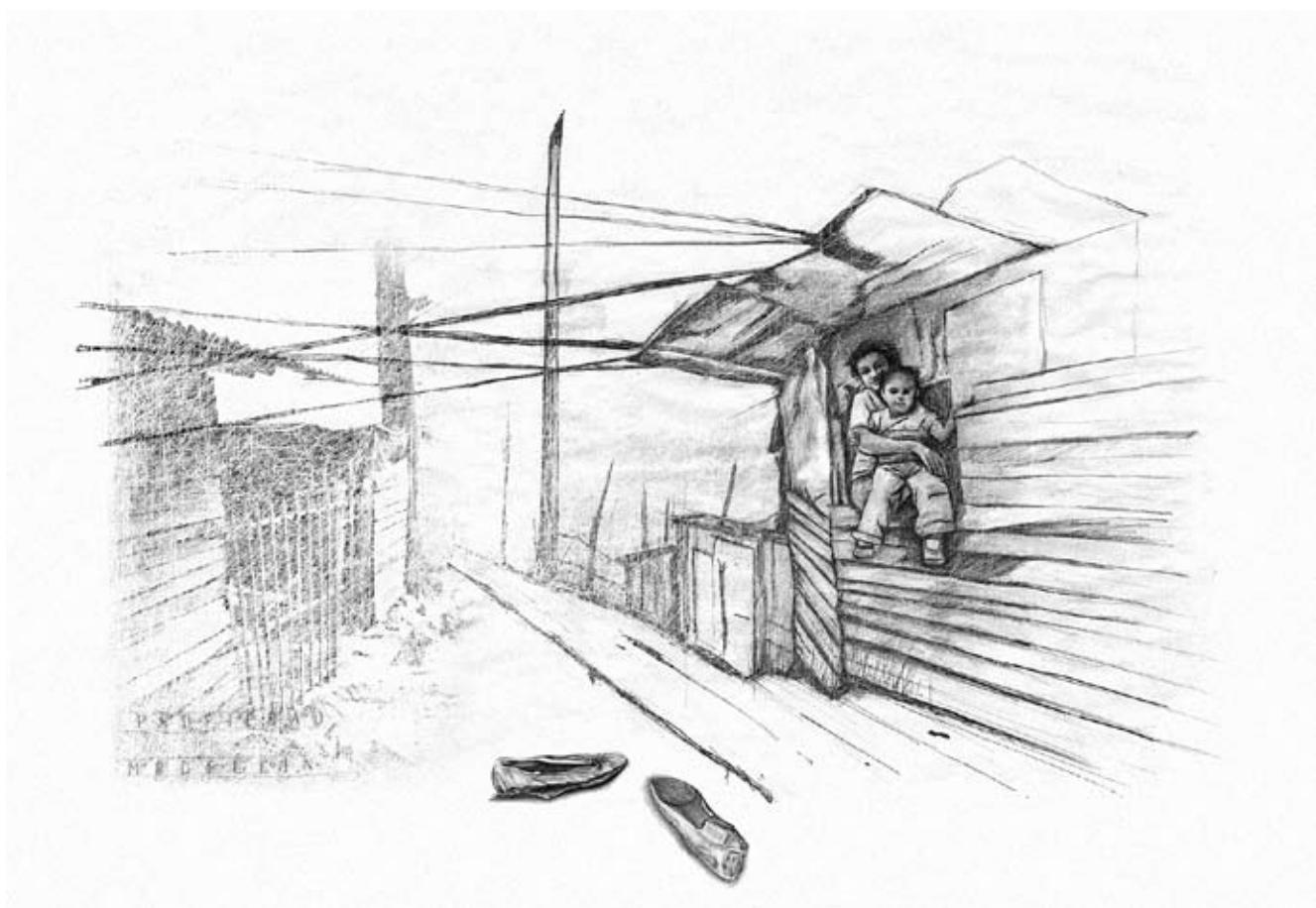
Si entre las mujeres y los habitantes del sector urbano, la tasa de desempleo de los pobres es superior dos veces a la de los no pobres, si los hogares pobres dependen casi únicamente de sus ingresos laborales y si sus miembros desisten de buscar trabajo porque se les dificulta, entonces se puede deducir que el empleo y los ingresos son determinantes en la pobreza (Millan, 2005).

16. Las razones válidas de desaliento son: i) no hay trabajo disponible en la ciudad, ii) está esperando que lo llamen, iii) no sabe como buscar trabajo, iv) esta cansado de buscar trabajo, v) no encuentra trabajo apropiado en su oficio o profesión , vi) está esperando la temporada alta, vii) carece de la experiencia necesaria, viii) no tiene recursos para instalar un negocio, y ix) los empleadores lo consideran muy joven o muy viejo.

17. El ministro de Protección Social ha utilizado frecuentemente tal argumentación basado en el estudio de López Castaño.

18. Este fenómeno se conoce en la literatura económica como el efecto del trabajador

desalentado (discouraged worker).  
 19. El Sisben, un instrumento que ubica geográficamente e identifica a los más pobres. Se ejecuta mediante una encuesta realizada a todas las personas residentes en las viviendas de determinados estratos lo que permite generar información con la cual se identifican y clasifican socio-económicamente dichas personas, grupos familiares y la vivienda donde habitan. Este instrumento clasifica a las personas en niveles que van del uno al seis, actualmente las personas que quedan en los niveles 1, 2 y 3 "tienen derecho" a acceder a programas subsidiados por la alcaldía.



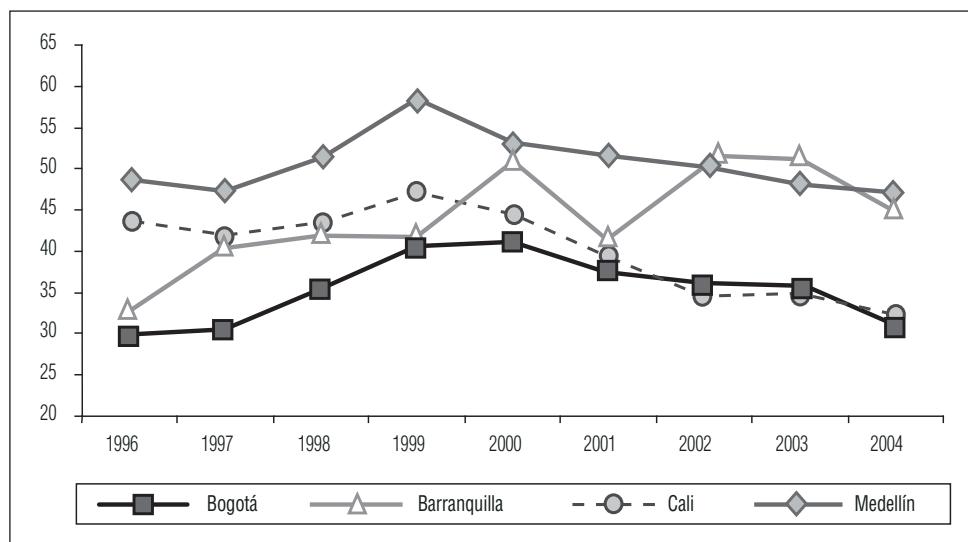
## Un breve comentario de la actividad financiera y de las exportaciones

El análisis de algunas variables y de diversos informes en este ámbito presentan como positiva la actividad financiera en el Departamento, la cartera comercial y de consumo aumentó y se presentaron mejoras en las utilidades. Uno de los principales responsables de su crecimiento en 2005 fue el consumo de los hogares de mediano y alto ingreso. Este rubro, que representa el 70% del PIB, se expandió a una tasa del 5% durante el segundo semestre. El mayor consumo se reflejó en el crecimiento de la venta de carros, electrodomésticos, celulares, vivien-

da nueva, bebidas, alimentos, ropa y calzado, al igual que en la mayor utilización del sector de hotelería, transporte y turismo. Este desborrado consumo estuvo financiado al debe (el crédito estuvo barato y de fácil acceso). El sector presentó en el ámbito nacional utilidades que alcanzaron un record al superar los 3 billones de pesos, en medio de una alta concentración empresarial; el Bbva de España adquirió Granahorrar; los bancos Tequendama y Sudameris, del grupo Gilinski, se fusionaron; la Caja Social absorbió a Colmena y constituyó el nuevo Banco Bcsc; el Grupo Empresarial Antioqueño fusionó los bancos Bancolombia, Conavi y Davivienda adquirió el Banco Superior (Sarmiento, 2006).

En el tema de las exportaciones existe un interés de que el Departamento de Antioquia se posicione entre los de mayor capacidad exportadora del país, es decir, que cristalice la voluntad de aumentar su participación por la dinamización de la producción y el empleo. Se entiende tal propósito en el sentido de garantizar la presencia en el mercado mundial, pero cabe resaltar que, según el Informe de Economía Coyuntura Económica Regional de Antioquia, las exportaciones no pueden concebirse como un sustituto del mercado interno; además, el Departamento no presenta avances significativos como para que se vislumbren mayores posibilidades de oferta exportable y de diversificación de mercados. Di-

**Gráfico 5: Evolución de la pobreza en las cuatro principales ciudades 1996-2004**



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

cho informe, que realiza un análisis objetivo del potencial exportable de Antioquia a la luz del Tratado de Libre Comercio con EE.UU, debería ser fruto de reflexión y deliberación entre los diversos sectores productivos y la sociedad antioqueña interesada en el tema.

### Racionalidad económica y bienestar social: senderos que se bifurcan

La racionalidad económica imperante se preocupa por mejorar el crecimiento económico y a través de este indicador asume que lo demás será igual; la visión económica se ha superpuesto a la dimensión social. Pero consideramos que, aunque se esgrima que la economía es un asunto de técnicos, los problemas cruciales no pueden quedar vedados de la deliberación, y que es necesario preguntarse por la correspondencia entre las variables económicas y su incidencia en el bienestar. Es así

como al realizar una relación entre el crecimiento económico registrado en el Departamento y su relación con el sistema financiero se deduce que la estructura productiva está subordinada a los vaivenes del capital financiero.

Igual sucede con el empleo, que no es un objetivo central de política pública, sino que, por el contrario, es una variable de ajuste que busca atraer al capital, tal como lo promueven los gremios y dirigentes económicos al ofrecer las ventajas de invertir en la ciudad y en el Departamento.

Al analizar la relación entre el surgimiento de nuevas firmas y el empleo, se observa que no se tiene en cuenta que el nivel de empleo de una economía es una función del juego combinado entre la tasa de variación de la productividad y la de la variación de la demanda efectiva (Lo Vuolo, 2001). Como ya se mencionó, de las empresas creadas en la ciudad, un 89% son microempresas, el 9,7%

pequeñas y medianas empresas y sólo el 1,3% grandes compañías. Las condiciones de las microempresas y de las Pymes no son particularmente favorables. Esto en buena parte tiene que ver con sus competencias endógenas (bajo grado de adopción tecnológica, poca calificación de sus trabajadores y/o del propio empresario, fragilidad administrativa, baja productividad), pero también es real que ciertas condiciones del entorno (institucionales) las afectan en mayor grado que a las grandes (Cardona, Osorio y Cano, 2004). Estas firmas pequeñas tienen una gran vulnerabilidad por la dependencia en la prestación de servicios a otras empresas, lo que les genera una alta mortalidad

### La persistencia de la pobreza en la ciudad

Algunos sectores de la ciudad afirman, con insistencia, que existe un ambiente de prosperidad que hacía

muchas décadas no se experimentaba<sup>20</sup>. Pero, si bien es cierto que en materia económica hay avances significativos comparados con años anteriores, es excesivo afirmar que dichos logros están beneficiando al conjunto de la población, pues existe un alto número de personas que se encuentran en condición de pobreza. Según la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, en 2004 la ciudad registraba el índice de pobreza más alto de las principales áreas metropolitanas (Bogotá, Barranquilla, Calí y Medellín) con un 47,3%, que equivale a más de 1,416,000 personas (ver Gráfico 5), datos que coinciden con la población clasificada en el Sisben que, para el mes de marzo del presente año, registró a 1,418,897 personas, 24,3% del nivel 1 y 45% del nivel 2.

Para el pobre de la ciudad, tal condición constituye “una totalidad indivisible, una realidad diaria y continua...” en la cual él, o ella, no solo “carece de ingreso y de acceso a bienes y servicios básicos...”, sino que experimenta también las consecuencias de “un estatus social devuelto, marginalización en términos de espacio urbano y de un degradado medio ambiente, acceso limitado a la justicia, a la información, a la educación, a los centros de decisión y ciudadanía, vulnerabilidad frente a la violencia y falta de seguridad” (La pobreza urbana, un reto mundial. Declaración de Recife marzo de 1996<sup>21</sup>).

En definitiva, la pobreza es un componente integral de la sociedad contemporánea, su erradicación es una

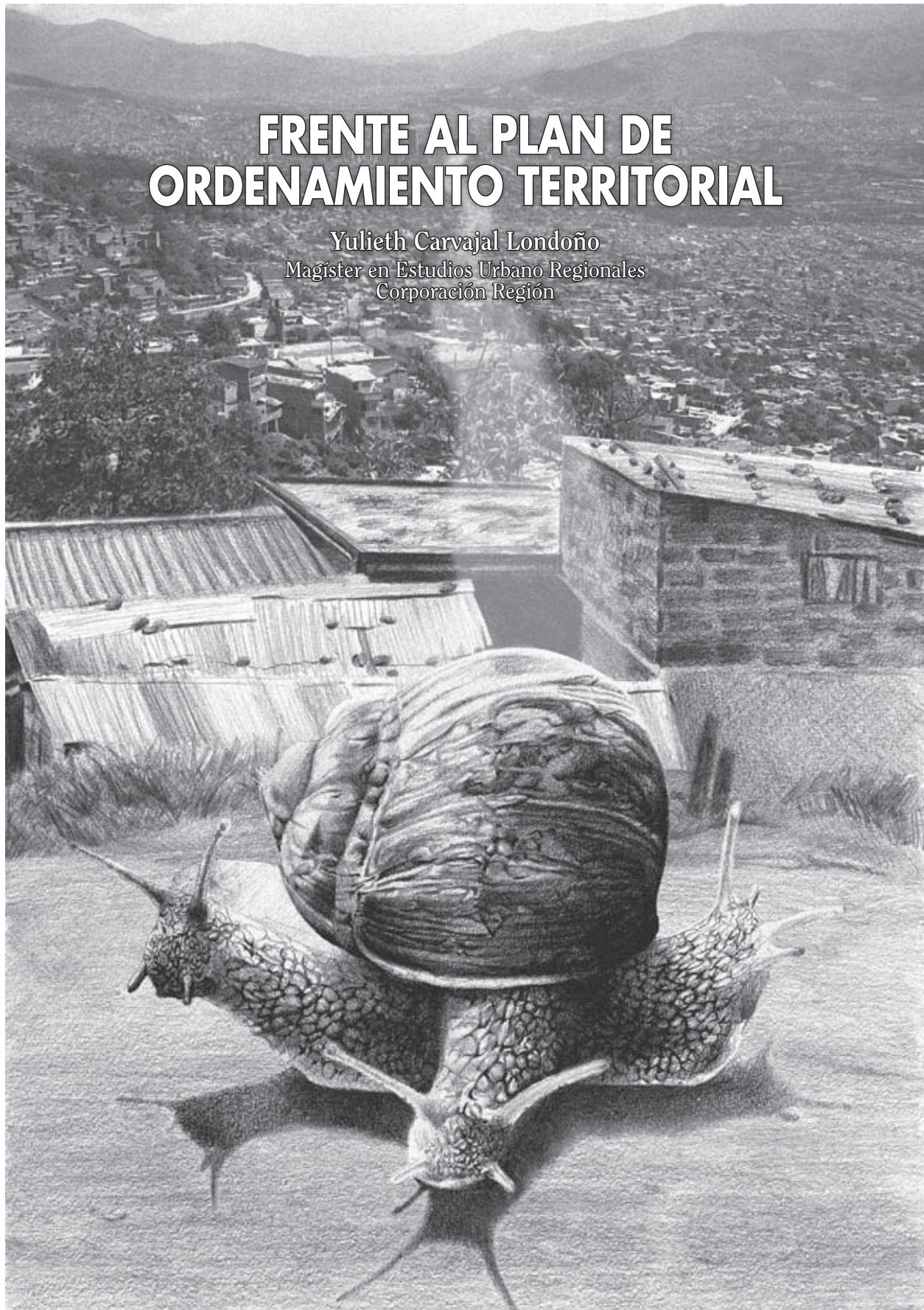
responsabilidad social colectiva y la economía debe tener este propósito, es decir, estar al servicio del bien-estar de las personas<sup>22</sup>, de lo contrario seguiremos observando la evolución de unos indicadores macroeconómicos, mientras la deuda social sigue ahondándose.

## Referencias

- Bonilla González, Ricardo (2005). ¿Seguridad económica frustrada?. Revista Foro, No 52. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2005). Presentación: Inversión y exportaciones: principales motores del crecimiento. Medellín. Disponible en el portal web: [www.camaramed.org.co](http://www.camaramed.org.co).
- \_\_\_\_\_ (2006). Documento de información relevante sobre Medellín. Extraído del portal web: [www.camaramed.org.co/eurocentro/default.asp?nItem=8](http://www.camaramed.org.co/eurocentro/default.asp?nItem=8)
- \_\_\_\_\_ (2006). Presentación: 2006 un año para consolidar la economía de Antioquia. Disponible en el portal web: [www.camaramed.org.co](http://www.camaramed.org.co).
- Cardona Acevedo, Marleny, Osorio García, Ana R. y Cano Gamboa Andrés(2004). -Un acercamiento sectorial y regional del ciclo de vida de las firmas colombianas a través de un modelo de datos de panel-. En: Revista Ecos de economía N° 19, octubre.
- Corredor, Martínez Consuelo. Pobreza, equidad y eficiencia social. Cuadernos PNUD-MPS No 1. Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia. Bogotá, Colombia.
- González Jorge Iván y Bonilla Ricardo (2006). Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: El crecimiento inequitativo no es sostenible. En Semanario virtual Caja de Herramientas. No 0019. Junio 29.
- González, Jorge Iván (2000). Ajuste macro, política monetaria y empleo. Revista Nómadas Santafé de Bogotá. Departamento de investigaciones Universidad Central. Número 12.
- Gutiérrez Lenis, José Fernando (2004). La inflación en Medellín: los pobres pagan más. En Revista Observar No 12.Observatorio para la equidad y la integración social en Medellín y Antioquia. Medellín.
- \_\_\_\_\_ (2005). Desempleo: reducción de papel. En Más allá del embrujo: Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez.. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos. Democracia y Desarrollo. Bogotá Colombia.
- Informe de Economía Coyuntura Económica Regional Departamento de Antioquia. Primer Semestre de 2005. Banco de la República, Dane.
- Informe de Economía Coyuntura Económica Regional Departamento de Antioquia. Segundo Semestre de 2005. Banco de la República, Dane.
- Lo Vuolo, Rubén (2001). Alternativas. La economía como cuestión social. Buenos Aires: Grupo Altamira.
- \_\_\_\_\_ (2006). Los conceptos sobre la pobreza y la evaluación de las políticas públicas. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pobreza, Equidad y Derechos Humanos, a realizarse los días 1 y 2 de marzo de 2006, Medellín, Colombia.
- López Castaño, Hugo (2005), Rhenals Remberto y Castaño Vélez Elkin. Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo, en: Cuadernos de Protección Social. Ministerio de la Protección Social.
- Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Bogotá, febrero de 2006.
- Millan Uribe Natalia (2005). ¿Quiénes son los pobres?. Presentación de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Periódico El Colombiano. Medellín, 11 de julio de 2006. febrero 2 de 2006.
- Plan Estratégico de Antioquia. (2006) Atlas Geoestratégico de Antioquia.
- Sarmiento Anzola, Libardo (2006). Balance y perspectivas del proyecto hegemonico 2005-2006. Periodico Desde Abajo. Nro.109.
- Stiglitz Joseph, Empleo,(2001) justicia social y bienestar, en: Foro sobre Empleo Global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra, Suiza, del 1 al 3 de noviembre.
20. Editorial, Periódico El Colombiano, Medellín, 11 de julio de 2006.
21. Habitat II. Encuentro internacional de Recife sobre la Pobreza Urbana. Recife, Brasil, 17-21 de marzo de 1996. Documento extraído del portal web <http://www.unhabitat.org/programmes/ifup/documents/rds.rtf>.
22. El término bien-estar (well being) fue utilizado por los autores clásicos (Mill, Walras, Marshall, etc.), con la convicción profunda de que la economía debe estar al servicio del bien-estar de las personas. Y si el bien-estar es la felicidad que resulta de las opciones que como agentes hacen los individuos, la economía debe estar al servicio de la felicidad. (González y Bonilla, 2006).

# FRENTE AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Yulieth Carvajal Londoño  
Magíster en Estudios Urbano Regionales  
COPRO



## Pronunciamiento de la Corporación Región frente al proyecto de revisión y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín

“El Derecho a la Ciudad se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos, vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basados en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado<sup>1</sup>”.

Durante el primer semestre del año 2005, el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín realizó invitación a diferentes Organizaciones No Gubernamentales, Comunitarias y Sociales de la ciudad a dinamizar con las comunidades del área urbana (comunas) y rural (corregimientos) la estrategia participativa del proceso de Revisión y Ajuste al actual Plan de Ordenamiento Territorial –POT–, asunto que se definía como prioritario en el horizonte de la ciudad, dados los cambios estructurales que ésta había

vivido en los últimos cinco años, en especial, y los requerimientos de ley que al respecto existían.

La Corporación Región se articula al proceso con la dinamización de la estrategia participativa en las comunas 8 y 9, convirtiéndose este proyecto en un escenario que le ha permitido continuar profundizando en los análisis sociales que tienen que ver con la inclusión, el desarrollo y la democracia, retroalimentando con las experiencias que la institución tiene en Medellín y la región, sus preguntas por la ciudad actual, posible y deseada, por la complejidad de la misma, por el acercamiento al ordenamiento territorial como proyección de la sociedad global con sus conflictos, contradicciones y estructuras, en últimas, con la pregunta por el derecho a la ciudad.

Hoy, cuando desde diferentes escenarios y actores de la ciudad se viene realizando un proceso de discusión frente a los elementos abordados y

resultantes de la revisión y ajuste del POT, y comprendiendo que el ordenamiento territorial, a pesar de su gran contenido técnico, es en esencia un asunto estructural que se compone básicamente de decisiones políticas y más allá de ser un marco normativo sobre los posibles usos del suelo, debe ser un pacto político y social que permita las búsquedas por un desarrollo metropolitano más equitativo e incluyente; consideramos necesario profundizar en algunos asuntos al respecto.

Partimos de ratificar que en el caso colombiano, el territorio ha estado cruzado históricamente por la inequidad en el acceso a la tierra<sup>2</sup>,

- 
1. Documento de Enfoque Programa Ciudad y Políticas Públicas, Corporación Región. Medellín, 2005.
  2. En reciente informe el Centro de Investigación para el Desarrollo de la Universidad Nacional, destaca la elevada concentración de la propiedad en la tierra tanto rural como urbana. En la primera, 2.428 propietarios

en donde ser ciudadano pasa por ser propietario, pues se legisla con relación al uso del suelo y no a la pertenencia y adscripción territorial, condición que evidencia las contradicciones con el principio de función social de la propiedad; además reconocemos la evidente discriminación y segregación espacial y la existencia de condiciones desiguales de desarrollo. Lo que significa que en los asuntos referentes al ordenamiento territorial es necesario partir del reconocimiento de lo espacial/territorial como esencia socialmente construida.

“La esencia y contenido del territorio, es su capacidad para concretarse. El territorio como hecho, manifiesta y condiciona cualquier programa de desarrollo (...) Es aquello que hace posible concretar el desarrollo pensado como abstracción. Por lo tanto es imposible pensar la viabilidad del desarrollo sin el territorio, como tampoco es posible pensar el territorio sin sociedad (...) El territorio, por su organización e instrumentación, debe ser usado como forma de alcanzar un proyecto social equitativo. La sociedad civil es, también, territorio, y no se puede definir fuera de él”<sup>3</sup>.

Se asume así que acercarse a la problemática territorial de la ciudad, también permite leer su desarrollo, inexistente, existente o escaso.

Creemos que los resultados de la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial deben visibilizar éste como un instrumento no sólo técnico, sino además portador de sentidos éticos y políticos que debe contribuir a la reconfiguración de la política, esto es, de la vida en común, del ejercicio de la democracia

real, de las condiciones materiales suficientes y necesarias para que los habitantes puedan realizar sus potencialidades.

### **El modelo de ciudad vigente**

La actual revisión normativa al Plan de Ordenamiento Territorial planteó abordar el ajuste de los componentes de mediano plazo, lo cual significaba que no podía cambiar lineamientos de política o aspectos estructurales. Sin embargo, si se contemplaba como posible en el marco de la revisión y el ajuste, incidir en la mitigación de los impactos negativos y cambios en las dinámicas conflictivas que actualmente presentan varios sectores de la ciudad y que se han sucedido durante los cinco años de vigencia del POT.

Al respecto, es importante recordar que nuestra ciudad tiene un territorio con grades limitantes físicos y geográficos, no cuenta con suelo de expansión, sus límites político-administrativos se encuentran conurbados con zonas rurales o municipios vecinos, ni el agua ni la energía que consumimos se producen en el territorio, dependemos fundamentalmente de ecosistemas estratégicos de otras sub-regiones, somos un municipio receptor de población desplazada forzada que se refleja tanto en los bordes de protección, como en otros sectores de la ciudad con 29.174 hogares localizados en zonas de alto riesgo no recuperable<sup>4</sup>.

En esta medida es pertinente retomar las discusiones concernientes al modelo de ciudad vigente para Medellín y materializado en el acuerdo 062 de

1999 que reglamenta el POT. En él se plantea como modelo la ciudad compacta, traducida en un crecimiento hacia dentro que hasta la fecha ha sido claramente aprovechado por el gremio de la construcción, con utilización máxima, incluso en algunos tiempos y espacios desbordada, de estrategias como la densificación y la consolidación, implementadas bajo unos altos índices que han dado como resultado una renovación predio a predio, que tiene como consecuencia las carencias de equipamientos y espacio público, soportes de la ciudad. Tales prácticas han llevado a que en los últimos años, Medellín se caracterice por ser una ciudad en la que las construcciones altamente densificadas hacen parte del imaginario del desarrollo, donde, desde la lógica del mercado, se arrasa con la memoria física y arquitectónica de la ciudad y, consecuentemente, con las dinámicas culturales propias de poblaciones asentadas en estos territorios históricos.

---

públicos y privados poseen 44 millones de hectáreas, la mayor parte de ellas dedicadas a la actividad ganadera que poco aporta a la riqueza nacional. Mientras en la segunda, es decir la tierra urbanizable de la ciudades la situación es compleja debido a la alta concentración, donde 36.019 propietarios poseen en promedio 5 hectáreas, mientras el país tiene un déficit de 2.5 millones de viviendas y los programas VIS apenas llegan a las 37.000 unidades por año, el crédito hipotecario se redujo y los subsidios más importantes van a los estratos altos mediante las cuentas AFC. (González y Bonilla, 2006).

3. Una aproximación a la problemática espacial/territorial de la ciudadanía. Análida Rincón Patiño. Reflexión presentada en el evento Hablemos de Medellín, octubre de 2005.
4. Identificación y análisis de las características geotécnicas y socioculturales de las zonas de alto riesgo no recuperable en la ciudad de Medellín, Convenio 4800000621 de 2004. Corantioquia, Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de Medellín: Subsecretaría –Simpad–, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín: Escuela del Hábitat –Cehap– 2005.



El Proyecto de Acuerdo 223 de 2006, que retoma los elementos para la revisión y ajuste, plantea como búsqueda “*hacer de Medellín un territorio líder e innovador que para propiciar su productividad y su competitividad capitaliza sus activos físicos y sociales, coopera y se integra con la región y con el mundo*”<sup>5</sup>. Al respecto, reconocemos que no podemos darle la espalda a las megatendencias de la globalización que incorporan la competitividad como una prioridad. Sin embargo creemos firmemente que esta no debe ser reducida a la dimensión económica y que es necesario analizar cómo figuran los sectores excluidos frente a ella, proponiendo alternativas de intervención integrales, estructurales e incluyentes, pues en la actualidad se evidencia un modelo de ciudad que hace un alto énfasis en la competitividad que tributa a la plataforma de servicios

internacionales, asunto que resulta importante para los intereses de algunos grupos sociales y gremiales de la ciudad y el país, pero que excluye a la gran mayoría de la población que por sus condiciones históricas, culturales y sociales, no logra articularse a esta lógica competitiva.

Es en este contexto que se deben tomar decisiones, algunas radicales, si queremos seguir contando con un *modelo de ciudad sostenible* que no dependa única y exclusivamente de las lógicas del mercado, sino que permita la inclusión social de la población, que propicie mayor equidad en la sociedad y que poco a poco mejore las condiciones de gobernabilidad, al acercar dos mundos distantes en la misma ciudad: la ciudad formal y la informal, con dinámicas distintas pero ambas con grandes impactos en el futuro sostenible de la urbe que se presentan con fenómenos

de mercantilización y de especulación del suelo. Es el momento de insistir en el pacto político y social por nuestra ciudad, donde todos los sectores confluyan y apuesten por un desarrollo urbano más sostenible, donde la clase empresarial asuma su labor con una mirada más integral de la responsabilidad social empresarial, trascendiendo los compromisos meramente tributarios.

De esta manera, es necesario trascender la tradición del urbanismo que considera que su principal función es valorizar el suelo de propiedad privada de manera gratuita, a una lógica en la que los instrumentos de gestión del suelo como las plusvalías y la valorización se conviertan en mecanismos reales de financiación

---

5. Proyecto de Acuerdo 223 de 2006, de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Pág. 2.

del POT y hagan más equitativa la repartición de cargas y beneficios de los proyectos en la ciudad. Así mismo, insistimos en la permanencia en el Proyecto de Acuerdo 223 de 2006 de la reducción de las densidades en algunos sectores de la ciudad como Laureles, El Poblado, Belén Rincón y Boston (entre otros), manteniendo las restricciones y las obligaciones urbanísticas que permitan continuar con un desarrollo de la ciudad donde se articulen las dinámicas y ritmos del sector privado con la definición de políticas y lineamientos estratégicos desde el sector público.

## **Los Bordes de Protección en la ciudad**

La actual administración municipal se ha propuesto con la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, dotar a la ciudad de instrumentos que le permitan avanzar en la definición y organización necesaria y conveniente de los elementos constitutivos del territorio. Uno de los aspectos a los que apunta es el de los Bordes de Protección que “*constituyen la base natural del territorio que forman las cadenas montañosas que circundan el municipio y los cerros o accidentes geográficos que hacen parte de las mismas*<sup>6</sup>”. Son definidos por la normatividad como la franja verde que delimita y diferencia el suelo urbano del suelo rural, piezas fundamentales para el ordenamiento del territorio que cumplen la función de controlar la expansión urbana. Desde el POT de Medellín éstos se valoran como un elemento del modelo de ciudad para la recuperación de la calidad ambiental urbanística y paisajística, procurando la sostenibilidad ambiental no solo del municipio de Medellín sino también de la ciudad Metropolitana.

El POT plantea a los bordes de protección funciones como el control de la expansión urbana, la integración al espacio público por medio de parques lineales, senderos ecológicos y miradores hacia el resto de la ciudad, materialización de proyectos como el Parque Arví, integración de los Cerros Tutelares al espacio público, cuidado y protección de los yacimientos de fuentes de agua al mantener el sustento vegetal necesario para su circulación y posterior integración con el río Medellín, a demás de la renovación del aire, función que no pueden desempeñar otras zonas en el centro de la ciudad, y la preservación de la fauna y flora ya desplazada hacia la periferia.

Se entiende que el tema de bordes de protección le compete a toda la ciudad debido a que ésta no puede verse desequilibrada ambientalmente en ninguna de sus zonas. Además, algunos de estos territorios son considerados zonas de alto riesgo, las cuales son entendidas desde el Acuerdo 223 de 2006 como “*aquellas áreas urbanas o rurales, en gran parte ocupadas con vivienda que por su conformación topográfica de altas pendientes, características hidrogeológicas o por la presencia de procesos de inestabilidad geológica activos o latentes, por estar sometidas a una amenaza o riesgo extremo, son altamente inestables y de difícil tratamiento para su recuperación*<sup>7</sup>.

Es acertada la especificidad que aborda estos lineamientos, puesto que ratifica y llena de sentido los principios de sostenibilidad ambiental de la ciudad. Sin embargo, vemos que es necesario puntualizar, desde esta

perspectiva, la problemática específica de los asentamientos humanos y de un grupo poblacional relevante en su conformación: la población desplazada, que mayoritariamente habita en estos territorios, donde pueden leerse la coexistencia de dinámicas de inclusión y exclusión, de legalidad e ilegalidad, de formalidad e informalidad.

## **La población desplazada como sujeto específico de los Bordes de Protección**

En la actualidad, la población de Medellín es de 2'223.078 habitantes, de los cuales 1'191.570 son mujeres y 1'031.508 son hombres<sup>8</sup>. Según datos de la Personería de Medellín, entre el año 2000 y enero de 2006, 97.237 personas se registraron como desplazadas de la violencia. A esta cifra se suman todas aquellas personas que por temor, desconocimiento o necesidad de invisibilizarse no aparecen registradas en las cifras oficiales. La mayoría de esta población se establece en los asentamientos informales de la ciudad.

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Municipal, plantea que “*Medellín se constituye en ciudad receptora de desplazamiento forzado por violencia, sin que tenga los equipamientos urbanos y los servicios básicos necesarios para recibir nuevos asentamientos poblacionales. No toda la población desplazada que llega regresa, lo que se traduce en grupos poblacionales asentados en la ciudad de manera definitiva (...) La localización de 25.000 viviendas en*

6. Ibíd., pág. 8.

7. Ibíd., pág. 40.

8. El Medellinense es cada vez más adulto y más urbano. En: El Colombiano, 25 de junio de 2006, pág. 5c.

*zonas de riesgo no recuperable con unos 32.500 hogares, incrementa el déficit cuantitativo en estratos 1 y 2 a 50.083 hogares sin vivienda<sup>9</sup>.*

Es importante resaltar que cuando hablamos de desplazamiento en Medellín, no estamos haciendo referencia entonces a un fenómeno marginal. Hoy, como en los años 60, asistimos a un nuevo proceso migratorio que, con las particularidades señaladas, está poniendo en cuestión la ciudad, su capacidad de respuesta social e institucional ante este nuevo fenómeno urbano, y de manera especial, su apuesta para contribuir, desde un horizonte democrático, a la reparación y la inclusión social, política y simbólica de esta nueva población.

En Medellín, las personas que llegan en situación de desplazamiento forzado son hombres (52%) y mujeres (48%) con un alto porcentaje de población infantil (22% de los hogares tienen menores de 5 años) y juvenil (44% entre 5 y 14 años)<sup>10</sup>. Si bien el 64% de esta población tenía propiedad antes del desplazamiento y vivían de actividades agrícolas, lo cual es un dato muy importante para medir el real impacto de la pérdida y el desarraigo sufridos y la dimensión del desalojo que se ha producido en el campo colombiano<sup>11</sup>, es necesario decir también que, dada la situación del campo y los campesinos en Colombia y a pesar de que muchos de los lugares de expulsión son territorios con un alto valor económico y estratégico, la mayoría de estas personas vienen de una situación en la que predominaba la exclusión, la pobreza y en muchos casos la miseria; además, muchos han pasado ya, en medio de la guerra que ha estado presente en la región, por otros desplazamientos previos.

Pero no basta con la constatación empírica de la magnitud del fenómeno y de lo que este drama humanitario plantea como reto a una sociedad que se dice democrática, para que efectivamente sea reconocido como un tema central en la agenda social, política y académica. Desde el punto de vista de la cuestión urbana es evidente la distancia entre el hecho empírico de una oleada de nuevos migrantes que en la práctica están repoblando y resignificando las ciudades y el reconocimiento del desplazamiento forzado como un eje central en las reconfiguraciones urbanas regionales relacionadas con asuntos como la concentración poblacional, la posesión de tierras, las economías, las disputas por el control de territorios, que son expresiones de una ya larga disputa por la soberanía en la que participan diversos poderes, incluyendo el Estado<sup>12</sup>.

Estas personas se enfrentan diariamente a la subsistencia y a la lucha por reconstruir sus proyectos de vida en esta nueva localidad, lo que pone en evidencia las enormes dificultades de inclusión e inserción social no sólo para ellos, sino para quienes han sido nombrados como los pobres históricos que viven en similares condiciones de exclusión y marginalidad. Pero también, al igual que siempre ha ocurrido con los pobres, se despliegan una serie de estrategias entre las que se incluyen la mendicidad, el apoyo en redes familiares y vecinales, la gestión de recursos institucionales estatales y privadas, el acceso a estrategias de capacitación ofrecidas por entidades públicas y privadas y, en menor medida, la exigencia política y jurídica

de sus derechos ante el Estado. Estrategias que desde un sentido, podríamos interpretar como la manera en que en la práctica y casi siempre de manera silenciosa, estos nuevos pobladores pugnan, en una suerte de otro largo peregrinaje, por hacerse merecedores de la ciudad<sup>13</sup>.

Las definiciones del POT están delineando el proyecto de ciudad soñada y posible y este no puede ser construido a espaldas de un fenómeno estructurante hoy de los procesos urbanos regionales como es el desplazamiento forzado. Aunque en la ciudad se vienen haciendo esfuerzos significativos en la atención a la población desplazada, estos son a veces insuficientes. Para garantizar el derecho a la ciudad a esta población, necesitamos incluirla explícitamente como parte de su desarrollo futuro. El derecho a la ciudad implica muchas cosas, posibilidad de participar, de ser reconocido como sujeto activo de la ciudad, posibilidad de disfrutarla y aprovechar sus recursos, hacer parte de su historia. Pero para la

- 
- 9. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Plan de Desarrollo 2004-2007: "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía". Seguimiento y evaluación, enero de 2004 a junio de 2005.
  - 10. Datos de una encuesta realizada por la Red de Solidaridad en el 2003 en los principales centros receptores de población desplazada en el País. En Medellín se tomó una muestra de 250 hogares y a nivel nacional de 1160 (RSS, 2003). A nuestro modo de ver, los resultados de esta encuesta son bastante indicativos del perfil de la población desplazada hoy en la ciudad.
  - 11. Según la misma encuesta, a nivel nacional, el porcentaje de población que tenía propiedad antes del desplazamiento es de 78%.
  - 12. Uribe, María Teresa. Las soberanías en disputa. En: Nación, ciudadano y soberano. Serie Pensamientos, Corporación Región. Medellín, 2001.
  - 13. Jaramillo, Ana María. Villa, Marta Inés. Sánchez, Luz Amparo. Miedo y desplazamiento. Corporación Región. Medellín, 2004

población desplazada todo esto está antecedido de manera importante de la necesidad de habitar dignamente este lugar. Esto significa, de manera concreta, una vivienda digna que le permita recuperar no sólo morada sino un lugar en el mundo. Tal asunto, en el marco de las historias de desarraigo y despojo que han vivido es absolutamente central y relevante a la hora de hablar del derecho a la ciudad.

Y es que la vivienda se considera como el principal elemento físico espacial en la trama y construcción de la ciudad. Esta se relaciona directamente con la protección; al no contar con vivienda, las personas se sienten expuestas, vulnerables, con temor y miedo. *“El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos estima que en todo el mundo más de 1.000 millones de personas residen en viviendas insuficientes y que hay mas de 100 millones de personas sin hogar”*<sup>14</sup>. La vivienda adecuada se define como el “*disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”<sup>15</sup>.

El Alcalde de Medellín ha expresado en diversas oportunidades la idea que Medellín es una ciudad abierta e incluyente para todos, incluso para la población desplazada. En una conversación realizada hace pocas semanas con las ONG de la ciudad, en el marco del evento de Rendición Social de Cuentas de la Federación Antioqueña de ONG, decía: “...nosotros sabemos que una persona que lleva tres meses en Medellín básicamente no regresa a su lugar de origen y aquí

*se quedó, hace parte de esta ciudad. En el fondo esa es nuestra política, y eso es lo que hacemos, porque no hay una sola persona que diga que en Medellín se discrimina porque es desplazada y no recibe atención (...) todo el mundo termina siendo persona de Medellín, porque esa ha sido nuestra historia, nosotros no tenemos problemas con refugiados, no los miramos como extraños sino que empiezan a hacer parte de la vida de la ciudad y yo creo que esa es la forma como tenemos que asumirlo”*<sup>16</sup>.

La postura en la revisión y ajuste del POT frente a los asentamientos humanos donde por lo general se ubica esta población, permitirá medir los alcances del Estado Democrático y la apertura hacia la inclusión. En este sentido, consideramos acertado el Acuerdo 223 de 2006 al plantear la necesidad de que la administración municipal realice en las zonas identificadas como de alto riesgo no recuperable estudios geotécnicos del riesgo, sin embargo enfatizamos en la necesidad de definir actuaciones y lineamientos de política donde puedan confluir proyectos de mejoramiento integral planeados desde la Administración en alianzas con aquellos sectores privados de la construcción para que realmente se comprometan con un futuro sostenible y equitativo para nuestra ciudad “*lo que determinará que parte de la población asentada en estas áreas podrá ser objeto de programas de reasentamiento*”<sup>17</sup>, o, cuales de ellas, a pesar de la alta inversión, son susceptibles de acciones de mitigación.

Sin embargo, como ha sido señalado en el país en los últimos años, la

población desplazada debe ser valorada y reconocida en su condición de víctima y vulnerable. Esto es, que además de compartir la pobreza con millones de colombianos, ha sido obligada a huir y a dejarlo todo; una población que no cuenta con los mínimos básicos que le permitan una vida digna, y que por tanto, como lo ha dicho en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional y como lo refleja la normatividad existente, requiere de una acción positiva del Estado<sup>18</sup>.

El año anterior, se produjo uno de los pronunciamientos más significativos en cuanto a la interpretación de la política pública en este sentido: Respondiendo a 108 tutelas interpuestas por la población desplazada y teniendo en cuenta anteriores pronunciamientos sobre el tema, la Corte Constitucional resuelve, mediante la Sentencia T025 declarar la existencia de “*un estado de cosas inconstitucional*” en el tema del desplazamiento forzado:

“Debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efecti-

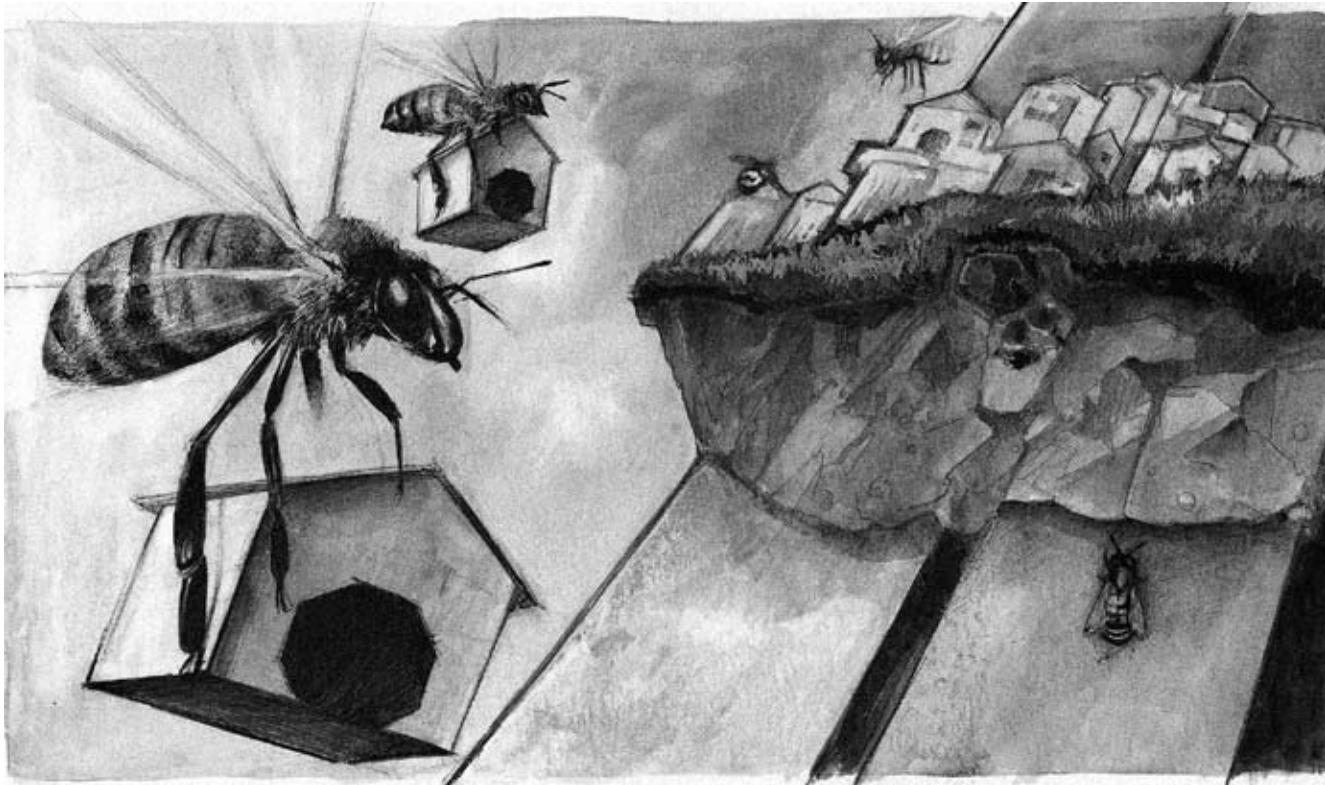
14. Folleto informativo #21, El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Pág. 3.

15. Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000. ONU.

16. Encuentro de rendición de cuentas de la Federación Antioqueña de ONG. Medellín, junio de 2006.

17. Op.cit. Proyecto de Acuerdo 223 de 2006, pág. 463.

18. AL respecto, las sentencias SU1150/2000 y T-327/2001 son bastante ilustrativas en demostrar por qué la población desplazada requiere una acción positiva y no debe ser homologada al conjunto de la población pobre o vulnerable del país.



vamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”<sup>19</sup>.

Posteriormente, ante el reiterativo incumplimiento, establece unos Autos de Cumplimiento que especifican responsabilidades del Estado colombiano en cuanto a la asignación de recursos específicos para la atención de la población desplazada, definición de planes, metas e indicadores de seguimiento y para esto, la realización de una caracterización de la población desplazada en el país; la construcción de estrategias que conduzcan a la participación de la población en los planes y programas, y la concreción de responsabilidades presupuestales y programáticas de los diversos entes territoriales con el tema<sup>20</sup>.

En respuesta a esto, el Gobierno Nacional elabora el Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada (Decreto 250 de 2005) en el que, además de señalar asuntos operativos, se resalta “*el enfoque de derechos del Plan Nacional en la medida que todas las acciones, actividades y programas que se ejecuten tendrán como propósito asegurar el goce, ejercicio y derechos vitales vulnerados a los hogares y personas afectadas por el desplazamiento, en concordancia con los Principios Rectores Internacionales y las orientaciones de la Corte Constitucional Colombiana*”.

A nivel departamental, desde el año anterior en el Comité Departamental se lanzó la iniciativa de construir una propuesta de Ordenanza sobre política pública de atención a la población desplazada que actuara como orientadora de la acción institucio-

nal y social en este campo. Producto de esto, en mayo de 2006 se aprueba la Ordenanza número 5 de 2006 “*Por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el departamento de Antioquia*”. Esta ordenanza adopta claramente un enfoque de restablecimiento y restitución de derechos para la población desplazada, constituyendo sin duda alguna, una de las apuestas regionales más importantes en Colombia al respecto.

---

19. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T025 de 2005  
 20. Corte Constitucional de Colombia. Autos de Cumplimiento de la Sentencia T025: 176, 177 y 178 de 2005.

A nuestro modo de ver, las declaraciones realizadas por la Corte Constitucional recogiendo las demandas de la población desplazada y las respuestas del gobierno nacional y departamental en este campo, constituyen el marco desde el cual es posible, a nivel municipal, y en el marco de la revisión y ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial, hacer una apuesta más específica por el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, lo cual significa, como hemos dicho, su derecho a la ciudad.

### **Las posibilidades de restitución del derecho a la ciudad para la población desplazada**

Es claro para todos que Medellín presenta un fenómeno complejo de conurbación urbana con varios de sus municipios colindantes. Teniendo como base el postulado que se hace de que en Medellín no existe tierra de expansión en la que se puedan generar proyectos de vivienda para la población que día a día crece, es importante preguntarse por alternativas claras, creativas, estructurales y jurídicamente viables frente a estas problemáticas, poblaciones y territorios, buscando dirimir la evidente tensión que la reglamentación sobre bordes de protección genera entre la sostenibilidad ambiental y el derecho a la ciudad.

En síntesis, la Corporación Región, en el marco de esta revisión al POT, realiza sus apuestas por el derecho a la vivienda y el entorno dignos, en especial de la población desplazada instalada en los asentamientos informales. La ubicación físico espacial de esta vivienda dependerá necesariamente de que se realicen

los respectivos estudios geotécnicos, que permitan identificar con certeza si las denominadas zonas de alto riesgo en las que se encuentran estos asentamientos, son mitigables o no, tal como ha sido definido por el Acuerdo 223 de 2006. Sin embargo, consideramos necesario trascender los planteamientos de este articulado más allá de los estudios geotécnicos, pues en el caso tal que en los asentamientos de desplazados no sea posible mitigar el riesgo, será prioritario pensar en el reasentamiento digno, que debe ir acompañado de la articulación de estas poblaciones a unas dinámicas que les permitan la satisfacción de sus derechos sociales, económicos y culturales.

En caso de que sea posible la mitigación en estos territorios, la gestión del uso del suelo en estas zonas debe fundamentarse y tener como base la cotidianidad de estos territorios, retomando las lógicas y dinámicas comunitarias, por ejemplo frente a la autoconstrucción de vivienda o la implementación de tecnologías livianas. Sería importante pensar además, en estrategias que permitan evitar la especulación del suelo, con servicios y dotaciones dignas.

Cabe ratificar que la posibilidad de que, territorios que a lo largo de la historia han sido ignorados, desconocidos e invisibilizados, sean reconocidos como unidad de planeación desde su heterogeneidad, pasa por la visibilización y reivindicación de los actores que son sus protagonistas. Los análisis por la democracia y el territorio necesariamente llevan a adentrarse en la reflexión por la ciudadanía o las ciudadanías que

habitan, construyen, reconstruyen o se excluyen de esta ciudad y de los modelos que para su materialización se han pensado.

Se cree firmemente que la búsqueda básica al ejecutar proyectos de ciudad, con componentes participativos como éste, es la construcción de ciudadanías plenas en la interacción de sujetos políticos garantes de su desarrollo y aportantes a la transformación de las ciudades, a partir de sus propios intereses y necesidades. Estos sujetos son los reales protagonistas en los procesos de planeación participativa y gestión del desarrollo. Es vital aportar al protagonismo y empoderamiento de las comunidades y organizaciones, democratizando las experiencias al buscar la trascendencia de la participación a la elección y decisión.

En esta medida, la información y la comunicación se consideran estrategias importantes que deben tener continuidad para la difusión amplia de los asuntos que conciernen al POT. Por su parte, los aprendizajes que el actual POT y su respectivo proceso de revisión y ajuste dejan, deben convertirse en el cimiento sobre el cual se construya el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín, vigencia 2011.

El debate, las preguntas y los análisis por desarrollar están a la orden del día. Las búsquedas de la Corporación Región en los procesos que tienen que ver con ordenamiento territorial y el consiguiente derecho a la ciudad, están orientadas a que actores sociales, organizaciones comunitarias e instituciones amplien y fortalezcan procesos participativos en los diferentes sectores de la ciudad, desarrollos y consoliden la democracia local y la

construcción de ciudadanías desde lo micro con visión de ciudad y aporten a la construcción colectiva de políticas públicas que respalden este tipo de iniciativas como instrumentos de gestión válidos para incidir en el desarrollo de la ciudad.

## Referencias

- Alcaldía de Medellín. Proyecto de Acuerdo 223 de 2006, de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.
- Corporación Región. Documento de Enfoque Programa Ciudad y Políticas Públicas. Medellín, 2005.
- Corte Constitucional de Colombia. Autos de Cumplimiento de la Sentencia T025: 176, 177 y 178 de 2005.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T025 de 2005.
- El Medellinense es cada vez más adulto y más urbano. En: El Colombiano, 25 de junio de 2006, pág. 5c.
- González Jorge y Bonilla Ricardo. Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: El crecimiento inequitativo no es sostenible. En: Semanario virtual Caja de Herramientas. No 0019. Junio 29 de 2006.
- Jaramillo, Ana. Villa, Marta. Sánchez, Amparo. Miedo y desplazamiento. Corporación Región. Medellín, 2004
- Naciones Unidas. Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000.
- Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Folleto informativo # 21, El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada.
- Red de Solidaridad Social, 2003. Datos del desplazamiento por causa de la violencia. Encuesta nacional 2003. Bogotá.
- Relatoría del Encuentro de rendición de cuentas de la Federación Antioqueña de ONG. Medellín, junio de 2006
- Rincón, Análida. "Una aproximación a la problemática espacial/territorial de la ciudadanía". Reflexión presentada en el evento Hablemos de Medellín, octubre de 2005.
- Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín: Escuela del Hábitat –Cehap-. Identificación y análisis de las características geotécnicas y socioculturales de las zonas de alto riesgo no recuperable en la ciudad de Medellín, Convenio 4800000621 de 2004. Corantioquia, Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de Medellín. Subsecretaría –Simpad-. Medellín, 2005
- Uribe, María Teresa. Las soberanías en disputa. En: Nación, ciudadano y soberano. Serie Pensamientos. Corporación Región. Medellín, 2001.
- Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Plan de Desarrollo 2004-2007: "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía". Seguimiento y evaluación, enero de 2004 a junio de 2005.

## NUEVAS PUBLICACIONES



### ÉTICA, ECONOMÍA Y POLÍTICAS SOCIALES

Tercer libro de la serie Pensamientos

**Jorge Iván González B.**

Esta obra se agrupa en tres grandes capítulos. El primero recoge elaboraciones y debates en el plano de la teoría económica. El segundo, aborda los vínculos entre la ética y la economía. Aquí se demuestra cómo para los grandes teóricos de la economía siempre estuvo presente el efecto ético y moral de las políticas y acciones económicas.

El tercero, incluye una serie de análisis y de propuestas sobre la política social que debe corresponder a un proyecto de sociedad democrática e igualitaria. Los asuntos de la distribución del ingreso, de la pobreza, de los derechos económicos y sociales y de la salud y la seguridad social. En este campo, Jorge Iván es categórico en afirmar que sólo un crecimiento pro-pobre que garantice un desarrollo productivo de la economía y una profunda redistribución del ingreso y de la riqueza permitirá construir una auténtica sociedad democrática en Colombia.

### ¿A DÓNDE VA LA JUSTICIA EN EQUIDAD EN COLOMBIA?

**Edgar Ardila Amaya**

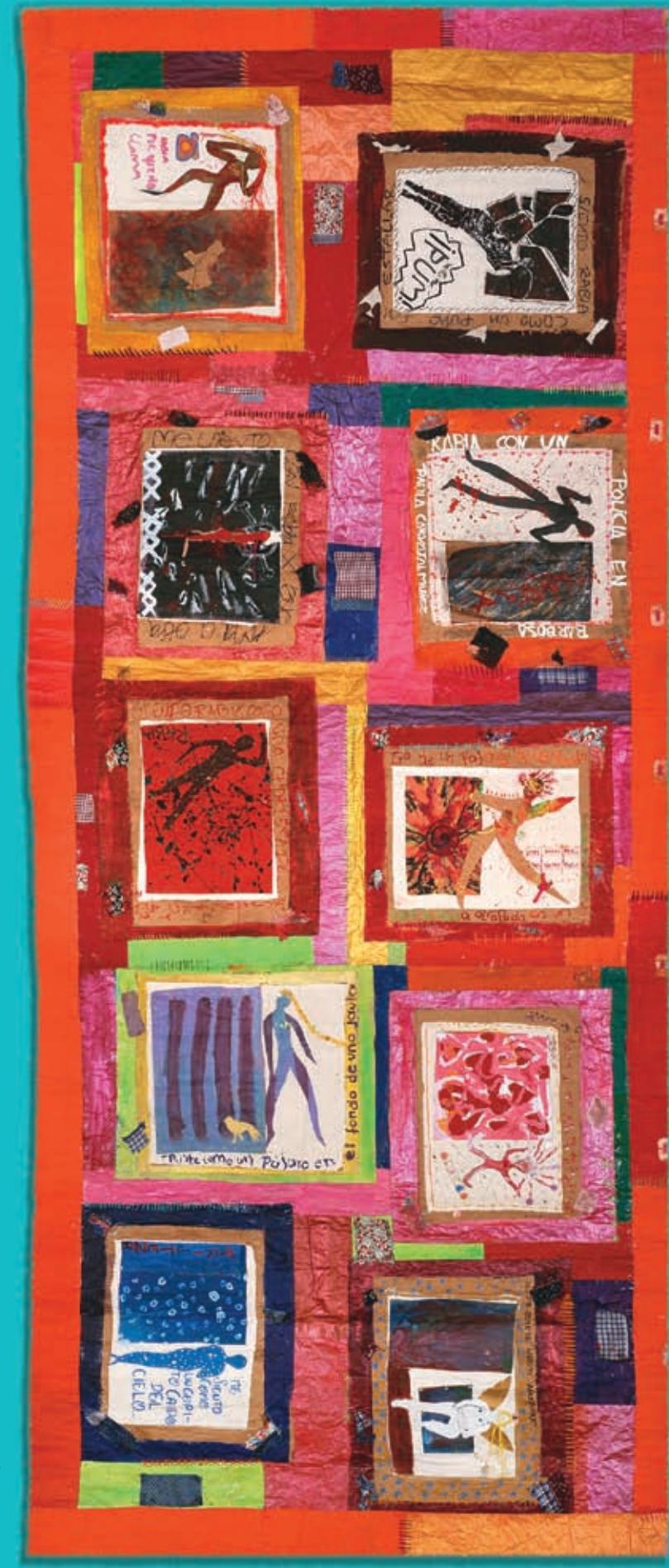
(Coordinador)

Esta obra se dirige a entender los caminos por los que transita la justicia en equidad en Colombia. La labor de conciliadores en equidad y jueces de paz es analizada desde la teoría y desde la práctica en varias zonas del país. Las iniciativas que los promocionan también son estudiadas en busca de entender las condiciones bajo las cuales la justicia en equidad se puede convertir en una herramienta actuante de convivencia, de desarrollo y de acceso a la justicia.

El libro hace un aporte excepcional tanto al trabajo de los operadores de justicia, como al diseño de las políticas y a los programas que se relacionan con este campo creciente del mundo del derecho. Es también un activo en la formación de los nuevos profesionales vinculados a las ciencias sociales, políticas y jurídicas.



Escucho una voz  
bajarán esta noche las nubes  
y en tres veces acariciarán  
la mirada de la ciudad  
en tu rostro.



Ilustraciones: Liseth Moreno Zapata, Maira Alejandra Henao Jaramillo, Paola Andrea Carvajal Muñoz, Lorena Morales, Jazmín Eliana Muñera, Claudia Osorio, Camila Forero, Christine Meert.  
Proyecto "Mujeres Creadoras" Aspera.

CORPORACION  
**REGION**

Calle 55 N° 41-10 Tel: (57-4) 216 6822 FAX: (57-4) 239 5544  
A.A. 67146 Medellín - Colombia  
coregion@region.org.co • [www.region.org.co](http://www.region.org.co)

Hélf Ramírez