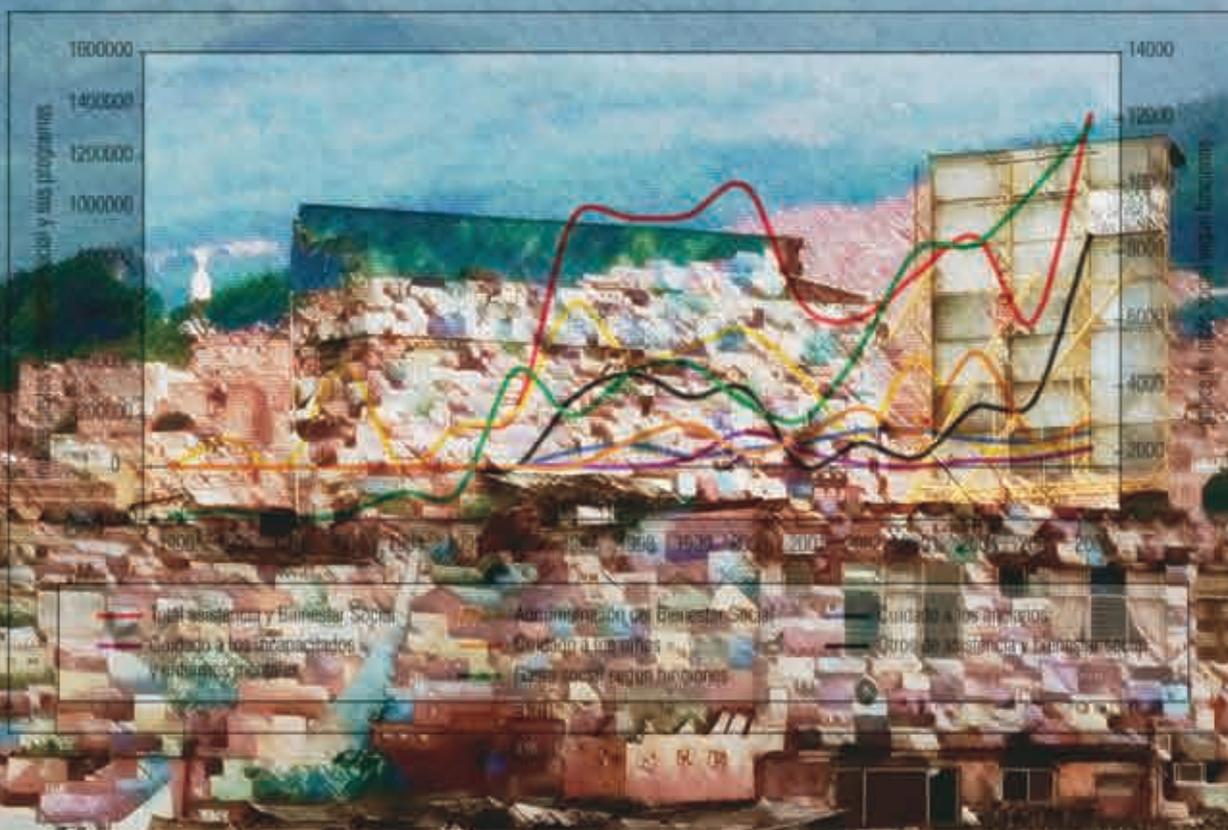


PANORAMA SOCIAL DE MEDELLÍN



Diagnóstico social de Medellín y evaluación del modelo de intervención de la Secretaría de Bienestar Social - 2007



Alcaldía de Medellín
Secretaría de Bienestar Social

PANORAMA SOCIAL DE MEDELLÍN

Diagnóstico social de Medellín
y evaluación del modelo de intervención
de la Secretaría de Bienestar Social
2007

CORPORACION
REGION



Alcaldía de Medellín
Secretaría de Bienestar Social

Alcalde de Medellín:

Sergio Fajardo Valderrama

Secretaria de Bienestar Social:

Beatriz White Correa

Subsecretario Asistencia Social:

Geovany Celis R.

Subsecretarios Técnicos:

John Jairo Jaramillo Z., 2004-2006

Ana Lucía Gómez, 2007

Responsable de la investigación:

Corporación Región

Equipo de investigación:

Coordinador: Jorge Bernal Medina

Investigador principal: Libardo Sarmiento Anzola

Coinvestigadores:

Alexandra Castrillón Laverde

José Fernando Gutiérrez Lenis

Juan Fernando Vélez Granada

Edita:

Corporación Región

Medellín, diciembre de 2006

ISBN: 978-958-8134-34-5

CONTENIDO

PARA ACTUAR ES NECESARIO CONOCER	5
PRESENTACIÓN	7
METODOLOGÍA.....	9
1. EL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL	13
1.1 Los derechos económicos, sociales y culturales.....	13
1.2 La complejidad estructural del desarrollo, la democracia y la Política Pública	14
1.3 La política social como Política Pública sistémica y participativa ..	17
1.4 Derechos y ciudadanía(s)	19
1.5 La complementariedad entre los derechos económicos, sociales y culturales, Desc, la democracia y la gestión pública	20
1.6 La evolución del concepto de política social y ciudadanía	21
1.7 La cuestión social en Colombia	27

2. LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA CUESTIÓN SOCIAL DE MEDELLÍN	39
2.1. Antecedentes	39
2.2. La situación social de Medellín.....	40
2.3. Las políticas públicas sociales de las administraciones 1990-2006	59
3. DIAGNÓSTICO POR GRUPOS POBLACIONALES Y EVALUACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL.....	85
3.1. Mirada retrospectiva de la Secretaría de Bienestar Social, con énfasis en el período de 1985 al 2006	85
3.2. Diagnóstico de grupos poblacionales y evaluación de los proyectos con énfasis en el 2005.....	109
4. CONCLUSIONES GENERALES	257
5. RECOMENDACIONES	269
En el primer nivel:.....	270
En el segundo nivel:.....	273
En el tercer nivel:	273
En definitiva:	273
Bibliografía	275

PARA ACTUAR ES NECESARIO CONOCER

El actual Diagnóstico Social de Medellín constituye una de las fases fundamentales del proceso de intervención social, en la medida que procura el conocimiento de la realidad social y de los distintos elementos que son necesarios tener en cuenta para resolver la problemática diagnosticada. Es necesario conocer para actuar.

El Diagnóstico Social de Medellín informa sobre los problemas y necesidades existentes en la ciudad, abordando de manera especial las poblaciones vulnerables objeto de atención de la Secretaría de Bienestar Social y responde al porqué de esos problemas, intentando comprender sus causas y efectos, así como sus condicionamientos, identificando posibles tendencias.

De otro lado, identifica recursos y medios para actuar de acuerdo con las necesidades y determina prioridades de intervención de acuerdo con criterios técnicos.

Como valor agregado, presenta un cuerpo de recomendaciones sobre el accionar de la Secretaría de Bienestar Social y de las políticas sociales del municipio.

A partir de este acercamiento a las condiciones de vida de la población vulnerable de la ciudad, en el contexto político, económico, cultural y de la determinación si las políticas existentes deben prolongarse, sustituirse o modificarse, desde una perspectiva analítica crítica, se preten-

de en un segundo trabajo construir, con el concurso de la ciudadanía, propuestas de políticas públicas a partir de una visión de la dinámica familiar, como eje integrador de los programas de la Secretaría de Bienestar Social.

Es compromiso de la actual administración responder por una deuda social acumulada durante muchos años y para ello debe actuar con la sociedad civil atendiendo de manera efectiva las poblaciones en riesgo social, sobre la base de políticas públicas que garanticen, mediante la continuidad de los programas, transformar condiciones, dinámicas y estructuras que generan, mantienen y sostienen condiciones de exclusión social para algunos grupos poblacionales.

Esta actualización del Diagnóstico Social y sus recomendaciones se constituyen en un elemento fundamental para el logro de los objetivos sociales propuestos.

BEATRIZ WHITE C.
Secretaria de Bienestar Social
Alcaldía de Medellín

PRESENTACIÓN

En los años 1996 y 2000, la Secretaría de Bienestar Social realizó dos diagnósticos sociales sobre Medellín*. Este es, en consecuencia, el tercer diagnóstico que se lleva a cabo. Este estudio incluye un análisis del enfoque de la política social y una evaluación de los programas que desarrolla la Secretaría con ocho grupos poblacionales de la ciudad. Para la realización de esta labor, la Secretaría encargó a la Corporación Región, quien a su vez organizó un grupo de investigadores bajo la coordinación de Jorge Bernal Medina y la dirección general del investigador Libardo Sarmiento Anzola.

Este trabajo que el lector tiene en sus manos contiene cinco capítulos. En el primero se presenta un marco general sobre la política social, sus enfoques conceptuales y operativos, al igual que su desarrollo histórico en Colombia. El segundo corresponde a la situación social en Medellín, desde 1990 hasta hoy, por tanto incluye una mirada a las políticas públicas y las finanzas municipales que las administraciones de Ómar Flórez, Luis Alfredo Ramos, Sergio Naranjo, Juan Gómez, Luis Pérez y Sergio Fajardo han desarrollado y ejecutado para responder a las situaciones históricas que han enfrentado. La lectura retrospectiva de la Secretaría de Bienestar Social desde 1985 y el análisis de los ocho gru-

* En el estudio de 1996 participó la Corporación Región con el INER de la U. de A.

pos poblacionales con los que ella trabaja se presentan en el tercer capítulo. El cuarto presenta las conclusiones más generales y el quinto trae algunas recomendaciones para la Administración y la política social.

El año base para el balance sobre el impacto del trabajo de la Secretaría fue el año 2005 en razón a que se disponía de toda la información y los estudios necesarios. Se hace alusión en algunos casos al 2006, pero no se toma como año base en la medida en que al realizar el trabajo aún no se contaba con resultados definitivos en algunos campos.

Agradecemos la amplia colaboración de la Secretaria de Bienestar Social, la doctora Beatriz White, y del equipo de trabajo que la acompaña, en especial Ómar Rendón y Claudia Susana Herrera; igualmente, a todas las personas e instituciones que participaron de los talleres y reuniones efectuadas, al Departamento Administrativo de Planeación y a los investigadores de la Corporación Región.

Esperamos que este análisis y sus conclusiones y recomendaciones sean útiles para la Secretaría de Bienestar y la Alcaldía en general, y ayude a seguir haciendo de Medellín una ciudad más equitativa, justa, en paz y garante de los Derechos Humanos.

Corporación Región
Medellín, diciembre 2006

METODOLOGÍA

Para el desarrollo del diagnóstico-evaluación se asumió una perspectiva epistemológica estructural, sistémica y dinámica. En relación con la estructura es fundamental analizar las partes en su interdependencia. El enfoque sistémico considera que la totalidad, por su naturaleza sinérgica, es más que la simple suma de las partes que la componen y, además, que el todo no es compacto. Lo dinámico incorpora la historicidad del sistema y la conflictibilidad dialéctica de las partes que lo estructuran, por tanto son sistemas abiertos, en permanente diálogo con el entorno; la contradicción es el principio de toda dinámica.

Metodológicamente, esta propuesta epistemológica se desarrolla a partir del análisis de las variables población, territorio, dinámica del desarrollo, regulación estatal. En consecuencia, el diagnóstico social y la evaluación de la Secretaría de Bienestar Social, parten de plantear la cosmovisión ético-política desde la cual se lleva a cabo el análisis. A continuación se describen el comportamiento y la relación de las dimensiones implicadas desde la misión y los objetivos institucionales de la Secretaría de Bienestar Social. Con este fin se hizo una revisión documental y sistematización de la información cuantitativa y cualitativa disponible, complementada con entrevistas y trabajos en taller.

Este enfoque toma en cuenta la advertencia de tener cuidado sobre el peligro de exagerar las posibilidades de una política conscientemente

adoptada y adjudicarle la responsabilidad de los fracasos y el mérito de los triunfos, desconociendo el peso y la importancia de los procesos históricos, económicos, políticos, sociales y culturales que no se encuentran bajo el control de los gestores de una Política Pública. Hay factores relacionados con políticas públicas nacionales y/o fenómenos y acciones internacionales que impactan las realidades locales y regionales, y que pueden dar al traste con esfuerzos locales. Además, el modelo económico, las acciones del sector privado y en general del mercado, también pueden afectar notablemente el accionar de una administración local.

Para evadir este riesgo, los dos objetivos del estudio se complementan y equilibran: la actualización del diagnóstico social y la evaluación de los programas de la Secretaría de Bienestar Social. En el primero se identifican las características generales del modelo de desarrollo de la ciudad, resaltando los factores estructurales del mismo que limitan la acción de las políticas de gobierno cuando no se orientan a modificar los factores subyacentes y causales de los fenómenos sociales. En el segundo, se analiza el comportamiento de las poblaciones objetivo de las acciones de la Secretaría de Bienestar Social tratando de establecer qué modificaciones y coberturas logran los programas del municipio.

En lo concerniente a la información, las fuentes para el desarrollo del trabajo fueron primarias y secundarias. Las primarias se obtuvieron mediante entrevistas y talleres con personal directivo y profesional de la Secretaría de Bienestar Social y con representantes de instituciones que participan de diferentes proyectos y procesos que se relacionan con las poblaciones que atiende dicha Secretaría; las secundarias, mediante el acceso al material publicado en lo referente al tema social y el entregado por la Secretaría de Bienestar Social, Metro información, y el centro de investigaciones económicas del Banco de la República de Medellín, y la obtenida por la Encuesta Continua de Hogares, cuyo procesamiento permitió obtener información actualizada de datos necesarios para el desarrollo del estudio.

En lo relacionado con la información para la **realización del Diagnóstico Social**, las fuentes fueron secundarias, se revisaron los diagnósticos sociales realizados por la Secretaría de Bienestar Social en 1996 y el 2000, las encuestas de calidad de vida de los años 2004-2005, el censo del 2005, datos del Banco de la República, en especial información re-

lacionada con las finanzas públicas municipales, e investigaciones realizadas en la ciudad de algunos grupos poblacionales y problemáticas específicas.

Para la realización **de la evaluación del modelo de intervención de la Secretaría de Bienestar Social con énfasis en los proyectos desarrollados durante el 2005**, se consultaron fuentes secundarias como el informe de empalme de la administración de Luis Pérez y Sergio Fajardo, El Plan de Desarrollo de la Administración Fajardo 2004-2007, los informes de evaluación y control de la Alcaldía, los planes de acción y las evaluaciones de los años 2004, 2005 y 2006, al igual que los presupuestos e informes financieros, entre otros. Además, para la evaluación cualitativa se realizaron dos reuniones con el equipo Directivo, tres talleres con el personal de la Secretaría de Bienestar Social a nivel Directivo y de profesionales, con los cuales se realizaron análisis, aplicación de encuestas y revisión de informes, entrevistas a los tres líderes de las unidades (Niñez, Programas especiales, Tercera Edad y Discapacidad) y las coordinadoras de los programas de Familia y Atención a la población desplazada; además se entrevistaron cinco personas de instituciones no gubernamentales que están en relación con la Secretaría de Bienestar Social y un conversatorio con tres concejales de la ciudad.

La evaluación realizada del modelo de intervención de la Secretaria de Bienestar Social es cuantitativa y cualitativa, y para ello se utilizaron los siguientes criterios:

Eficacia: es la relación entre meta planeada para el 2005 vs la meta cumplida en el 2005.

Alta: cuando el cumplimiento es igual al 90% o mayor .

Media: cuando el cumplimiento de la meta está entre el 71% y el 89%.

Baja: cuando el cumplimiento de la meta es igual al 70% o menor.

Eficiencia: es la relación entre presupuesto asignado en el 2005 vs ejecución financiera en el 2005.

Alta: cuando la ejecución presupuestal es igual al 90% o mayor .

Media: cuando la ejecución presupuestal está entre el 71% y el 89%.

Baja: cuando la ejecución presupuestal es igual al 70% o menor.

Incidencia: es la relación existente entre los habitantes de la ciudad que tienen una determinada problemática en el 2005 vs la población

con dicha problemática que es atendida en el 2005 por la Secretaría de Bienestar Social.

Alta: cuando la Población atendida por la Secretaría de Bienestar Social es el 80% o más de los habitantes de la ciudad que tienen esa problemática específica.

Media: cuando la población atendida por la Secretaría de Bienestar Social está entre el 41% y el 79% de los habitantes de la ciudad que tienen esa problemática específica.

Baja: cuando la población atendida por la Secretaría de Bienestar Social es el 40% o menos de los habitantes de la ciudad que tienen esa problemática específica.

Pertinencia: relacionada con las acciones, si estas son coherentes en dar respuesta a la problemática de la población y si sus enfoques son integrales (promoción, prevención, asistencia, mitigación, rehabilitación).

Efectos: es la calificación dada por diez funcionarios de la Secretaría de Bienestar Social en una encuesta evaluativa sobre los efectos de cada programa de acuerdo con los objetivos del Plan de Desarrollo, desde el enfoque de los derechos (Autonomía, desarrollo de capacidades y auto-gestión, ciudadanía y democracia, dignidad y bienestar humano, inclusión e integración social con equidad, garantizar los derechos).

Alta: cuando responden 8 o más personas.

Media: cuando responden entre 6 y 7 personas o cuando las respuestas de alta y media son 5 en cada una.

Baja: cuando 5 o menos personas responden NS/NR.

1

EL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL

El marco conceptual para el diagnóstico de la situación social de Medellín y la evaluación de la gestión de la Secretaría de Bienestar Social está fundamentado en la combinación de dos enfoques: las Libertades Fundamentales y los Derechos Humanos, en particular los Desc; y el enfoque metodológico de la complejidad estructural en el análisis del desarrollo, la democracia y las políticas públicas sociales.

1.1 LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El objetivo central de la política social dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho está asociado a la protección y garantía universal de las libertades fundamentales y los Derechos Humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Desc. El reconocimiento de estos como parte del desarrollo de los derechos humanos es un legado del siglo XX. Los derechos civiles y políticos son logros morales y políticos de la humanidad que datan de los siglos XVII y XIX, respectivamente. La tercera oleada en el reconocimiento y conquista de los derechos tuvo como objetivo las libertades positivas, esto es, la conquista de los derechos globales de bienestar o sociales que son necesarios para una oportunidad igual en la vida civil y la participación política democrática de los ciudadanos y ciudadanas.

El Pacto de Desc, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1966 y adoptado mediante la Ley 74 del 26 de diciembre de 1968 por el Congreso colombiano, entró en vigor el 3 de enero de 1976 y se consagró en la Constitución Política de Colombia de 1991 en el capítulo 2 del Título II *De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. De igual forma fue adoptado, por la Ley 389 de 1996, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales –Protocolo de San Salvador–, el cual entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

Estos principios se refuerzan a la vez en la consolidación de la descentralización (política, fiscal, y administrativa), la autonomía local, el equilibrio ambiental, la democracia, la participación, la responsabilidad social y la solidaridad de todos los ciudadanos.

El concepto de planificación económica y social es el instrumento más importante para el desarrollo de los anteriores principios. De acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional sobre el particular, el modelo de planeación que adoptó la Constitución de 1991 hace énfasis en: i) autonomía de las regiones, ii) prioridad del gasto público social, iii) principio de participación ciudadana y concertación, iv) necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica.

En Colombia, los niveles nacional, departamental y municipal son las instancias estratégicas del modelo de organización territorial, político y administrativo. En la base de este modelo organizacional se encuentran las familias y las comunidades, con el apoyo de las administraciones públicas y el sector privado. Todas las acciones y recursos externos (internacionales y nacionales) deben confluir en planes regionales y locales integrales de desarrollo, en los cuales se combinen las dimensiones social, económica, política, ambiental y cultural.

1.2 LA COMPLEJIDAD ESTRUCTURAL DEL DESARROLLO, LA DEMOCRACIA Y LA POLÍTICA PÚBLICA

El desarrollo social debe entenderse como el producto de una complejidad estructural entre elementos organizados sistemáticamente y bajo una sinergia interactiva. Hoy en día, es ampliamente aceptado que

la simple combinación de mayor crecimiento económico y focalización en servicios sociales básicos para los pobres, unidos a la generación de redes de solidaridad, no son suficientes para enfrentar los problemas relacionados con la pobreza, las desigualdades y la exclusión.

La cuestión social, en general, y la desigualdad, en particular, al ser problemas, por naturaleza, multidimensionales, en consecuencia no pueden ser atacadas con acciones desarticuladas. En efecto, diferentes estudios señalan las limitaciones de los enfoques de asistencia social de carácter sectorial y desde la perspectiva de grupos poblacionales, dado que no permiten una respuesta integral y holística a la multidimensionalidad de la cuestión social, la pobreza y la desigualdad. Por el contrario, lo que ha dado como resultado es la proliferación de actividades y la segmentación de la oferta pública. Esta dispersión ha afectado la definición de objetivos claros de Política Pública social, ha dificultado la focalización y ha promovido la conformación de un esquema de financiamiento en el que priman la diversidad, la desarticulación de las fuentes y la duplicidad de las acciones.

La formulación de la política social en el marco del enfoque de la complejidad del desarrollo regional implica reconocer los diversos y complejos tramados de la organización social, económica, política y cultural que determinan una mirada integradora y transversal de la Política Pública y su institucionalidad. Integradora de los enfoques sectoriales, temáticos y poblacionales; y transversal en lo que tiene que ver con lo territorial, lo ambiental y la perspectiva de género. La teleología de la política social es la universalización de los Derechos Humanos, en particular los Desc, y la realización de las libertades fundamentales. Los Desc van más allá de las "titularidades" y las "provisiones", implican la igualdad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios, el empoderamiento de las personas y las comunidades, la gestión democrática de los territorios que habitan y el poder constituyente para definir autónomamente los planes de vida y la planeación del desarrollo que los articula y materializa.

Para que exista complejidad estructural en el desarrollo regional se requiere un fortalecimiento institucional local, esto es, la capacidad de las administraciones político-administrativas para identificar y desarrollar propuestas estratégicas, disponibilidad de mecanismos para la negocia-

ción y solución de conflictos; profundización de prácticas democráticas; disposición de espacios para la participación y la concertación; tener la capacidad de articularse con otras instancias públicas y políticas; posibilitar mecanismos para facilitar la interacción de los productores con el mercado; promover mecanismos de financiamiento, acceso a tecnologías e información y canales de comercialización: capacidad de crear y consolidar mercados locales, nacionales e internacionales para producir y apropiarse excedentes económicos necesarios para la ampliación de la producción y la elevación de la calidad de vida de su población; promover una redistribución equitativa y conveniente del poder y de la riqueza; y posibilitar la articulación de intereses de los diferentes actores en un proyecto social, esto es, un proyecto político que tenga en cuenta su sostenibilidad social, cultural, económica y ambiental, entre otros.

El desarrollo de las comunidades y la gestión democrática de sus territorios con una perspectiva regional y global presupone el crecimiento económico, bajo criterios de sostenibilidad social y ambiental, y se caracteriza por: i) un creciente proceso de autonomía para definir sus propios estilos de desarrollo; ii) apropiación de excedente económico generados en ellas a fin de reinvertirlo en la propia ciudad-región, diversificando su base económica y confiriendo sustentabilidad de largo plazo a su crecimiento; iii) inclusión social, en términos de una mejoría sistemática en la repartición interpersonal del ingreso local-regional y una permanente posibilidad de participación de la población en las decisiones de competencia de la ciudad-región; iv) concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y el manejo de los recursos naturales; v) una creciente autopercepción colectiva de pertenencia regional; vi) tendencia estratégica hacia la garantía y disfrute universal de libertades y Desc.

Este enfoque integrado presupone el diseño y construcción de políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento y la acumulación, sino también la equidad, el bienestar y la igualdad de todos los ciudadanos, y, por otra parte, incluyen en la política social el efecto productivo, la eficiencia y la eficacia y el principio de costo-beneficio.

Esta tendencia conlleva la necesidad de articular plenamente la política económica y la social, de tal manera que estén integradas por objetivos unificados y principios constitucionales, coordinadas institu-

cionalmente para que sean coherentes en su concepción y manejo instrumental y financiero con los planes de desarrollo nacional y local, y las metas estratégicas de universalización progresiva de libertades fundamentales y Derechos Humanos de la política social. La política económica y las actividades económicas en general no pueden seguir actuando desvinculadas del bienestar social y de la promoción de la equidad y la igualdad social.

1.3 LA POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA SISTÉMICA Y PARTICIPATIVA

El enfoque sobre Política Pública social reconoce su naturaleza no exclusivamente estatal ni sometida a las fuerzas del mercado; es más bien una sinergia institucional, social y política que implica que dentro de ella las políticas gubernamentales se planteen acciones e instrumentos que se consolidan al interior de sistemas y no acciones independientes o atomizadas.

Indudablemente, concebir el desarrollo desde una perspectiva de sistemas implica pensar en el papel que pueden desempeñar las instituciones dentro de este marco de acción, y conlleva preguntarse por la esencia de la gestión pública y, en particular, si existe un solo tipo de gestión, si esta depende en gran medida de las características propias de cada proyecto o programa, si es posible encontrar elementos comunes entre los programas o acciones, y si es a partir de estos elementos comunes que es posible desarrollar mecanismos de coordinación y concertación que permitan trascender lo sectorial y concebir la ejecución de las acciones como la búsqueda de un cambio de actitudes o de bienestar, que no son otra cosa que el resultado de las acciones de todos.

La descentralización de la política social y su ejecución local a partir de criterios de igualdad, eficiencia y calidad, que garanticen el ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos ciudadanos, y no exclusivamente una oferta de servicios, requiere otras formas de entender y enfocar el diseño e implementación de las políticas públicas, ya no como una respuesta temporal a los compromisos gubernamentales, sino como garantía para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos constitucionales. Se trata de un profundo cambio de enfoque que con-

lleva una verdadera participación democrática en los procesos de toma de decisiones.

El tránsito de una oferta de servicios sociales a una respuesta por demanda, de “dar” significa que los servicios sociales deben definir sus límites con precisión, esto es, los estándares de calidad y contenido que se persiguen en cada uno de ellos, de manera que exista un menú claro para el usuario y este pueda escoger de acuerdo con sus necesidades. Significa que los servicios sociales son exitosos si son capaces de contribuir a la formación de personas y grupos que se conciben a sí mismos como sujetos de derechos, capaces de contribuir, desde su red de experiencias y vivencias cotidianas, a las decisiones públicas, bien en el plano individual, familiar o desde las organizaciones sociales.

Como parte de una construcción colectiva a favor del bienestar colectivo, la política social está inserta en un proyecto social que debe tener ubicación histórica y política en la que la intervienen distintos actores. Qué tipo de sociedad se requiere y cuál es el papel y las relaciones entre esos actores es algo que debe ser especificado a la hora de construir las bases de la política social.

Con la diferenciación del mundo en ámbitos de relativa independencia, lo público en política se corresponde con el mercado en economía, y familia-comunidad-territorio en lo social. La política social articula estas distintas dimensiones de la existencia humana. La política social tiene una connotación espacio-temporal sistémica. Da cuenta del nivel y calidad de vida alcanzada, de la igualdad en la distribución de las condiciones de existencia en el conjunto social, de la forma armónica o el conflicto en las relaciones entre las diferentes clases sociales, de los marcos institucionales y de la interdependencia histórica entre la política, la cultura y la economía.

En resumen. Las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, la distribución de costos y beneficios, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector relacionado con la satisfacción de las necesidades humanas.

1.4 DERECHOS Y CIUDADANÍA(S)

La política social democrática debe tener como uno de sus propósitos centrales la expansión de las ciudadanías. La formación de ciudadanos y ciudadanas que tengan garantizados sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, y que participen activamente en la vida social y política, debe ser la meta de una política social integral y democrática. Al tiempo que se trata de garantizar la universalidad de esos derechos para el conjunto de la población, es preciso tener en cuenta la diversidad cultural, étnica, sexual y etaria de esa misma población. Esto es importante si se quieren evitar fórmulas y políticas homogéneas que atentan contra esa diversidad y contra los derechos de las minorías en la sociedad.

Esto quiere decir que la política y los programas y proyectos de tipo social deben tratar de garantizar las dos cosas. De un lado, universalidad en educación, en salud, en atención básica, etc. Y, del otro, atender a las características y demandas específicas de mujeres, negros, campesinos, indígenas, niños, ancianos, jóvenes, homosexuales y demás expresiones diversas de la sociedad. Por ello consideramos que lo más adecuado es hablar de ciudadanías (en plural) y no de ciudadanía (en singular).

Para precisar estas nociones se va a utilizar la noción de ciudadanía compleja que propone José Rubio Carracedo (2000) y que supone las siguientes tres características:

- Iguales derechos fundamentales para todos los ciudadanos y ciudadanas, lo que implica una política universalista de integración de tales mínimos comunes irrenunciables.
- Derechos diferenciales de todos los grupos, mayoría y minorías, que componen la estructura organizativa del Estado (todo Estado es, en mayor o menor grado, multisocial y multicultural), lo que implica una política de reconocimiento tanto en la esfera privada como en la pública, y
- Condiciones mínimas de igualdad para la dialéctica o diálogo libre y abierto de los grupos socioculturales, lo que implica una política multicultural que incluye disposiciones transitorias de discriminación positiva, de currículos multiculturales, de incentivar el intercambio. A estos tres elementos podemos agregar la necesidad de atender

ciudadanos y ciudadanas y grupos sociales en estado crítico de vulnerabilidad y riesgo, que deben ser atendidos adecuadamente por el Estado y reincorporados a la sociedad.

1.5 LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, DESC, LA DEMOCRACIA Y LA GESTIÓN PÚBLICA

Para garantizar los Desc se necesita la consolidación de un sistema institucional, jurídico y social integral, eficiente, universal y solidario. Además, se debe contar con el financiamiento suficiente para garantizar su cubrimiento universal, el desarrollo organizacional y los mecanismos políticos y administrativos que permitan avanzar por este camino.

La jurisprudencia no deja dudas sobre el imperativo y responsabilidad que les corresponde al Estado y a la sociedad civil en la construcción del Estado social y democrático de derecho. Según la Corte Constitucional, los Desc implican una prestación por parte del Estado y por lo tanto una erogación económica que por lo general depende de una decisión política. Su razón de ser está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, con lo cual adquieren el carácter de fundamentales. Las diferentes categorías de tales derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad y la libertad de la persona humana, característica que exige protección permanente con el propósito de obtener su plena vigencia, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros (Sarmiento, 1997: 172).

Esta exigencia, a su vez, impone el reconocimiento de la importancia de la organización social y política de la ciudadanía, y la garantía de sus derechos de expresión y movilización. La libertad individual y la libertad jurídica deben hacerse efectivas mediante las exigencias que las personas y los grupos plantean a la sociedad y al Estado con el fin de que les proporcionen los medios para alcanzar una existencia digna.

Las libertades fundamentales, los derechos individuales y los Desc se complementan: los segundos amplían los ámbitos de protección de

la persona, asegurándole, incluso, las condiciones materiales para el disfrute efectivo y pleno de los derechos individuales, y los derechos políticos y civiles son la garantía para la solución democrática de las demandas ciudadanas y de procesos de acuerdo y concertación social y política. Esta es la noción moderna de la democracia.

1.6 LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL Y CIUDADANÍA

Los derechos de ciudadanía se extienden como resultado del proceso dinamizado por el conflicto de clases. Los desposeídos de la sociedad civil rudimentaria se han organizado a lo largo de la historia moderna para presionar a favor de sus demandas de derechos políticos y, finalmente, de sus derechos económicos, sociales y culturales. Los ricos y poderosos siempre se han resistido a aceptar dichas demandas.

Como resultado de estas luchas, el progreso de la ciudadanía desde la dimensión civil a la social, pasando por la política, es también un proceso de búsqueda de transformar el conflicto entre las clases. Aunque bien se sabe que la ciudadanía afecta a la clase social y que ello no elimina ni la desigualdad, las asimetrías de poder ni el conflicto, no obstante cambia la cualidad de los conflictos y la colisión entre intereses divergentes.

En el proceso de construcción de los Estados nacionales modernos, al romperse con el modelo de relaciones tradicionales de autoridad, en el cual se intercambiaba protección por dependencia entre los pobres y las clases superiores, se abre la posibilidad y la necesidad de atribuirles el estatus de ciudadano a los individuos, con el reconocimiento de una igualdad humana básica. La pobreza, liberada de las relaciones de tutela, pasa a ser vista como un problema político, ético, institucional y conceptual, o sea, como una cuestión social. El debate teórico sobre la pobreza intenta buscar las causas que están en la raíz del problema, sean ellas encontradas en la diferencia entre el aumento de los pobres y el aumento de la riqueza (Malthus), en la necesidad de eliminar el excedente poblacional, en términos cuantitativos y cualitativos (el neodarwinismo de Spencer y Summer) o en la lógica de la acumulación del capital al producir un ejército industrial de reserva (Marx).

El desarrollo de la política social parte de las transformaciones que tuvieron lugar con la revolución de las sociedades modernas, esto es, la conformación del sistema mundo capitalista, el fortalecimiento del Estado-Nación, la emergencia de la autonomía individual y la democracia de masas. Fueron el reconocimiento de la marginalidad, el desempleo, la pobreza y la desigualdad como problemas sociales inaceptables, al igual que los crecientes conflictos políticos asociados a estos fenómenos, los que crearon las condiciones para el desarrollo de poderosos mecanismos institucionales de protección social.

La emergencia de la cuestión social es parte del proceso más general de desarrollo del capitalismo, en el cual las relaciones sociales y económicas fueron duramente afectadas por los procesos de industrialización y urbanización, que rompieron las relaciones tradicionales de autoridad y de solidaridad, y generaron nuevos actores colectivos con nuevas demandas políticas. Las reivindicaciones por igualdades socio-económicas en un contexto de democracias de masas generaron un conjunto de políticas e instituciones, como respuesta a los problemas de la pobreza y de la desigualdad. Ese conjunto fue denominado *Welfare State* o Estado de Bienestar Social, incluyendo bajo ese nombre tanto las políticas e instituciones como la extensión de los derechos sociales de ciudadanía y los presupuestos y provisiones que les daban garantías de cumplimiento (Fleury y Molina, 2000:1).

En consecuencia, el conflicto social moderno se centra en el ataque de las desigualdades que restringen la plena participación ciudadana por medios sociales, políticos, económicos o culturales, y en el establecimiento de titularidades y provisiones que constituyen un estatus de ciudadanía rico y pleno.

La promulgación de los derechos de ciudadanía desde los puntos de vista civil, político, social y cultural para todos es señal de un progreso auténtico. Este hecho unido al crecimiento significativo en la cantidad y diversidad de las provisiones crea un estado de civilización y de libertad altamente deseable. No obstante, en la agenda de las luchas por la ciudadanía y la titularidad, según el balance llevado a cabo por Dahrendorf, quedan tres cuestiones importantes: i) la vieja lucha de clases no ha terminado, falta aún por reconocer los derechos de grupos específicos o minoritarios; ii) la pobreza persiste y las situaciones duraderas de des-

empleo plantean cuestiones nuevas de ciudadanía, y los instrumentos del Estado social no parecen capaces de darles adecuada respuesta; surge de este modo una exclusión nueva (a diferencia de los conflictos de clase, los excluidos están dispersos, desorganizados y son débiles, pero representan una deuda vital dentro del contrato social que no deja de afectar al resto de la sociedad); iii) el establecimiento de la ciudadanía en un solo país es imposible, se requiere la titularidad de los derechos humanos de manera universal.

Antes de abordarse la solución de los problemas planteados, sobrevino el colapso del Estado de Bienestar Social. De acuerdo con el análisis realizado por Pierre Rosanvallon, pueden distinguirse tres etapas en la quiebra del *Welfare State*: la crisis financiera que se desencadenó en los años 1970 (aumento de los gastos sociales por encima de los ingresos); la crisis ideológica que emerge en la década de 1980 (crisis de legitimidad del Estado social de derecho provocada por la creciente burocratización, corrupción e ineficiencia); y la crisis filosófica de finales del siglo XX (desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos) (Rosanvallon, 1995: 8-10).

Según el director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia, nos encontramos en una nueva era de lo social y lo político. La refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican una mejor articulación entre la práctica de la democracia, la deliberación sobre la justicia y la gestión de los nuevos problemas sociales (Fleury y Molina, 2000: 1).

La globalización económica y la crisis del Estado de Bienestar Social pusieron fin a la ilusión consolidada a lo largo del siglo XX de organizar, mediante la instauración de los regímenes de protección social, las condiciones de vida en común y el ejercicio de la solidaridad. Vivimos a la vez, según Fitoussi y Rosanvallon, el agotamiento de un modelo y el final de un antiguo marco de inteligibilidad del mundo. Fallan simultáneamente las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (la crisis del *Welfare State*), las formas de la relación entre la economía y la sociedad (la crisis del trabajo), y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (la crisis del sujeto).

Por tanto, se torna urgente volver a dar un sentido vigoroso a la acción política (Fitoussi y Rosanvallon, 1997: 12-14).

¿Cuál es la nueva arquitectura del bienestar en el siglo XXI? Este es el debate que ocupa actualmente a tecnócratas, políticos, académicos, empresarios y ciudadanos. Entre tanto las desigualdades aumentan, los Estados se ocupan con mayor dificultad frente al masivo fenómeno de la exclusión, el trabajo se precariza y se torna más inestable, los hogares son más frágiles, vulnerables y efímeros, la distribución de los riesgos y de las necesidades sociales cambian dramáticamente.

Actualmente, la incidencia del riesgo social está bajando en el ciclo de vida a escalas de edad más tempranas, sin que las poblaciones mayores estén en mejor condición. El mayor riesgo tiende a concentrarse en las nuevas familias, en niños pequeños y en los jóvenes. Es aquí donde la tasa de pobreza aumenta más y los ingresos se reducen velozmente. El riesgo también afecta a los trabajadores, calificados y no calificados.

Según Gösta Espin-Andersen, catedrático de la Universidad Pompeu Fabra, el gran desafío es establecer un paquete de medidas coherentes para un Estado bienestar del siglo XXI. Además, propone cinco ingredientes básicos: invertir en los niños y las niñas; invertir en las mujeres (la clave en el nuevo equilibrio de bienestar); combatir el impacto de la clase de origen en las posibilidades y oportunidades de los niños; un nuevo sistema de evaluación de riesgo, una nueva solidaridad, un nuevo contrato social; un nuevo sistema de contabilidad social (lo que importa es el Pib, no sólo el gasto público) (Andersen, 2003).

De otra parte, el Banco Mundial promovido por el G7 viene impulsando la transformación institucional del sector social en América Latina bajo el renovado enfoque de Protección Social que está cimentado en el manejo social de los riesgos (Holzmann y Jorgensen, 2000).

El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas destinadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de los más desprotegidos, en las áreas de la salud, la pensión y el trabajo. El sistema de protección social tiene dos grandes componentes: i) el sistema de seguridad social (salud, pensiones, riesgos profesionales), ii) el sistema de asistencia social (subsidios y auxilios: nutrición y en dinero).

Este enfoque de política social replantea las áreas tradicionales de Protección Social (intervención en el mercado laboral, prevención social y redes de protección social) en un marco que incluye tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos, shocks), tres niveles de formalidad de manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo. Este nuevo marco conceptual para la protección social parte del conflicto entre la necesidad de proveer seguridad y la aparente falta de recursos financieros públicos, por tanto traslada la lógica económica (de mercado) al ámbito social, redistribuyendo los costos a todos los agentes sociales.

Al contrario del enfoque de derechos que es positivo en cuanto se fundamenta en potenciar las capacidades humanas y las competencias ciudadanas, el Manejo Social del Riesgo, MSR, se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por la especie humana (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto generan y profundizan la pobreza. Las principales fuentes de riesgo identificadas por el modelo se presentan en el cuadro 1:

Cuadro 1. Principales fuentes de riesgo

	Micro (Idiosincrásico)	Meso	Macro (Covariado)
Naturales		Lluvias Deslizamientos de tierras Erupciones volcánicas	Terremotos Inundaciones Sequías Fuentes vientos
Salud	Enfermedad Lesiones Discapacidad	Epidemias	

Ciclo Vital	Nacimiento Ancianidad Muerte		
Sociales	Crímenes Violencia intrafamiliar	Terrorismo Pandillas	Conmoción civil Guerras Disturbios Sociales
Económicas	Desempleo	Reasentamiento	Colapso del producto Balanza de pagos, Crisis financiera o monetaria
	Daño en las cosechas		Perturbaciones en los Términos de intercambio in- ducidos por tecnología o el comercio
	Fracasos comerciales		
Políticas	Discriminación racial	Demostraciones masivas	Incumplimiento político en pro- gramas sociales Golpe de estado
Ambientales		Contaminación Deforestación Desastre nuclear	

Los principios rectores que se desprenden del marco del MSR de los que se derivan recomendaciones concretas de política social son:

- La complejidad del marco del manejo social del riesgo exige una visión holística de los problemas, opciones y actores.
- Equilibrar las estrategias de superación, mitigación y reducción de los riesgos. En términos estrictos, el mejor manejo social del riesgo es garantizar que el riesgo (de deterioro) nunca se produzca. Luego viene la mitigación del riesgo, puesto que los efectos de los riesgos se reducen ex-ante. La superación del riesgo es básicamente la estrategia residual si todo lo demás ha fracasado.
- Basarse en la ventaja comparativa de los actores. El manejo social de los riesgos abarca muchos actores, desde individuos, hogares, comunidades y ONG, hasta el gobierno en sus distintos niveles, donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones internacionales y la comunidad mundial en conjunto.
- Hacer coincidir las intervenciones con los riesgos.

A continuación, se describe la manera como se está operacionalizando el enfoque de Manejo Social del Riesgo en Colombia, en el marco de las principales etapas por las cuales ha transitado la “cuestión social” en Colombia.

1.7 LA CUESTIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

En Colombia, la “cuestión social” aparece en los umbrales de la estrenada vida “republicana”, una vez consolidada la independencia de España. El espíritu de la Ilustración se hizo presente en los hombres y mujeres que fueron educados bajo su influencia y lucharon por los ideales republicanos. Creían que la razón en marcha era capaz de allanar todos los obstáculos y transformar con su sola revelación la realidad histórica.

Los intelectuales de la Ilustración, principal movimiento ideológico del siglo XVIII, insistían en la necesidad de ilustrarse, educarse racionalmente y emplear la razón para descubrir las leyes que rigen la sociedad y así poder solucionar sus problemas. Afirmaban que, según las “leyes naturales” de la sociedad, el ser humano debía disfrutar más libertades y no estar sometido al control de la monarquía absoluta. Debían reducirse las desigualdades sociales, terminando con la servidumbre y la esclavitud, y educar al pueblo para darle mayor movilidad social. Otro de los principios que sustentaba la Ilustración era que la moral y la educación no podían ser dirigidas por la Iglesia Católica porque sus enseñanzas estaban basadas en la fe y no en la razón.

Bolívar, el ejemplo más insigne, había creído que América era el continente nuevo donde podría ser posible establecer el imperio de la libertad, la justicia y la igualdad sobre bases institucionales firmes. Quiso transformar a la vez las fuerzas sociales y las instituciones, sin darse cuenta que estas resultan vacías si aquellas no la sustentan e impulsan. No obstante, los proyectos de Bolívar fueron el esfuerzo mayor que se hizo por intentar poner a la América española a la altura de los tiempos. Con posterioridad, las élites dominantes, al contrario, adoptaron constituciones liberales cómodas que sirvieron de careta al caudillismo, a las oligarquías y a toda clase de intereses dominantes (Soriano, 1968: 42-43). Para las bases populares, el caudillo encarnaba la respuesta a sus necesidades y veían en él la posibilidad de lograr su anhelo máspreciado, la tierra. Representaba, además, la protección frente a todo tipo de carencias.

De este modo, la Independencia se redujo a un movimiento fundamentalmente político que significó un traspaso de autoridad, pero con cambios sociales y económicos muy marginales. Las posibilidades de lograr un desarrollo económico nacional se vieron sofocadas por la es-

estructura social del nuevo Estado, donde las poblaciones rurales empobrecidas ayudaban muy poco a las industrias locales. Sobrevivió la Independencia y se agudizó la antigua división colonial entre una minoría privilegiada, que monopolizaba las tierras, el comercio y el gobierno, y una masa de campesinos, indígenas, afrodescendientes y trabajadores urbanos que apenas subsistían.

A los sesenta años de la revolución del pueblo comunero y a sólo treinta años de sellada la Independencia, por primera vez en la vida republicana una clase social distinta de la burguesía asumió la dirección política del Estado. El golpe político-militar del 17 de abril de 1854 encabezado por el general José María Melo significó algo nuevo en la historia de América Latina, un gobierno de artesanos, campesinos y militares. “Pan, trabajo o muerte” rezaban los pasquines y letreros murales.

El ideario socialista europeo encontró terreno abonado en las masas irredentas urgidas de atención gubernativa, de planes colectivos de empleo y de otorgamiento de trabajo para todos. La oligarquía encontraba estas ideas como retardatarias y enemigas de los más efectivos y modernos sistemas liberales, defendiendo, en consecuencia, el capitalismo europeo y la expansión continental de Estados Unidos. La revolución social encabezada por Melo sólo se sostuvo ocho meses, sin que esta acción política volviera a repetirse en la historia colombiana (Vargas, 1998).

Consolidado el Estado liberal, este sólo hacía concesión a algunos derechos civiles y políticos, desconociendo los derechos sociales, económicos y culturales. Respondía de este modo a una sociedad autoritaria, jerarquizada, patrimonialista y clientelista que reforzó una ética de la desigualdad y del individualismo egoísta. Por ello, su política social era centralista, sectorial, compensatoria, asistencial, tecnocrática y residual. La “cuestión social” en Colombia, durante la segunda mitad del siglo XIX y bien entrado el siglo XX, fue atendida bajo un enfoque asistencialista y paternalista, principalmente por sociedades filantrópicas de beneficencia (Sarmiento, 1997: 167).

En América Latina, en la medida que los países se iban articulando al sistema mundo capitalista en condición periférica, el concepto “cuestión social” reaparece a fines del siglo XIX. Las luchas sociales en contra de la pobreza, la exclusión y la injusticia alcanzaban conquistas en el ordenamiento político, logrando que estas disfunciones se trasladaran al

debate público y animaran la creación de instituciones y la formulación de programas para enfrentarlos. El incipiente desarrollo del Estado bienestar alimentó la esperanza de una sociedad liberada de la necesidad y de un individuo protegido de los principales riesgos de la existencia.

En efecto, en América Latina pueden ser encontrados algunos de los más antiguos, fuertes y complejos mecanismos de ingeniería política e institucional en el campo de la seguridad social. Los países pioneros en la introducción de leyes de protección social, en el Cono Sur, antecedieron a países como los Estados Unidos y a otros que hoy día se destacan en el campo de la protección social, como los países nórdicos. El estudio comparativo desarrollado por Mesa-Lago (1978), permitió clasificar diferentes países de América Latina y el Caribe de acuerdo con el criterio de antigüedad de los sistemas de seguridad social: los pioneros, los medianos y los tardíos.

Dicha clasificación se basa en criterios históricos y destaca particularmente el momento en el cual cada país empezó a ocuparse de la protección social de sus habitantes por medio de sus políticas públicas. El punto de arranque es importante tanto porque permite ubicar las corrientes de desarrollo que se vivían en la época y que le dan un sello muy claro a la orientación de las políticas sociales, como también porque entre más temprano se haya iniciado dicha atención son mayores los grados de madurez institucional alcanzados. La madurez institucional se relaciona con la cobertura alcanzada y con la relación entre contribuyentes y beneficiarios del sistema. A mayor madurez, crece la cobertura, como también el número de beneficiarios por contribuyente.

Los países pioneros son los que tempranamente, hacia los años 1920, empezaron el desarrollo de medidas de protección social para su población. Entre ellos se encuentran: Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Cuba. Un segundo grupo, el intermedio, inicia sus acciones de protección social en los años 1940, bajo la influencia causada por la difusión del Plan Beveridge (propuesta de un modelo de seguridad social universal, en 1942 en Inglaterra) por medio de la OIT. Este grupo intermedio está compuesto por Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.

Diferente a los países pioneros, en los cuales el desarrollo de la protección social estuvo vinculado a un proyecto de industrialización y a de-

mandas de los trabajadores urbanos organizados en fuertes sindicatos, los países intermedios presentan algunos trazos comunes, como su baja cobertura, una seguridad social estratificada, con una estructura piramidal en la cual hay en el ápice relativamente pocos grupos de asegurados protegidos por los subsistemas privilegiados, en tanto en la base queda la mayoría de la población cubierta por sistemas más pobres y precarios (Fleury y Molina, 2000: 31-32).

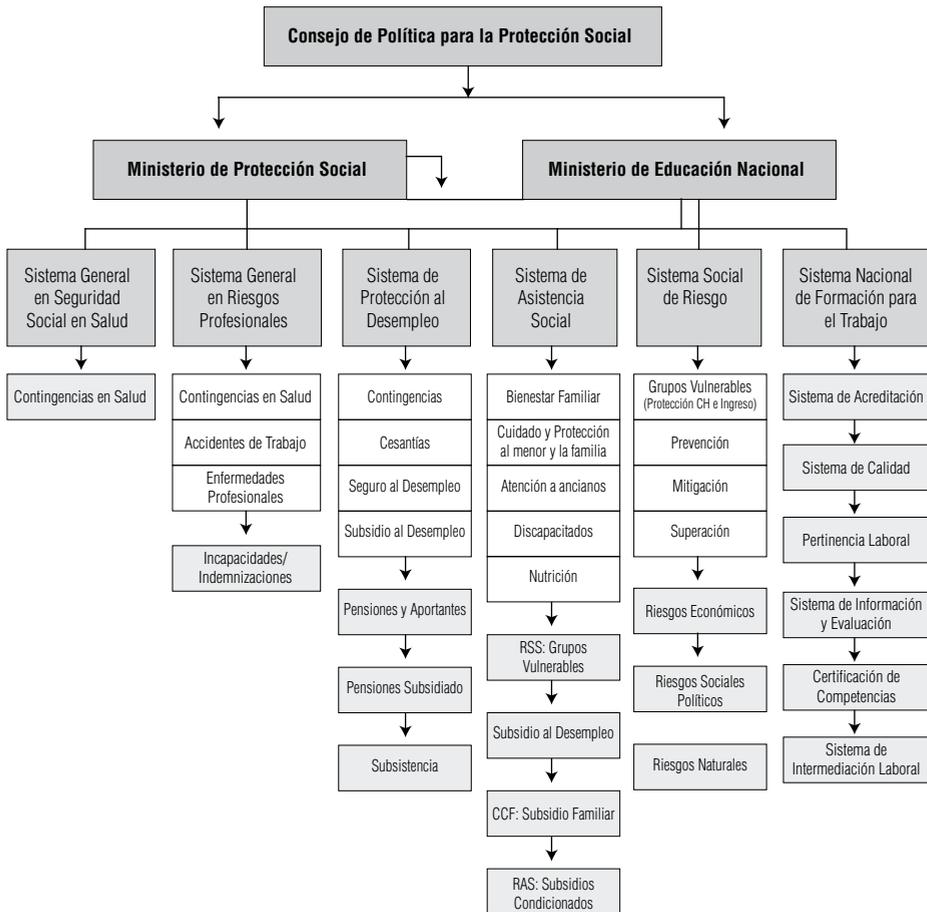
Como se señaló anteriormente, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue firmado por el gobierno colombiano el 21 de diciembre de 1966, aprobado mediante Ley 74 de 26 de diciembre de 1969 por el Congreso de la República, entró en vigor el 3 de enero de 1979 y sólo fueron reconocidos constitucionalmente en 1991. El enfoque de los Desc influenció las políticas sociales en Colombia por menos de una década. Sin embargo, la crisis económica de 1999 y los desequilibrios en las finanzas públicas afectaron el proceso de construcción del Estado social y democrático de derecho.

Para el desarrollo de la política social, la administración del presidente Uribe, a partir del año 2002, inició un profundo ajuste en la institucionalidad con el fin de conformar el Sistema de la Protección Social, SPS (ver figura 1). El SPS comprende tres grandes componentes: la seguridad social integral (salud, riesgos profesionales, protección al cesante), la asistencia social, y la formación del capital humano, que involucran la articulación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, SNFT, y el sector educativo. Estas estructuras constituyen estrategias recurrentes que se complementan con el instrumento del Manejo Social del Riesgo, MSR, que incluye las políticas y programas específicos para atender grupos vulnerables en situaciones de crisis, con efecto limitado en el tiempo (Sarmiento, 2006).

En consecuencia, desde agosto del 2002 el área social viene registrando cambios estructurales en cinco aspectos principales: 1) un cambio radical en la concepción, manejo y organización institucional de la política social, 2) una adaptabilidad del mercado laboral de acuerdo con las nuevas tendencias y formas de producción, 3) un ajuste sustancial al sistema pensional con efectos en las finanzas públicas y la equidad, 4) una reedición del asistencialismo social y 5) la reestructuración de los recursos financieros a partir de la creación del Sistema de la Protección

Social, SPS. La nueva concepción de la política social en Colombia, en consecuencia, se fundamenta a través de diversas estrategias de manejo social del riesgo tales como prevención o reducción, mitigación y superación (Ministerio de la Protección Social, 2004).

Figura 1. Sistema de Protección Social



Fuente: Visión Colombia II centenario: 2019

En esa perspectiva se llevó a cabo el proceso de fusión de los Ministerios de Salud y de Trabajo, reorientando y unificando sus funciones en el Ministerio de la Protección Social, cuyo ámbito de acción se amplía a la protección social de los colombianos a través de diversas estrategias

de manejo social del riesgo. Institución que ahora agrupa de manera coordinada a las diversas entidades y programas encargados de la política social en Colombia (ICBF, ISS, Cajas de Compensación, Sena, fondos de pensiones y de solidaridad, los nuevos fondos de Protección Social y de Empleo, Instituto Nacional de Salud, Invima, Etesa, entre otros).

De esta forma se ha gestado una reorganización institucional y misional que busca articular la protección social en un sistema concebido a partir de fuentes de riesgos y de estrategias. Bajo ese marco de Política Pública, la misión, las funciones y los resultados de la política social giran en torno al Sistema de Protección Social mediante la Ley 789 de diciembre del 2002. Dicho sistema comprende “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo”.

La Ley 789 también crea el Fondo de Protección Social, con el objeto de financiar los programas sociales que el gobierno nacional defina como prioritarios y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz. Dentro de ese marco legal, la función del Ministerio de la Protección Social es desarrollar intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en situaciones de riesgo, bien sea de salud, asociado a su ciclo vital o que revista el carácter social o económico. Sus áreas de intervención son la previsión, la asistencia social y el mercado laboral. Para llevar a cabo esta función se contempla el desarrollo de estrategias encaminadas hacia la reducción, mitigación y superación del riesgo, todo en aras de disminuir la vulnerabilidad de la población, el desarrollo de la equidad y el autofinanciamiento del sistema.

Para darle sustento jurídico a este sistema de manejo social del riesgo, desde el año 2002 se vienen desarrollando nuevos marcos normativos en los campos social y laboral. En efecto, en el campo laboral la administración Uribe impulsó la aprobación de la Ley 789 del 2002 o reforma a la empleabilidad. Con esta ley se disminuyeron los costos laborales y se flexibilizó el mercado de trabajo.

Otro aspecto de la reforma fue la creación de instrumentos y disposición de recursos para la generación de empleo: subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa; recursos para el fomento al empleo mediante microcréditos en las Cajas de Compensación Familiar, CCF;

régimen especial de aportes parafiscales; fondo para apoyar iniciativas empresariales provenientes de aprendices (Fondo Emprender). También se destaca la creación de instrumentos y la disposición de recursos para la protección de desempleados, en especial los jefes cabeza de hogar: Fondo de Protección Social, subsidios al desempleo (capacitación, aportes a salud, bonos alimenticios o educación) mediante las CCF, y 25% de los recursos del Sena para capacitación a desempleados.

De importancia fundamental para el país ha sido la aprobación de la reforma pensional (Ley 797 de enero del 2003), con el objetivo de reducir el pasivo pensional del país. Esa reducción del pasivo pensional se logró por medidas como los aumentos graduales en las cotizaciones en los próximos años, el incremento gradual de las semanas mínimas de cotización, los ajustes a requisitos en pensiones de invalidez y sobrevivencia y las modificaciones al régimen de transición.

Con el fin de fortalecer la asistencia social se creó el Fondo de Protección Social. Este tiene como objeto financiar los programas sociales que el gobierno nacional defina como prioritarios y aquellos programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz, y se crearon fondos especiales para la atención de las personas desempleadas. En adelante, el Fondo de Solidaridad Pensional destinará al menos la mitad de sus recursos a la atención de la población adulta mayor en estado de pobreza extrema. Igualmente se cuenta con recursos de las CCF, el ICBF, el Fosyga y el Sena.

La financiación del Sistema de Protección Social proviene de cuatro tipos de recursos: aportes del Presupuesto General de la Nación, PGN, fondos especiales, rentas parafiscales y recursos propios.

Los fondos que están a cargo del MPS son los de solidaridad y garantía, solidaridad pensional, pensiones públicas del nivel nacional, riesgos profesionales, protección social y subsidio al empleo y desempleo.

El Fondo de Solidaridad y Garantía del Sector Salud, Fosyga, fue creado por la Ley 100 de 1993 y está conformado por las subcuentas de Solidaridad, Compensación, Promoción y de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito, Ecat.

El Fondo de Solidaridad Pensional subsidia los aportes al régimen general de pensiones de las madres comunitarias, personas con discapacidad y de los trabajadores independientes del sector rural y urbano que

devenguen hasta un salario mínimo mensual legal vigente.

El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, recibe recursos y efectúa el pago de pensiones de vejez, jubilación, invalidez, sustitución o sobrevivientes que se encontraban a cargo de Cajanal o fondos insolventes del sector público del orden nacional, así como los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las demás entidades oficiales que el gobierno nacional determine.

El Fondo de Riesgos Profesionales tiene por objeto adelantar estudios, campañas, acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en todo el territorio nacional. El origen principal de los recursos de este fondo son los ingresos generados por el aporte del 1% de las cotizaciones a cargo de los empleadores recaudadas por parte de las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP.

Por su parte, el Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo tiene por objeto otorgar el subsidio temporal de empleo a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo a jefes cabezas de hogar desempleados y otorgar el subsidio temporal al desempleo, en las épocas que señale el gobierno nacional.

El documento Conpes Social 102 de septiembre del 2006 *Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza* establece que durante el segundo mandato del presidente Uribe, el gobierno articulará al sistema 1,5 millones de familias (7,4 millones de personas) que se encuentran en situación de pobreza extrema, mediante programas de asistencia pública. El nuevo modelo de gestión social incorpora el acompañamiento de gestores sociales (entre los cuales están el ejército nacional, las autoridades locales, la iglesia y las ONG), quienes tendrán la función de levantar y sistematizar la información de los beneficiarios, construir "Un Plan de Vida" a cada una de las familias, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por ellas con el Estado. La "Red" movilizará entre el 2007 y el 2010 recursos por un valor de \$18,5 billones.

El objetivo de la Red de Protección Social es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema para superar su situación y mejorar su calidad de vida, gracias al trabajo conjunto entre las familias y el gobierno. La población desplazada también será objeto de intervenciones de la

red. Entre los objetivos específicos se encuentran:

- Priorizar e incorporar a las familias beneficiarias a la oferta pública de servicios sociales.
- Adecuar la oferta de programas sociales a la demanda de las familias.
- Incentivar logros en la formación y acumulación de capital humano en los hogares.
- Apoyar a las familias en la construcción de una nueva perspectiva de vida que les permita ser agentes activos de su propio desarrollo.
- Romper ciclos de pobreza y estabilizar socio-económicamente a la población en pobreza extrema.
- La red es una herramienta adicional para la atención y seguimiento a la población desplazada, que contribuirá a la estabilización socio-económica de esta población.

Reconociendo la multicausalidad de la pobreza, la red se estructura en nueve dimensiones que recogen aspectos centrales para la superación de condiciones mínimas. Las nueve dimensiones son:

- Identificación (documentación y actualización de registros).
- Ingreso y trabajo.
- Educación (incluye alfabetización para adultos).
- Salud (acceso al Régimen Subsidiado de Salud).
- Habitabilidad (subsidios de vivienda, legalización y desarrollo urbano).
- Nutrición.
- Dinámica familiar (manejo de conflictos, salud sexual y reproductiva, prevención de adicciones).
- Aseguramiento y bancarización (vinculación de las familias al sistema financiero).
- Apoyo legal.

La participación y apropiación de los entes territoriales es uno de los ejes principales de la red. Los municipios y departamentos participarán de manera voluntaria en la red, sujetos a la suscripción de acuerdos que incluyan el cumplimiento de condiciones de entrada y garantías de acceso a los servicios de salud y educación, y de condiciones mínimas orientadas a apoyar el logro de las condiciones mínimas definidas para las familias.

En general, la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza capitaliza la experiencia y continúa los programas de la Red de Apoyo Social, Ras, creada en el 2000 en respuesta al deterioro en la calidad de vida de

la población como estrategia para mitigar los efectos negativos del ciclo económico sobre la población más vulnerable. De esta red hacían parte los programas *Jóvenes en Acción*, *Empleo en Acción* y *Familias en Acción*.

Finalmente, en lo que respecta a las competencias municipales y los recursos para el financiamiento de la política social, la Constitución Política de 1991 definió el marco de acción. En el título XII, Régimen Económico y de la Hacienda Pública, capítulo 4, *De la distribución de recursos y de las competencias*, el Artículo 356 señala que “Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, con especial atención a los niños”; y en el Artículo 357, en el párrafo, define que “La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementarán, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en 2002”. Adicionalmente, en el Artículo 366 se establece como principio que “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

La Ley 60 de 1993 desarrolló la reforma al Sistema de Transferencias Territoriales y distribuyó las competencias y las participaciones, y el Situado Fiscal como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación. También las leyes sectoriales 100 de 1993 (salud), 142 (servicios públicos) y 115 (educación) de 1994 introdujeron cambios profundos en la estructura y administración de estos sectores, y en el papel de las entidades territoriales en la política social del Estado, siguiendo un modelo cada vez más descentralizado. Posteriormente, el Acto Legislativo 01 y la Ley 715 del 2001 reformaron el sistema de transferencias, creando el sistema general de participaciones, y la distribución de competencias, establecido por la Ley 60, constituyendo el marco que rige en la actualidad.

Las transferencias representan, en promedio, el 67% de los presupuestos departamentales y el 46% de los presupuestos distritales y municipales (sin incluir Bogotá), y constituyen la principal fuente de financiación del gasto social: del monto total, el 53% se destina a educación, el 23,5% a salud, el 10% a saneamiento básico (acueducto, alcantarillado, aseo) y el 13,5% restante a programas de nutrición, tercera edad y promoción del empleo. Como porcentaje del Pib, las transferencias pasaron de

3,5% en 1994, a 5% en 1999, alcanzando 5,7% en el 2001. A partir del año 2002 su comportamiento es descendente.

En efecto, el gobierno y el Congreso en el 2001 decidieron recortar las transferencias, a pesar del peso y la importancia que tienen para la existencia de las entidades territoriales y la inversión social. El Acto Legislativo 01 del 2001, que promovió el entonces Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, dispuso que las transferencias no crecieran como venían haciéndolo (al mismo ritmo de los ingresos corrientes de la Nación), sino que entre los años 2002 y 2008 se incrementaran en un porcentaje igual al de la inflación causada más un 2%, al comienzo, y luego, un 2,5%. En consecuencia, como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, en el año 2000 las transferencias representaron 41,2%; en el 2001 el 43%; en el 2002 el 40,5%; y en el 2008 caerán a 33,5%. Entre los años 2002 y 2005, el gobierno ahorró \$11 billones (pesos de 2005) porque eso valió el menor ingreso que durante esos años tuvieron municipios y departamentos a título de transferencias.

El Acto Legislativo 01 del 2001 se aprobó para dar cumplimiento a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional con el fin de reducir el déficit fiscal del gobierno central y frenar la corrupción y politiquería en el manejo de las transferencias. Para lograrlo, además, las entidades territoriales fueron sometidas al exigente plan de ajuste fiscal que ordenó la Ley 617: despido de miles de empleados y trabajadores, incremento de las tarifas de sus propios tributos y cancelación de proyectos y programas sociales.

Según la Contraloría General, la disminución de las transferencias no se tradujo en un mejoramiento de las finanzas públicas de la Nación, pues aunque ello implicó una reducción de la presión sobre el gasto del gobierno, el servicio de la deuda y el déficit fiscal se profundizaron (Castro, 2006: 11-14).

Ante esta situación persistente, el gobierno promueve un nuevo recorte de las transferencias porque considera que ese es el rubro del gasto público que debe contribuir a la financiación del déficit fiscal de la Nación. El proyecto de acto legislativo presentado por el gobierno, mediante el cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, desligan de manera definitiva el Sistema General de Participaciones de los ingresos corrientes de la Nación. Al aprobarse este recorte,

las entidades territoriales dejarían de recibir \$52 billones en los próximos 11 años: \$30 billones menos para educación, \$13 billones en salud y \$9 billones menos en recursos para obras de saneamiento básico y programas de nutrición y la atención a la tercera edad.

La reforma del régimen de transferencias define la relación entre el centro y las regiones. La reforma definirá para los próximos diez años los recursos, la distribución y las responsabilidades del centro y las regiones frente al bienestar de la población colombiana. La versión de la reforma del Sistema General de Participaciones, aprobada en cuarto debate, contempla un crecimiento de las transferencias de 5 puntos porcentuales por encima de la inflación en el 2008 y el 2009; de 4,5% en el 2010, y de 4% del 2011 al 2016. Los recursos que contempla la reforma buscan lograr cobertura universal en salud y educación al final de la década, respetando las funciones constitucionales de las regiones.

2

LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA CUESTIÓN SOCIAL DE MEDELLÍN

2.1. ANTECEDENTES

Medellín por décadas fue una ciudad industrial. Los sectores productores de materias primas, bienes de consumo y bienes intermedios (telas, confecciones, cemento, alimentos, bebidas, tabaco) ocuparon los primeros lugares en la generación de valor agregado para la ciudad y el país. Además, Antioquia se caracterizaba por la producción, procesamiento y exportación de alimentos (café y banano), minerales (oro) y otras materias primas.

Algunos de estos sectores se mantienen y sobreviven a las dinámicas de la globalización, mientras que otros han reducido considerablemente su participación y enfrentan amenazas severas con tratados como el TLC. En los años recientes crece la participación del sector de los servicios, el financiero, las comunicaciones y el comercio. Es decir, se viene produciendo un cambio en la estructura económica, en el modelo de acumulación de la ciudad y de la región, y en la distribución sectorial del empleo.

Debemos preguntarnos respecto a los cambios que vienen ocurriendo y de su contribución a un desarrollo productivo, sostenible y equitativo¹: ¿Es este el desarrollo que requieren Medellín y Antioquia? Si este

1. En la ciudad y en el departamento se mantienen y reproducen actividades económicas rentistas, especulativas, improductivas, ilegales que sólo benefician a grupos muy pequeños de personas y que atentan contra una visión moderna, productiva y equitativa del desarrollo.

es un asunto que afecta al conjunto de la sociedad, y en consecuencia es de carácter público, ¿esta sociedad conoce y comparte el actual estilo de desarrollo económico, social y ambiental?

Para quienes siguen creyendo que el mercado define y regula las actividades económicas, esta pregunta no tiene sentido y no es pertinente. Por el contrario, para quienes el interés general y el bienestar de la población deben ser la prioridad de las políticas públicas, esto sigue siendo central; la sociedad y el Estado deben regular la actividad económica y concertar el interés de los agentes económicos con los del conjunto de la población.

Es verdad que cada vez son menores las posibilidades de los países en desarrollo y de sus ciudades para definir el rumbo y las características de sus procesos económicos ante las imposiciones de las grandes potencias económicas y de los organismos financieros que definen las políticas económicas mundiales. Sin embargo, creemos que aún existe un margen de maniobra frente a estos poderes y que la acción conjunta de gobiernos y sociedades locales y nacionales puede ampliar este margen. La voluntad política de los gobernantes y los acuerdos sociales pueden hacer la diferencia.

2.2. LA SITUACIÓN SOCIAL DE MEDELLÍN

En esta sección se presenta el Diagnóstico Social de Medellín, a partir del análisis de las condiciones de vida de las poblaciones, su distribución en el territorio, la dinámica del desarrollo y la administración municipal.

2.2.1. Demografía

De acuerdo con el Censo del 2005, la población de la ciudad de Medellín es de 2'223.078. En el último medio siglo el crecimiento de la población de Medellín ha sido más acelerado que el registrado en el departamento de Antioquia y en el total del país, convirtiendo a la ciudad en uno de los principales epicentros poblacionales del territorio nacional, con el consiguiente aumento de la demanda de servicios y equipamientos urbanos.

Entre 1951 y el 2005, la población de Medellín se multiplicó por 6,2 veces, al pasar de 358.189 habitantes a 2.223.078. El doble fenómeno del acelerado crecimiento poblacional de la ciudad, de una parte, y el ser receptora de los flujos de población migratoria de las regiones central, pacífica, sur y caribe de Colombia, de otra parte, explica el significativo crecimiento en la participación poblacional relativa de la ciudad en el período 1951-2005 de un 23,3% a 39,9% en la relación Medellín/Antioquia y de 3,2% a 5,4% en la relación Medellín/país (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores de participación de la población de Medellín, censos 1951-2005

	1951	1964	1973	1985	1993	2005
Medellín/Antioquia	23,3	31,4	36,8	37,8	37,5	39,9
Área Metropolitana/Antioquia	32,6	44,0	51,3	53,9	55,6	59,4
Antioquia/país	13,7	14,1	14,3	14,2	13,1	13,5
Medellín/país	3,2	4,4	5,3	5,4	4,9	5,4
Área Metropolitana/país	4,4	6,2	7,4	7,6	7,3	8,0

Fuente: Dane, Censo 2005

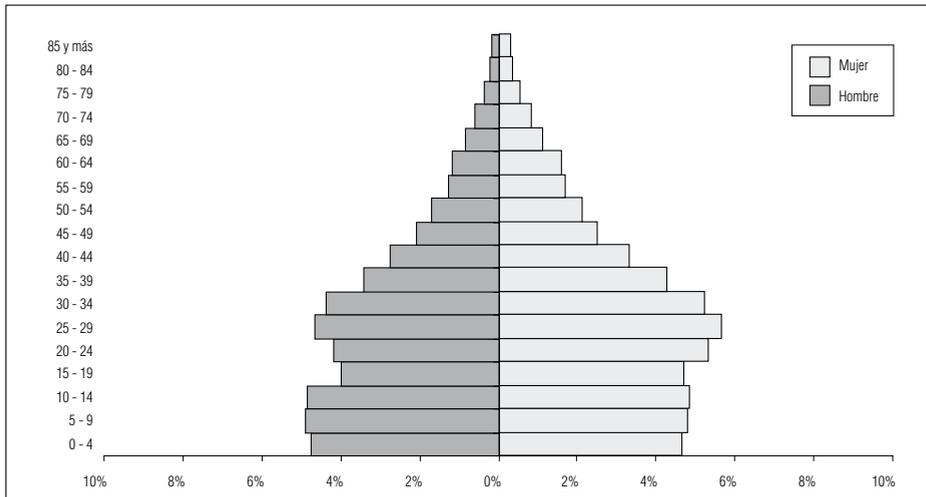
Si bien la población de Medellín refleja un crecimiento más acelerado respecto al país, en las demás variables demográficas la tendencia es similar, en particular en lo referente a la caída en el tamaño de los hogares y a la mayor importancia que cobra la población en edad de trabajar (12 –64 años). En cuanto al número promedio de personas por hogar, en el año 1951 era de 6, en las décadas 1980-1990 descendió a 4 y en el 2005 cae a 3.

Las pirámides poblacionales reflejan el hecho de cómo durante las últimas cinco décadas los jóvenes han adquirido un mayor peso sociológico, político y cultural en el tejido relacional de la sociedad. Fenómeno paralelo al aumento de su número demográfico en relación con los demás grupos de edad. En Antioquia, de 5,6 millones de habitantes, 1,4 millones son jóvenes entre 14 y 26 años, esto es, el 27 por ciento del total. En el Valle de Aburrá habita el 56 por ciento de los jóvenes.

En Medellín, las pirámides poblacionales de los años 1993 y 2005 presentan una configuración similar a la departamental. Presentan, no obstante, una significativa pérdida de participación relativa en el grupo etario entre 15-24 años en 1993 y en el de los 25-39 años en el 2005, producto de los altos índices de violencia y emigración que tienden a afectar

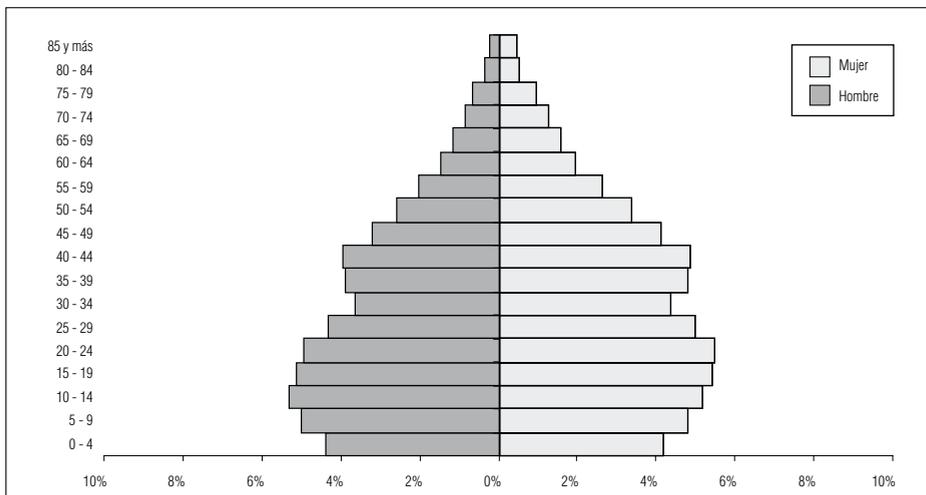
principalmente a estos grupos de edad durante el último cuarto de siglo, como lo muestran las figuras 2 y 3.

Figura 2. Estructura de la población por sexo y grupos de edad. Medellín-Total, 1993



Fuente: Censo Dane 2005

Figura 3. Población por sexo y grupos de edad. Medellín-Total, 2005



Fuente: Dane, Censo 2005

Estos complejos fenómenos sociales afectan con mayor grado a los hombres. Por esta razón, la población femenina de Medellín representa el 54,2%, mientras que esta participación en Antioquia es de 51,8% y en Colombia de 50,5%. Además, el índice de mujeres en edad fértil entre 15-49 años es más alto en Medellín (31%) respecto a Antioquia (28%) y al total del país (27%) (Alcaldía de Medellín, 2006a). La población de Medellín es mayoritariamente urbana. En esta zona habita el 94%, mientras que en la rural se concentra el 6% de la población.

2.2.2. Actividad económica y mercado laboral

El mayor valor económico es generado por actividades industriales y terciarias. En efecto, en el año 2005, 4 ramas económicas contribuyen con cerca del 80% del Pib de Medellín: sector financiero (34,7%), industria (27,8%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (9,3%), y comercio, hoteles y restaurantes (6,5%).

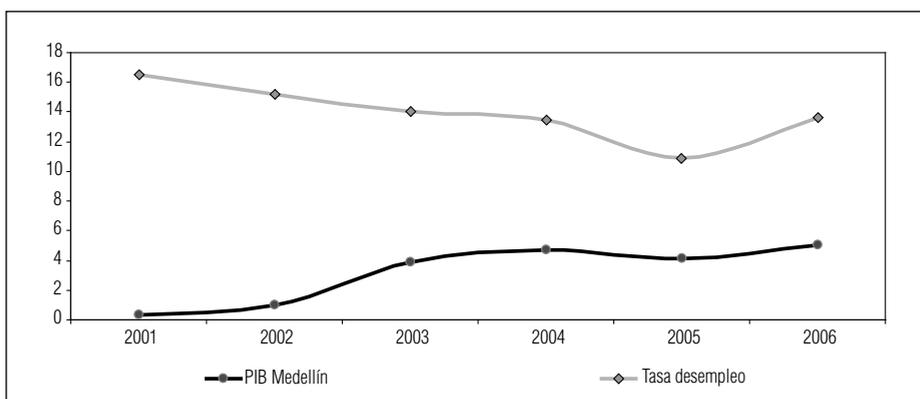
Después de la gran crisis económica del año 1999, la actividad productiva de Medellín ha venido recuperándose, al igual que lo sucedido en el resto del país. Es importante anotar que la crisis fue más aguda en el conjunto de la nación (-4,5%) respecto a Antioquia (-2,5%). En los primeros años del siglo XXI la recuperación económica de Medellín fue lenta (0,3% en el 2001 y 1,0% en el 2002), pero a partir del 2003 acelera su ritmo hasta alcanzar un 5% estimado para el año 2006. Esta estructura y comportamiento de la economía de Medellín tiene una incidencia directa en el mercado laboral y los ingresos, lo que explica en gran parte la dinámica social de la población durante la última década.

El empleo es el vínculo fundamental entre el desarrollo económico y el desarrollo social. En lo económico, porque la fuerza de trabajo es uno de los principales factores de producción y su importancia va en aumento, pues el capital humano es elemento clave para el crecimiento de la economía y de la productividad. En lo social, es la principal fuente de ingreso para la mayoría de los colombianos y explica sus condiciones de bienestar familiar.

En los últimos 25 años, la tasa de desempleo en Medellín ha estado por encima del 10%. Durante la década de 1980, este indicador laboral registró el valor más bajo (11,8%) en el año 1988 y el más alto (16,8%) en 1984, una época de turbulencia y crisis económica en América Latina.

En los años 1990, por primera y única vez se registró un descenso en el desempleo al nivel de 8,4% en 1994, pero paradójicamente es un período en el que dicho indicador alcanza un valor inédito, sobrepasando el 20% durante los años 1999 y 2000. En la primera década del siglo XXI, el desempleo cae sostenidamente hasta el año 2005, de 16,5% en el 2001 hasta 10,9%. En el 2006, a pesar del rápido crecimiento de la economía, la tasa de desempleo vuela a aumentar a 13,6% (ver figura 4).

Figura 4. Evolución del Pib de Medellín y la tasa de desempleo, 2001-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos Dane.

Si bien los resultados de la actividad económica registrada en Medellín han sido favorables, la misma no se ha traducido en una expansión del empleo en la ciudad porque se presenta el mismo comportamiento registrado en el ámbito nacional en el cual la fuerza de trabajo desentantada dejó de buscar ocupación, situación esta que es preocupante, ya que la caída del desempleo no obedece a una estrategia generadora de empleo. En el año 2006 el número de desempleados y subempleados alcanza la cifra de 194.813 y 401.000, respectivamente, para un total de 595.813, esto es, un 42% de la población económicamente activa (1.404.644) tal como se puede apreciar en el cuadro 3.

Una inmensa mayoría de la población de Medellín y el Área Metropolitana pertenecen al grupo de los empleados y por tanto sus ingresos dependen de su vinculación al mercado laboral y de la calidad del empleo. En materia de ingresos laborales por rangos de salario mínimo, se puede observar que en el período 1990-2005 la reducción de ingresos

en la población es evidente, pues se observa una disminución entre los perceptores de ingresos, en especial en los que se encuentran en escala inferior de salarios.

Cuadro 3. Indicadores laborales en Medellín y el Área Metropolitana, 1990-2006

Años	PT	PET	PEA	TD%	PD	PO	PEI
1990	2.143.677	1.627.200	935.074	12,4	116.104	818.970	744.932
1991	2.402.012	1.837.471	1.057.636	13,1	134.849	870.896	692.126
1992	2.198.656	1.683.381	990.899	12,5	124.080	866.819	692.482
1993	2.505.910	1.918.348	1.112.150	10,5	117.298	994.852	806.482
1994	2.564.921	1.982.420	1.125.188	8,4	94.053	1.031.135	857.198
1995	2.622.921	2.058.163	1.201.465	11,9	143.147	1.058.318	856.698
1996	2.682.823	2.078.660	1.214.047	13,5	164.405	1.049.642	864.613
1997	2.743.852	2.134.442	1.264.657	12,4	158.209	1.106.448	869.758
1998	2.736.934	2.147.024	1.266.462	15,8	200.535	1.065.927	880.562
1999	2.787.962	2.192.724	1.326.567	20,1	266.471	1.060.096	866.157
2000	2.839.000	2.246.000	1.350.000	20,0	269.000	1.080.000	896.000
2001	2.874.000	2.233.000	1.365.000	16,5	250.000	1.115.000	921.000
2002	2.913.000	2.286.000	1.430.000	15,2	217.000	1.213.000	856.134
2003	2.975.802	2.328.630	1.473.746	14,0	206.916	1.269.827	851.887
2004	3.001.907	2.371.157	1.476.712	13,5	199.879	1.276.833	894.446
2005	3.066.064	2.429.641	1.431.025	10,9	156.609	1.274.416	998.616
2006	3.115.950	2.473.171	1.404.644	13,3	194.813	1.209.831	1.068.527

Fuente: Dane. Encuesta Nacional de Hogares (1990-2000) y Encuesta Continua de Hogares (2001-2006)

En efecto, 8 de los 12 rangos de ingresos presentan una reducción, en los dos más bajos aumenta el porcentaje de personas que devengan menores ingresos, tal es el caso de los que devengan menos de un salario mínimo que pasa de 3,8% en 1990, presenta un pico entre 1999 y el año 2002 (10,53% y 11,04% respectivamente), para ubicarse en 6,41% en el año 2005, es decir, un aumento de 2,57 puntos porcentuales. Igual comportamiento presenta el rango de entre 1 y 2 salarios mínimos que inicia el período de análisis con un 16,67%, aumentando considerablemente en la crisis de 1999 hasta el año 2001 (27,45% y 27,49%) respectivamente, como se observa en el cuadro 4.

Cuadro 4. Rangos de salario mínimo mensual en Medellín y el Área metropolitana, 1990-2005

Años	Sin ingreso	Menos de un S.M.	Entre 1 y 2 S.M.	Entre 2 y 3 S.M.	Entre 4 y 5 S.M.	Entre 5 y 6 S.M.	Entre 6 y 7 S.M.	Entre 7 y 8 S.M.	Entre 8 y 9 S.M.	Entre 9 y 10 S.M.	De 10 S.M. Y más.
1990	0,36	3,84	16,67	18,72	14,79	8,70	5,47	4,86	3,59	2,36	10,00
1991	0,11	5,57	17,39	14,45	14,53	8,37	5,40	4,34	4,31	2,03	14,10
1992	0,25	3,17	17,58	15,86	13,02	8,59	5,98	4,97	3,92	3,56	12,37
1993	0,06	2,00	12,39	15,98	14,35	9,01	6,70	5,41	3,86	3,07	15,73
1994	0,15	2,80	14,61	16,26	13,66	9,13	5,99	4,82	3,23	3,04	15,81
1995	0,15	3,42	14,59	16,89	14,3	7,66	6,13	4,64	3,38	2,39	14,32
1996	0,62	5,32	17,94	15,29	13,26	6,73	4,86	4,35	2,26	2,82	17,23
1997	0,16	4,07	13,81	17,60	13,7	8,32	6,23	4,14	3,20	2,64	16,24
1998	0,32	4,33	19,78	18,54	14,58	5,21	6,99	3,79	2,54	2,58	11,59
1999	0,42	10,53	27,45	19,36	11,62	5,88	3,48	2,17	1,97	1,83	6,98
2000	0,63	9,54	23,11	17,08	13,14	5,95	3,23	4,12	2,31	2,42	9,62
2001	1,81	11,90	27,49	15,33	11,31	5,81	3,42	2,45	2,28	1,60	8,05
2002	0,20	11,04	21,50	17,06	11,79	6,17	4,65	2,94	2,70	1,88	8,97
2003	0,83	7,71	18,58	16,17	12,31	6,35	4,66	4,24	2,94	2,10	15,27
2004	0,53	4,7	18,60	17,46	13,54	7,08	5,76	3,95	2,40	1,88	14,87
2005	0,33	6,41	18,81	16,3	14,39	7,67	4,18	4,07	2,90	1,81	13,93

Fuente: Dane. Encuesta Nacional de Hogares (1990-2000) y Encuesta Continua de Hogares (2001-2005)

La tendencia a la baja registrada por la mayoría de rangos cambia en el rango de 10 salarios mínimos y más, al pasar de un 10,0% en 1990 a un 13,9% en el 2005. En suma, las estadísticas evidencian un claro deterioro de los ingresos, mostrando una tendencia hacia la concentración de los trabajadores en la escala inferior de los salarios, profundizando la diferencia de ingresos.

2.2.3. Equidad y pobreza

El comportamiento del mercado laboral y los ingresos de los trabajadores en la ciudad de Medellín explican las condiciones y evolución de la pobreza y la indigencia. En las últimas dos décadas el índice de pobreza en Medellín ha sido superior al 55% y la indigencia 16%. Fenómenos asociados igualmente a la inequitativa distribución del ingreso, el cual ha tendido a concentrarse cada vez más.

Durante la década de 1990, el índice de pobreza en Medellín registró un comportamiento en forma de "U". Al inicio del decenio, el 70% de la

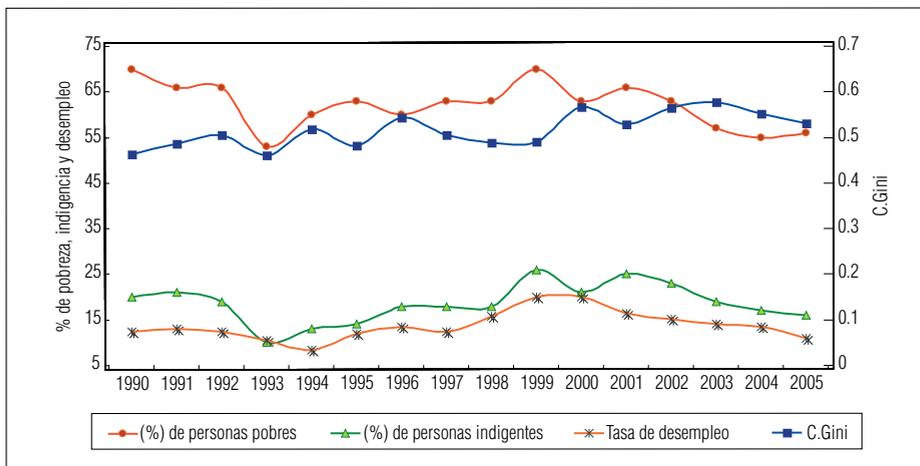
población vivían bajo condiciones de pobreza por ingresos, indicador que cae a un valor de 53% en 1993, año a partir del cual inicia un sostenido crecimiento hasta volver a alcanzar 70% en 1999, año de grave recesión económica y alto desempleo. En la primera década del siglo XXI, la pobreza cae entre los años 2000-2004, de 63% a 55%, respectivamente; en el año 2005 cambia la tendencia, cuando el porcentaje de personas con ingresos insuficientes para adquirir la canasta familiar básica es de 56%.

En relación con el índice de indigencia, esto es, las personas cuyos ingresos no les permiten adquirir la canasta alimentaria básica, inició la década de 1990 en 20%; en 1993 cayó a 10% y vuelve a incrementarse a 26% en 1999. Este comportamiento evidencia el hecho de que la crisis golpea con mayor fuerza a los pobres y en particular a los más pobres de estos. En la primera década del 2000, el valor del índice cae hasta alcanzar un valor mínimo de 16% en el 2005. En este último año, en cifras absolutas, el número de pobres en Medellín y el Área Metropolitana es de 1.707.200 y de estos, 492.362 viven en condiciones de indigencia.

Esta tendencia en el comportamiento de los índices de pobreza y la indigencia en Medellín no está explicada solamente por los cambios en el mercado laboral y los ingresos de los trabajadores; como se afirmó, la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza determina también las condiciones de bienestar de la población. En la década de 1990, el índice que mide la distribución del ingreso (Gini) está correlacionado con el comportamiento de la economía: al iniciar la década registró un valor de 0,46, crece rápidamente al ritmo de la actividad productiva hasta alcanzar 0,54 en 1996 y posteriormente cae con la crisis, en 1999, a 0,49. En los primeros años del siglo XXI, de la mano de la reactivación económica, el índice de Gini vuelve a crecer hasta alcanzar un valor de 0,53 en el 2005 (ver figura 5), lo que significa que la concentración del ingreso registra una tendencia creciente en cuanto en este último año es 7 puntos por encima respecto a 1990.

En conclusión, debido al modelo hegemónico de desarrollo de Medellín, el ciclo económico es asimétrico respecto a la pobreza y la equidad: la recesión golpea más duramente a los más pobres de los pobres, mientras la reactivación económica favorece generosamente a los más ricos de los ricos.

Figura 5. Evolución de la tasa de pobreza, indigencia, desempleo y el coeficiente de Gini en la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Hogares (1990-2000) y Encuesta Continua de Hogares (2001-2005).

Las desigualdades, al igual que las condiciones de pobreza de grupos de la población, se manifiestan en la fragmentación socio-económica del territorio. A continuación se describe esta situación en las 16 comunas y los 5 corregimientos que hacen parte de la ciudad capital.

En las comunas habita el 94% de la población y el 6% restante en los corregimientos. Las comunas que concentran mayor población son 12 de Octubre (8,6%) y Belén (8,3%), las de menor participación en cuanto al número de habitantes son La Candelaria (3,9%) y Guayabal (3,8%), ver cuadro 5.

Para el análisis de las condiciones de pobreza, según comunas y corregimientos, se tomaron diferentes indicadores que están relacionados con criterios administrativos de clasificación socio-económica según características de los hogares y las viviendas, registros de necesidades básicas insatisfechas y estimación de los ingresos, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del año 2005.

Por el Sistema de Selección de Beneficiarios, Sisbén, se asimilaron a condición de pobreza los niveles 1, 2 y 3. Según este criterio, las comunas en las cuales habita el mayor número relativo de población en condiciones de pobreza son: Popular (93% de la población en pobreza), Santa Cruz (97,2%), Villa Hermosa (87%) y San Javier (86%); los índices de

Cuadro 5. Medellín, indicadores de pobreza por comuna y corregimiento, 2005

Comuna/corregimiento	Población Total	% Población	% SISBEN 1,2,3	Estratificación 1-2	% Indigentes por ingresos	% Pobres por ingresos	Desempleo	Tasa de analfabetismo (> 15 años)	Déficit Salud	Déficit Vivienda	Déficit Agua	Déficit Alcantarillado	Déficit Energía	Déficit Teléfono	Déficit Internet	Déficit Computadores	Déficit TV Cable	Pobreza NBI (Satisfactores de conectividad)	ICV	IDH
1 Popular	131.273	5,50	93,1	100,0	24,9	71,2	13,9	4,9	6,3	3,1	0,1	0,8	0	2,5	99,7	96,7	96,3	97,6	75,1	75,3
2 Santa Cruz	100.407	4,21	97,2	100,0	22,3	70,7	9,9	4,8	6,5	0,8	0,0	0,7	0	1,2	99,7	95,3	96,8	97,3	75,7	73,7
3 Manrique	176.087	7,38	67,8	84,4	19,2	72,1	17,4	3,1	9,1	1,6	0,0	0,9	0	2,9	99,5	93,2	92,1	94,9	78,9	76,1
4 Aranjuez	168.280	7,06	50,8	40,5	18,7	68,4	11,1	2,2	13,3	1,0	0,0	0,1	0	1,3	97,9	88,8	75,3	87,3	80,7	74,3
5 Castilla	155.709	6,53	25,2	15,5	14,5	71,0	13,3	2,0	11,2	0,1	0,0	0,0	0	0,6	96,8	81,8	53,9	77,5	83,1	78,7
6 Doce de Octubre	204.485	8,57	56,5	72,1	16,4	73,5	16,2	2,8	9,9	0,3	0,9	0,1	0	0,7	99,0	93,2	76,1	89,4	78,8	78,6
7 Robledo	184.269	7,73	42,3	69,8	14,8	70,3	12,9	2,3	8,6	0,7	0,1	1,4	0	1,0	96,1	77,7	73,9	82,5	81,3	78,6
8 Villa Hermosa	124.595	5,22	87,0	70,7	18,2	70,6	15,7	3,0	8,4	2,3	0,0	1,2	0	2,5	99,3	89,2	81,9	90,1	78,6	76,8
9 Buenos Aires	152.559	6,40	31,8	37,2	16,3	65,9	13,3	1,6	10,2	1,0	0,0	1,7	0	0,6	98,2	80,5	66,1	81,6	82,1	78,7
10 La Candelaria	92.587	3,88	13,1	9,1	12,6	56,5	9,4	1,1	17,7	0,6	0,0	0,8	0	0,1	97,5	67,1	55,9	73,5	85,9	77,9
11 Laureles Estadio	130.116	5,46	0,9	0,2	10,0	30,8	8,4	0,3	12,5	0,1	0,0	0,5	0	0,1	95,7	38,3	14,8	49,6	89,9	87,2
12 La América	108.566	4,55	2,9	17,3	12,5	48,2	8,5	1,2	14,3	0,7	0,0	0,3	0	0,1	98,0	57,5	35,6	63,7	87,2	84,5
13 San Javier	134.794	5,65	86,0	66,3	23,7	62,8	13,4	3,0	11,7	0,4	0,1	1,2	0	2,0	99,2	83,2	74,4	85,6	79,4	81,6
14 El Poblado	108.913	4,57	1,6	0,8	5,3	25,4	4,4	0,5	8,8	0,1	0,0	0,7	0	0,0	90,7	23,0	11,8	41,8	92,2	93,5
15 Guayabal	90.541	3,80	20,4	12,4	12,0	60,4	10,9	2,1	13,7	0,3	0,0	0,2	0	0,1	95,1	70,5	58,9	74,8	84,8	81,0
16 Belén	197.866	8,30	22,9	21,9	10,9	53,5	10,8	1,2	11,0	0,3	0,0	0,2	0	0,1	92,7	61,5	45,2	66,5	86,8	82,7
C1 Palmiras	7.749	0,32	59,5	92,0	61,6	37,4	5,5	10,7	2,8	28,8	0,0	15,7	0	7,8	100,0	96,8	97,7	98,2	65,6	69,5
C2 San Cristóbal	29.218	1,23	71,4	74,1	20,6	72,3	16,1	3,7	6,6	1,1	0,0	4,3	0	1,6	99,6	97,7	90,2	95,9	73,2	75,1
C3 Altavista	4.290	0,18	80,3	94,6	31,8	65,9	2,2	6,7	5,4	3,7	0,0	12,3	0	3,7	97,2	100,0	94,3	97,2	64,2	72,7
C4 San Antonio de Prado	72.590	3,04	58,0	63,3	18,6	70,0	16,3	3,1	8,1	1,9	0,0	17,4	0	2,4	99,4	90,1	77,7	89,1	73,5	74,6
C5 Santa Elena	9.828	0,41	68,9	75,6	34,0	55,4	15,5	5,4	4,6	10,2	0,0	77,1	0	2,2	100,0	91,2	99,2	96,8	66,5	71,6
Total Medellín (Comunas y Corregimientos)	2.384.722	100	46,6	48,3	16,1	61,9	12,3	2,3	10,5	0,8	0,1	1,6	0	1,1	97,2	75,3	63,7	78,7	82,5	80,6

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2005, Encuesta Continua de Hogares 2005, Compes 102 Sisbén 2005

menor pobreza, según el Sisbén del año 2005, corresponden a Laureles, Estadio (0,9%), El Poblado (1,6%) y La América (2,9). La incidencia de la pobreza en todos los corregimientos se encuentra en niveles superiores a 58%, alcanzando un valor de 80,3% en Altavista.

En la estratificación socio-económica los atributos de la vivienda definen la clasificación de los hogares y las personas. Para el ejercicio se asimilaron los niveles 1 y 2 a condiciones de pobreza. Nuevamente las comunas Popular y Santa Cruz se caracterizan por el nivel más alto de pobreza (100%), pero se agrega Manrique con el 84,4 % de la población en pobreza; los niveles más bajos corresponden a Laureles (0,2%), El Poblado (0,8%) y la Candelaria (9,1%). En las comunas el índice de pobreza, según estratificación, supera el 74%.

No siempre existe una correspondencia directa entre la pobreza según activos o características y dotaciones de la vivienda y las condiciones de pobreza según ingresos. En los sectores más pobres sí se registra esta correspondencia. En los sectores medios que han logrado acumular algunos activos, estos encubren situaciones graves de pobreza por ingresos. En efecto, con niveles de pobreza superior a las dos terceras partes de la población clasifican 10 comunas: Popular (71,2%), Santa Cruz (70,7%), Manrique (72,1%), Aranjuez (68,4%), Castilla (71%), Doce de Octubre (73,5%), Robledo (70,3%), Villa Hermosa (70,6%), Buenos Aires (65,9%) y San Javier (62,8%). Los niveles más altos de indigencia (superior a una quinta parte de la población) se concentran en las comunas Popular (24,9%), Santa Cruz (22,3%) y San Javier (23,7%). En los corregimientos, la pobreza según ingresos es superior a 55% y la indigencia a 18,6%, cuadro 5.

De acuerdo con estas diferentes alternativas de medición para estimar la pobreza en la ciudad de Medellín, tenemos que en promedio el nivel más bajo es por Sisbén (niveles 1, 2 y 3), equivalente a 46,6%, aunque bastante cercano al estimado por la estratificación (estratos 1 y 2) con un valor promedio de 48,3%; por ingresos, el nivel promedio de pobreza aumenta a 61,9%. En las sociedades mercantilizadas, el principal problema de la pobreza se asocia a los bajos ingresos, explicados por el desempleo y el subempleo, la carencia de activos productivos, ausencia de ahorros, impuestos generalizados y un creciente encarecimiento en los precios de los bienes y servicios básicos.

En efecto, el desempleo, un fenómeno típicamente urbano, afecta con niveles superiores a las dos cifras a 11 de las 16 comunas. Las únicas comunas con tasas de desempleo inferiores a 9% son Laureles Estadio (8,4%), La América (8,5%) y El Poblado (4,4%). No obstante, en los corregimientos la tasa de desempleo oscila entre 2,2% y 16,3%.

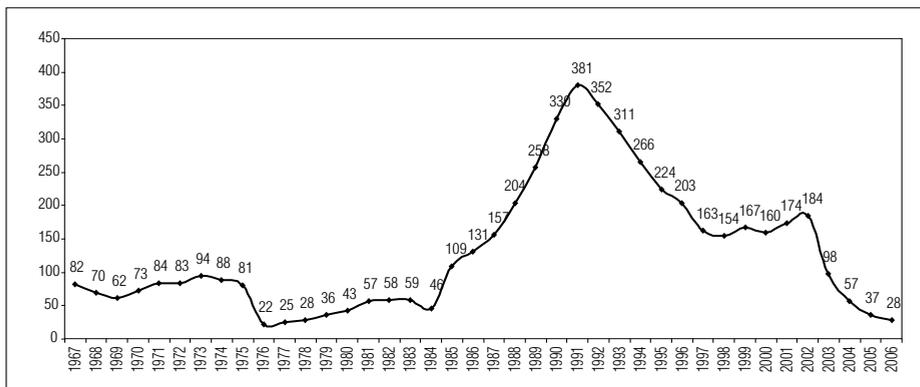
Las familias que viven en Medellín bajo la condición de pobreza por no acceder a los servicios públicos domiciliarios tradicionales son comparativamente pocas. Las coberturas de agua, alcantarillado, energía y teléfono superan el 97%. Pero las necesidades son dinámicas según los cambios socio-histórico, cultural y tecnológico. En consecuencia, nuevas necesidades, discriminaciones y exclusiones aparecen. Este es el caso en la accesibilidad a Internet, tv por cable y la dotación de computadores en los hogares en Medellín, donde la pobreza, según estas nuevas necesidades insatisfechas, supera el 90% en las comunas Popular, Santa Cruz, Manrique, Villa Hermosa y los 5 corregimientos. Nuevas desigualdades se unen a los tradicionales factores y las oportunidades se distribuyen asimétricamente, ampliándose las brechas entre zonas de la ciudad, según las condiciones socio-económicas de las personas y los hogares.

Adicionalmente, viene creciendo el número de desconectados de los servicios públicos por razones de tipo económico. Seguramente existirán personas con recursos que por diversas razones no pagan cumplidamente el valor de los servicios mensuales, pero cada vez son más las familias de las comunas populares que no pueden seguir pagando y pierden el uso de la luz y el teléfono; según estimados de las propias Empresas Públicas, cerca de 55.000 hogares están desconectados del uso de energía y 100.000 del teléfono. Sin lugar a dudas los más pobres están en esta situación y siguen frente al dilema: o comen algo o pagan servicios públicos.

Un elemento muy importante para la ciudad y que ha permitido mejorar el Índice de Desarrollo Humano es la reducción de muertes violentas, (figura 6). Cabe recordar que Medellín llegó a tener la tasa de homicidios y muertes violentas más alta de Colombia en los años noventa. Este resultado favorable es una tendencia de varios años y es producto de la acción combinada de muchos actores de la sociedad: iglesias, maestros, líderes sociales, ONG, empresarios, medios de comunicación; la acción del Estado y la fuerza pública. Tampoco se puede desconocer que la des-

movilización de los grupos armados ilegales (en el caso de la ciudad, los paramilitares) ha contribuido considerablemente a esta reducción, pues eran los principales responsables de muertes y masacres en la ciudad.

Figura 6. Tasa de homicidios en Medellín, 1967-2006



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de gobierno municipal

2.2.4. El tema educativo

El gobierno municipal desarrolla importantes programas y proyectos articulados al programa de la Secretaría de Educación denominado *Medellín la más Educada*. Los informes de gestión muestran avances significativos en las metas y en la ejecución presupuestal de programas y proyectos y hay iniciativas novedosas en las estrategias educativas que muestran una preocupación y acción gubernamental con un fuerte énfasis en la educación; evidente, además, en el significativo esfuerzo fiscal que hace la ciudad, según su reporte de destinación de más del 40% del presupuesto de inversión municipal destinado al sector educativo.

Con respecto a la accesibilidad, el reto es que todos los niños y niñas deben tener la posibilidad de acceder a la educación pública básica obligatoria y gratuita. Estas obligaciones tienden a proteger el derecho de toda persona de acceder igualitariamente al sistema educativo.

La cobertura educativa, según la Secretaría de Educación, reporta incremento en todos los niveles educativos. Sin embargo, el análisis comparativo de la tasa de cobertura con la tasa de deserción da cuenta que de cada 100 estudiantes que empiezan el primer grado de primaria, 80 terminan a tiempo sin deserción y repitencia el grado 5º, 60 concluyen el

grado 9° y 55 culminan el grado 11°. Cruzando las variables de cobertura neta (81,8%), total población matriculada (505.601 estudiantes) y la deserción escolar (13.341 estudiantes, 4,1%), se puede hacer un cálculo de la tasa efectiva de escolarización, que para el municipio quedaría en un 77,7%. Las causas de la deserción recaen sobre tres dimensiones: una de orden familiar, otra de orden social y la última de orden institucional.

En el acceso a la educación superior hay logros significativos en el incremento del 40% en cobertura en cadenas de formación técnica y tecnológica con entidades de educación superior (ITM, Sena, Politécnico Jaime Isaza y Tecnológico de Antioquia), financiación de matrículas y apoyo al sostenimiento de estudiantes y orientación profesional a bachilleres. Aún así, según estadísticas, sólo aproximadamente el 30% de los jóvenes logran acceder a la educación superior.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el valor de la canasta educativa tiene un costo anual de \$655.600 en preescolar, de \$649.900 en básica primaria y en la básica secundaria de \$663.540, hay que decir que es un costo demasiado alto cuando se tienen familias cuyos ingresos mensuales en su gran mayoría están por debajo del salario mínimo legal (Corporación Región, 2006). Los esfuerzos en la implementación de estrategias que favorezcan la disminución de los costos de la misma realizados por la administración son favorables, sin embargo se perciben insuficientes en tanto no alcanzan a garantizar la gratuidad a toda la población de los estratos 1, 2 y 3, meta prioritaria de nuestra ciudad.

En el tema de la adaptabilidad, se requieren condiciones para la permanencia. La cobertura del proyecto *La Escuela Busca al Niño* (Corporación Región, 2006) en el 2005 fue de 376 niñas y niños atendidos, de los cuales se escolarizaron 303; en pedagogías innovativas, en el 2005 fueron atendidos en procesos básicos 240; en aceleración del aprendizaje 1.125 y en población desplazada 5.669 niños y niñas. Estas coberturas son muy bajas para la demanda de la ciudad y las problemáticas importantes de la población. En cuanto al derecho a la educación, habrá que exigir que el programa de educación por cobertura, servicio al que acceden la mayoría de las niñas y niños desplazados, cumpla con atender de manera especializada a esta población.

En cuanto a la aceptabilidad, se requieren garantías de calidad para la educación. Para monitorear, evaluar y difundir los avances e impactos

de las políticas educativas en el mejoramiento de la calidad de la educación en el municipio, se creó desde el 2005 el Laboratorio de Calidad, igualmente se acompaña a las instituciones educativas en la elaboración y ejecución de planes de mejoramiento. Los resultados de las pruebas evidencian mejoramiento en los resultados de las instituciones educativas oficiales, al pasar del 6,4% en el 2003 a 13,70% en el 2005 en la clasificación de altos y de 28,7% a 38,40% en medios, incremento no evidente en instituciones educativas no oficiales. Pero merece especial revisión el mayor logro en el 2004 y la disminución del mismo en el 2005. Las pruebas Icfes evidencian mejoramiento en los resultados de las instituciones educativas oficiales, al pasar del 6,4% en el 2003 a 13,70% en el 2005 en la clasificación de altos y de 28,7% a 38,40% en medios, incremento no tan significativo en las instituciones educativas no oficiales.

En la formación de maestros es destacable que la *Escuela del Maestro* planteada inicialmente como una organización para capacitar en tecnología e informática, ahora tenga una concepción más integral y sus acciones abarquen campos de la labor docente que permiten vislumbrar procesos tendientes a mejorar las prácticas pedagógicas. Es necesario mejorar la calidad de la educación con docentes en óptimas condiciones laborales, lo cual exige el establecimiento de un vínculo entre la Secretaría de Educación y las facultades de educación para determinar los aspectos a priorizar.

Se reconoce la gestión de la actual administración municipal en el mejoramiento de todos los indicadores de la educación en la ciudad desde una visión integral de la misma, reconocido tal mejoramiento tanto por los entes de control como por las organizaciones de la sociedad civil. Aún así, es necesario avanzar en pensar las políticas educativas locales en relación con las políticas nacionales e internacionales, favorecer el debate público sobre la educación, desarrollar estrategias para el mejoramiento de la calidad y trabajar simultáneamente en todas las dimensiones del derecho a la educación.

2.2.5. Estructura del gasto público municipal

Con la política de descentralización que se ha venido impulsando en Colombia desde la década de 1980, los municipios han ganado en auto-

mía y manejo de mayores volúmenes de recursos para financiar su desarrollo. En particular, a partir de la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, el gasto social aumentó significativamente en el ámbito municipal.

Además de las funciones de representación política, administración y regulación, las administraciones municipales juegan un rol fundamental en el cumplimiento de los objetivos de combatir la pobreza y generar condiciones de mayor igualdad entre los conciudadanos. Por ello es importante en este diagnóstico social de Medellín analizar las finanzas públicas.

Ingresos fiscales

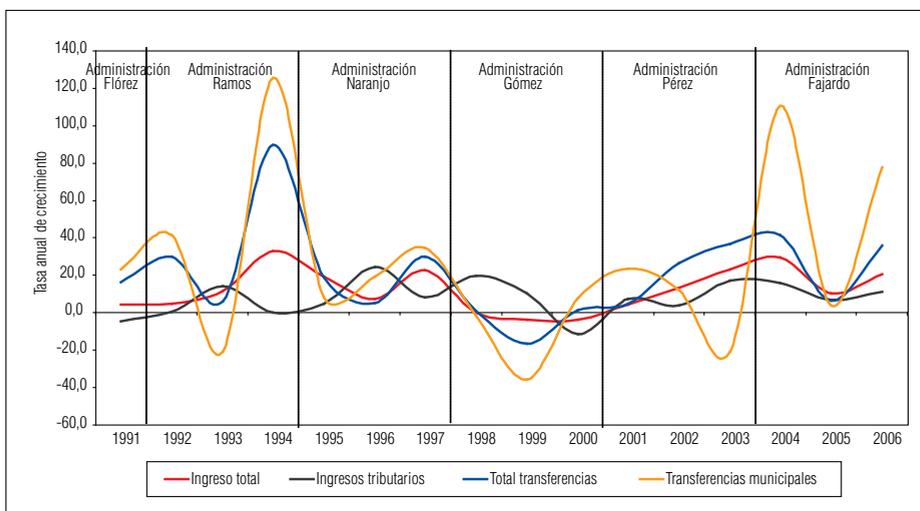
Los ingresos totales de la administración municipal en el período 1991-2006 registran dos ciclos, correlacionados con el comportamiento de la economía nacional y con las políticas del nivel central de ajuste fiscal. El primer ciclo (1990-1998) abarca las administraciones Flórez, Ramos, Naranjo y Gómez, con un comportamiento volátil que alcanza un máximo crecimiento de 32,8% en 1994, durante la administración Ramos, (figura 7), producto de la reforma constitucional y el mayor volumen de recursos a través del situado fiscal y las transferencias; durante la administración Gómez las finanzas municipales entran en recesión, tornándose negativas en los años 1999 y 2000 con tasas de crecimiento de -3,6 y -3,9 respectivamente. El segundo ciclo se inicia con la recuperación de las finanzas municipales durante el mandato de Pérez; este se sostiene alcanzando, en la administración Fajardo, una tasa de crecimiento de 29,7% en el 2004, ritmo que se mantiene por encima del 10% durante los dos siguientes años.

Según fuentes, los ingresos tributarios en Medellín han tendido a ser contracíclicos, esto es, se incrementan cuando caen los ingresos totales y disminuyen su ritmo al aumentar estos últimos. Sin embargo, la magnitud de la recesión económica al finalizar el siglo XX no permitió que dichos ingresos cumplieran su objetivo, dado que cayeron rápidamente a -11,5% en el año 2000, expresando el empobrecimiento de los contribuyentes de la ciudad y la política tributaria errada que se transformó en procíclica agudizando la crisis.

En relación con las transferencias, estas condicionan más directamente el comportamiento de los ingresos totales fiscales de Medellín

(los otros ingresos corresponden a los tributarios y no tributarios). Las transferencias son del orden central, departamental y municipal; estas últimas presentan dos crecimientos elevados durante los gobiernos de Luis Alfredo Ramos y Sergio Fajardo con cifras superiores al 100%, producto del traslado de recursos de las Empresas Públicas de Medellín (en el año 2005 las Empresas Públicas de Medellín le transfirieron al municipio un monto de \$280 mil millones que se orientaron principalmente a la construcción de infraestructura educativa); igualmente presentan una caída durante el período de la crisis económica (-5,5% en el año 1999).

Figura 7. Medellín, ingresos fiscales. Tasas anuales de crecimiento, 1991-2006



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco de la República.

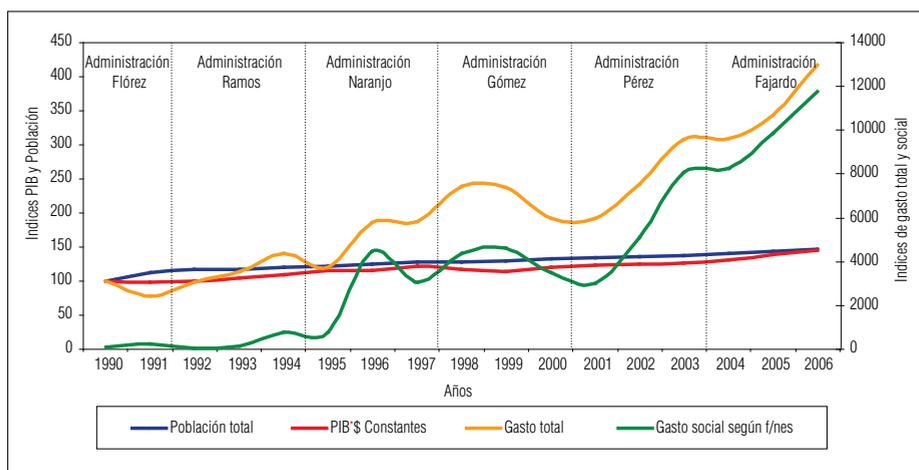
Gasto público social

A partir del año 1995 el gasto público de la ciudad de Medellín supera los crecimientos de la población y la economía. Esta tendencia compensó, en parte, la difícil situación de un empobrecimiento promedio producto del mayor crecimiento de la población respecto al Pib del municipio (lo que significa una caída en el Pib por persona) que sólo tiende a superarse en los años 2005 y 2006.

En el combate a la pobreza y la generación de mejores condiciones de equidad, el gasto social tiene mayor incidencia que el indicador de

gasto público total. Durante las dos últimas administraciones (Pérez y Fajardo) el gasto público social registra crecimientos significativamente altos e incrementales respecto a las administraciones municipales de la década de 1990, (ver figura 8). El gasto social aumenta al ritmo del volumen de las transferencias, dado que estas últimas condicionan los recursos destinados a salud, educación y saneamiento.

Figura 8. Medellín, crecimiento de la población, del Pib y el gasto público, 1991-2006

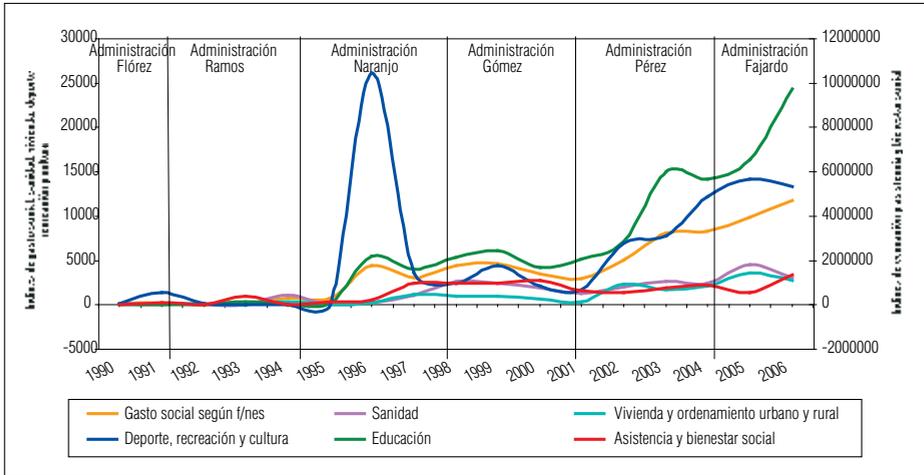


Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco de la República.

Según funciones del gasto, de acuerdo con la clasificación hecha por el Banco de la República, sobresale la administración Naranjo (1994-1997) por su énfasis en el financiamiento del deporte, la recreación y la cultura; en la administración Gómez (1998-2000) el gasto en asistencia y bienestar social aumentó su participación y se inició la tendencia hacia un creciente gasto en educación que tomará una dinámica positiva aún mayor en las administraciones Pérez (2001-2003) y Fajardo (2004-2007); estas dos últimas administraciones imponen su énfasis, además de la educación, en el gasto orientado hacia el deporte, la recreación y la cultura, como se observa en la figura 9.

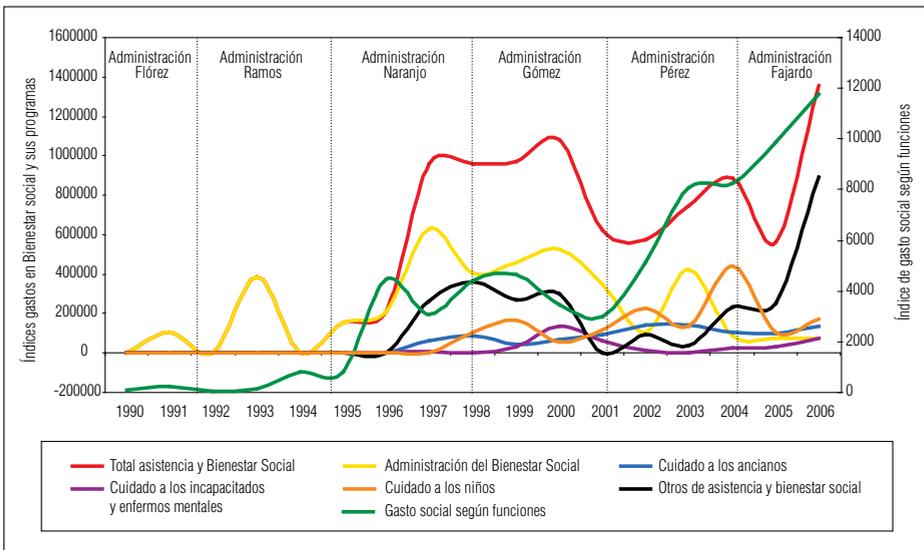
Los recursos orientados hacia asistencia y bienestar social presentan un comportamiento inestable, cayendo durante la administración Fajardo entre los años 2004 y 2005. En el 2006 este rubro recupera su tasa de crecimiento observada desde hace una década. De acuerdo con

Figura 9. Medellín, evolución del gasto público total por funciones, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco de la República.

Figura 10. Medellín, índice de gasto de bienestar social por programas



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Banco de la República.

los gastos de bienestar según programas, se observa un ajuste en los recursos de administración del bienestar social producto de la Ley 617 de ajuste fiscal que obligó a los municipios y entidades descentralizadas a recortar los gastos de funcionamiento generando la masiva salida de funcionarios, situación que aparentemente condujo a una mayor eficiencia en el gasto, pero que en realidad lo que se toma hoy día como inversión social es la contratación de servicios que antes eran realizados por la administración pública.

Los demás rubros que hacen parte del gasto en asistencia y bienestar social mantienen una tendencia inercial, con la excepción del gasto del cuidado de los niños que presentó un aumento al finalizar el gobierno de Luis Pérez, volviendo a su nivel histórico en la administración Fajardo. En esta última es significativo el incremento en los gastos de asistencia en poblaciones diferentes a las tradicionales (niñez, ancianos, incapacitados y enfermos mentales), esto es, hacia la población desplazada y las familias vulnerables, figura 10.

2.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES DE LAS ADMINISTRACIONES 1990-2006

Después de este largo recorrido por las características de la cuestión social de Medellín que identifica algunos de los avances logrados en algunos campos, el más significativo lo acabamos de ver con la drástica reducción de las muertes violentas en la ciudad. Vamos a ocuparnos ahora de señalar algunas de las políticas públicas sociales de las administraciones que comenzaron la década de 1990 y que llegan hasta la actual del doctor Sergio Fajardo.

La pregunta central que rondará este análisis tiene que ver con la capacidad de estas administraciones de enfrentar problemas estructurales de la ciudad y de su entorno regional. Es común escuchar y leer en los programas de los candidatos y en los planes de desarrollo de la mayoría de los alcaldes puntos como la lucha contra la desigualdad, contra la pobreza, contra la exclusión, contra la injusticia y la promesa de crear nuevas fuentes de empleo, de reducir esas desigualdades, de construir ciudades más equitativas, productivas, autónomas y competitivas. Es decir, muchos ubican algunos de los problemas centrales de la ciudad

en los respectivos diagnósticos; el problema surge cuando de definir políticas, estrategias, programas y proyectos y priorizar el gasto público se trata. Las respuestas son más o menos las mismas:

- El tema del empleo depende es de las decisiones macroeconómicas del gobierno nacional y de las autoridades económicas, y por eso estas administraciones no pueden hacer nada significativo en este campo.
- De manera similar se hacen alusiones a leyes que impiden que las administraciones locales puedan aliviar y mejorar las condiciones de sus habitantes. Es el caso de la Ley 142 de servicios públicos domiciliarios que no permite afectar las altas tarifas de los servicios públicos y por ello hay que acostumbrarse a ver cada vez más desconectados en la ciudad.
- No se pueden afectar intereses de ciertos grupos o sectores de la sociedad porque ello viola los derechos civiles o porque hace que se vayan de la ciudad.
- Como no hay recursos suficientes para atender a toda la población en situación de pobreza, exclusión y desigualdad, no queda otra alternativa que mejorar cada vez más la focalización en los extremadamente pobres. De esta manera se terminan haciendo gestiones de tipo asistencial y dependiendo en alto grado de los recursos que gira la Nación para educación, salud y saneamiento básico. Así, son gestiones muy limitadas en sus alcances.
- Se mantiene la ruptura entre las políticas y programas sociales y las políticas y acciones en materia de desarrollo económico. El Estado debe intervenir cada vez menos en este campo, pues es del fuero de los empresarios y del mercado y, en consecuencia, el Estado tiene que seguir atendiendo los efectos de ese modelo económico y velando por las urgencias en materia social.

Hay que reconocer que algunas administraciones tuvieron que enfrentar en estos años períodos de crisis económicas que necesariamente afectaron la marcha de la ciudad y de las políticas públicas, y que las primeras de la década del noventa aún no se beneficiaban de las transferencias nacionales en materia social que aprobó la Constitución de 1991. Pero el punto es que Medellín es una ciudad importante, con recursos propios significativos y con grandes posibilidades de hacer mayores si-

nergias con el Área Metropolitana y el Departamento, con recurso humano, social e institucional significativo, con altas tasas de crecimiento en los cinco últimos años, con unas finanzas públicas muy sólidas y con unas Empresas Públicas que aportan importantes transferencias a la ciudad. Adicionalmente cuenta con empresas privadas boyantes y con estratos sociales con riqueza e ingresos que podrían hacer más aportes a la construcción de una ciudad equitativa. Es decir, Medellín tiene muchos recursos y posibilidades para transformar los problemas estructurales de los que se viene hablando y ser realmente una ciudad más democrática e igualitaria.

Lo que vamos a ver a continuación pone de presente que la gran mayoría de estas seis administraciones (Flórez, Ramos, Naranjo, Gómez, Pérez y Fajardo) no tomaron medidas profundas de Política Pública que permitieran enfrentar esos problemas sociales que perviven en Medellín. Buena parte de estas administraciones se dedicaron a administrar los recursos que recibían por ingresos propios y después por las transferencias de la Nación. Unos fueron más eficientes que otros en esta tarea, unos dieron prioridades a unos u otros temas y programas. Pero sólo en la administración de Sergio Fajardo se trata de tomar en serio el problema de la desigualdad por la vía de promover, con recursos adicionales, la educación de calidad para los sectores más pobres de la ciudad con la idea de que esta acción puede permitir a mediano plazo ir reduciendo esta inequidad, y se concentra la inversión pública en alto grado en las zonas más pobres y excluidas de la ciudad. Sin embargo, el tema de la redistribución de la riqueza y de la propiedad y la estrecha relación entre las políticas económicas y sociales sigue siendo flojo aún en esta administración; en la práctica se mantiene el discurso de que esto no corresponde a las administraciones locales.

La década del noventa comienza con el alcalde Ómar Flórez. La tasa del Pib en Antioquia comenzó bien la década del noventa con un crecimiento del 4% en el año 1990, pero cae drásticamente en 1991 (-1%) y sólo llega al 1% en 1992. También en esta administración se desarrollan las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente y se aprueba en 1991 la nueva Carta Política del país; sin embargo, esta administración no alcanza a beneficiarse de los mandatos y cambios que plantea esta nueva Constitución.

Su gasto se limita a distribuir los recursos de los que dispone de manera ordinaria, con años graves como el de 1991 en el que en pesos reales de 1990 el gasto total baja en un 29 por ciento; por su parte, el gasto para fines sociales específicamente pasa de 2.330 millones a 1.225 millones. El único rubro que muestra algún crecimiento significativo es el destinado a deporte, recreación y cultura; los demás se reproducen con las tendencias que ya traían.

En el año 1992 asume Alfredo Ramos la alcaldía. En medio de una importante recuperación económica de la ciudad y el departamento de Antioquia, el Pib crece 4,4% en los años 1993 y 1994, lo cual indiscutiblemente mejora las finanzas del municipio, máxime cuando empieza a operar la Ley 60 de transferencias a los municipios. De esta manera el gasto total de la Alcaldía sube 25 puntos en términos reales y cerca de 380% en gasto social. Es decir, es una administración que orientó una alta proporción de los ingresos hacia la inversión social; sin embargo, sólo el gasto en salud tiene un importante incremento y un poco menos en vivienda y ordenamiento urbano y rural. Pero la verdad es que no hay ninguna transformación sustantiva en este período.

La economía sigue con un crecimiento muy importante en 1995: primer año del alcalde Sergio Naranjo (5,2%), pero cae rápidamente en 1996 (0,6%), para volver a subir en 1997(4,6%). A pesar del mejor comportamiento de la economía en el año 1995, el gasto total y el gasto social bajan en el primer caso y se mantiene igual en el segundo. El segundo año de esta administración alcanza un incremento importante en el gasto, pero es evidente que ese mayor gasto no va destinado a los problemas estratégicos de la ciudad. El rubro más importante de esta administración es el deporte, la recreación y cultura; es un gasto enorme que no se ha conocido en la historia de la política social de la ciudad en los últimos 17 años. No queremos despreciar este gasto y pensamos que muchos niños y jóvenes se beneficiaron del mismo, sin embargo es evidente que con las tasas de miseria, pobreza y desigualdad de más de la mitad de la población, este tema no puede ser la prioridad de una administración de la ciudad.

El alcalde Juan Gómez Martínez dirige los destinos de la ciudad entre 1998 y el 2000. Durante estos tres años no pasa nada significativo en materia de enfrentar los graves problemas sociales de la ciudad. La

economía registra a nivel nacional una de las peores crisis del siglo veinte con un decrecimiento de más del 4%; para el caso de Antioquia este es de 2,5%, lo que sin lugar a dudas afecta las finanzas públicas de la ciudad. Logra una recuperación importante en el 2000 (5,7%) para volver a caer en el 2001.

El gasto total sufre una caída muy brusca en el 2000 y el 2001 y es aún mayor el descenso en materia social (pasa de 108 mil millones a tan sólo 70.010 mil millones en pesos de 1990). Aunque ya estaban en su furor las transferencias de la nación a las entidades territoriales para los temas de educación, salud y saneamiento básico, esto no se evidencia en sumas importantes para estos temas y menos aún en mejoramientos de las coberturas, la calidad y la pertinencia de la educación de los niños y jóvenes.

Hay algún incremento inercial en materia educativa, por lo menos sube comparado con el período anterior; vuelve a mejorar la inversión en deporte, recreación y cultura y en la asistencia y el bienestar social. Sin embargo, esta administración perdió una oportunidad muy importante referida a la promoción y aplicación del Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana.

Al hacer el balance de sus realizaciones, encontramos como uno de los aspectos más relevantes que si bien se promovió el Plan Estratégico y algunos proyectos, en su ejecución realmente no se mantuvo su espíritu e infortunadamente fueron desmontados sus mecanismos de concertación, espacios vitales para llevar a cabo los propósitos de construcción colectiva de ciudad. Este es quizás el mayor despilfarro de capital social aún incipiente que se venía construyendo en la ciudad y que todavía con muchas dificultades empezaba a plantear unos retos y unas estrategias comunes entre actores tan diversos como los que allí confluyeron (Veeduría Ciudadana, 2001: 4).

2.3.1 El proyecto de ciudad en las administraciones Pérez y Fajardo

Superando la cultura institucional sectorial de las anteriores administraciones, las alcaldías de Luis Pérez (2001-2003) y Sergio Fajardo (2004-2007) introducen una importante innovación al hacer una gestión orientada por un proyecto de ciudad y en la formulación explícita de po-

líticas públicas (familia, mujer, infancia, personas abusadas y explotadas sexualmente, desplazados), algunas de estas en proceso de formulación y sin articulación entre ellas.

Por lo anterior, en esta sección se lleva a cabo un análisis de la política social en el marco del proyecto de ciudad que simboliza cada una de las dos últimas alcaldías de Medellín. Es importante estudiar el enfoque, los cambios implementados, la solución de problemas estructurales y los resultados obtenidos con el fin de evaluar la articulación sistémica y coordinación entre programas, la capacidad de planeación, seguimiento y evaluación y la capacidad de aprendizaje en los métodos implementados, los procesos seguidos y los objetivos buscados. Es, además, una aproximación al conocimiento de la ciudad que recibió cada administración, en el ámbito de la cuestión social, y la ciudad que entrega.

Las dos administraciones comentadas coinciden en el énfasis puesto en el sector de la educación, pero con enfoques y estrategias diferentes. El resto de ámbitos sociales son secundarios respecto a ella. En parte responde a las trayectorias e interés de los dos mandatarios, pero igualmente a las orientaciones en política social de importantes agencias supranacionales como el Bid y el Banco Mundial sobre los países de América Latina, como también porque es donde más recursos financieros tienen los gobiernos locales según las destinaciones específicas del Sistema General de Participaciones (antes transferencias y situado fiscal) y porque en este ámbito se concentran graves problemas del desarrollo, la exclusión y la pobreza.

En cuanto al Banco Mundial y el Bid, estas entidades han producido un discurso en favor del aumento de la cobertura, del mejoramiento de la calidad y de la eficiencia que se ha traducido en la reorganización del sector de la educación y en mayor flujo de recursos financieros. De una parte se trata de un enfoque economicista que privilegia la eficiencia sobre los otros componentes de la reforma que, a la vez, promueve la privatización (bien sea por la concesión a particulares y los subsidios a la demanda que terminan en manos de particulares); de otra, pretende promover una educación para el trabajo y el mercado en el marco de las nuevas necesidades que genera la globalización económica. Esta mirada administrativista y economicista de la educación tiene como principal propósito demostrar que el gran problema de la educación es de admi-

nistración y de gestión. La pedagogía es un elemento que hace parte de la reforma, aunque su importancia en la reestructuración va a depender de cada administración: menos énfasis en la alcaldía de Pérez (por ello las tasas de reprobación/deserción no mejoran) y mayor en la de Fajardo (aunque las mejoras en calidad se distribuyen asimétricamente).

Al tiempo, la educación es colocada en el centro de la política en términos de justicia y equidad. Traducido ello en lineamientos de política educativa significa aumentar la cobertura y mejorar la calidad, en cuanto dotación requerida por toda persona de unas determinadas competencias básicas y ciudadanas. Dado que la falta de educación explicaría la situación de inequidad y pobreza, tendría plena justificación una política que focalizase los esfuerzos y los recursos en la educación y, en particular, dentro de los más pobres de los pobres, esto es, lo que en la experiencia colombiana se conoce como la “sisbenización” de la Política Pública. Aunque es deseable para una sociedad mejorar sus niveles educativos, ello resulta un propósito insuficiente cuando no se acompaña de una transformación sustancial de las estructuras económica, política, social y cultural que generan la injusticia, la inequidad y la exclusión. En realidad, son estas estructuras y relaciones sociales las que se constituyen en factor explicativo de la inequidad, la desigualdad y la pobreza y en la exclusión de importantes sectores sociales de una educación pública universal, gratuita y con calidad. Lo contrario es otorgarle a la educación una capacidad de transformación de la situación social del individuo que no tiene ni puede tener².

En resumen, la educación sola no resuelve los problemas de exclusión, pobreza y desigualdad. No obstante, hay que reconocer que es una pieza importante en una estrategia general de desarrollo. En las administraciones Pérez y Fajardo, la educación es la línea central de su política social, pero sin que haga parte de una estrategia general para enfrentar la pobreza y la desigualdad, por tanto, la educación se queda casi sola. En consecuencia, el instrumental del Manejo Social del Riesgo, MSR, queda insuficiente ante los grupos vulnerables en tanto estos son crecientes, haciendo crisis todo el sistema de la protección social, más

2. Jairo Estrada Álvarez (2004), Elementos para la crítica de la política educativa durante la administración de Uribe Vélez, <http://www.espaciocritico.com.articulos>

aún al tener en cuenta las responsabilidades del Estado Social y Democrático de Derecho.

En general, los problemas estructurales referidos a las características de la administración pública y al modelo de desarrollo de la ciudad son recurrentes en los informes de las veedurías ciudadanas hasta inicios del siglo XXI. Ellos hacen referencia a la falta de transparencia (la ciudad se gobierna de espaldas a la ciudadanía), la corrupción en la contratación y el gasto municipal, la participación ciudadana instrumental (los procesos de participación no inciden en la Política Pública), la inequitativa concentración del ingreso y la riqueza y su otra cara: la crisis crónica, creciente y acumulada referida a las necesidades acuciantes de la gente pobre, discriminada y excluida de Medellín, la falta de consistencia para resolver problemas antiguos, la hegemonía de intereses que están a la sombra y la pasividad de la ciudadanía³.

En la política social hay que sumar la baja cobertura de los programas (con excepción de los sistemas educativo y de salud) y la carencia de un enfoque holístico que interprete las complejidades y múltiples interconexiones de las problemáticas sociales. La construcción de teoría y los análisis empíricos sobre temáticas, poblaciones y territorios específicos son casi inexistentes. Poco hay en la acumulación de lecciones aprendidas en los modelos de intervención y menos en el banco de proyectos de tecnologías y buenas prácticas. No hay rigor en la planeación y en la definición de los programas y proyectos; en este sentido es poca la claridad en los objetivos y metas cuantificables, no se cuenta con líneas de base e indicadores estandarizados y homogenizados de procesos y resultados. En general, hay carencia en los sistemas de información funcionales al proceso sistémico de las políticas públicas sociales, a pesar de existir en la administración una instancia para este fin, Metroinformación, creada mediante el Decreto 151 de 2002. La evaluación de resultados se limita a coberturas (respecto a unas metas establecidas con poco rigor) y al gasto ejecutado (respecto al asignado)⁴.

3. Veeduría, (2004), Balance General Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, IPC, p. 43-44.

4. Ver, por ejemplo, el Informe de Empalme de la Secretaría de Solidaridad del Municipio de Medellín, de noviembre 24 de 2003.

En relación con la Secretaría de Bienestar Social, además de los problemas estructurales anteriormente anotados, es común su debilidad institucional en cuanto programas, poblaciones y enfoques. Es una instancia de la administración municipal que opera como un comodín (continuamente se introducen y sacan poblaciones y proyectos: mujeres, jóvenes, etc.) de las iniciativas sociales de cada alcalde y del Concejo de la ciudad, lo que explica la diversidad de funciones, actividades (no tanto programas) y poblaciones que bajo diversos enfoques ejecuta la Secretaría. En las dos últimas administraciones, por colocar un ejemplo, ha cambiado tres veces de denominación: Bienestar- Solidaridad- Bienestar.

No obstante, la misión de liderar y coordinar la política de asistencia, esta se desdibuja en cuanto la mayor energía se canaliza a atender una población formal e institucionalizada: los complementos alimentarios de la población escolarizada (Restaurantes Escolares y Vaso de Leche); a pesar de ser sólo dos proyectos de los cerca de treinta que ejecuta la Secretaría de Bienestar Social, concentra más de dos terceras partes de los recursos financieros operados y exige alta dedicación administrativa en términos de contrataciones e interventorías. En este caso es clara la poca coherencia con el resto de la política social, en particular con los programas de desarrollo social, teniendo en cuenta que estos programas hacen parte de la canasta educativa, por tanto podrían ser manejados por la respectiva Secretaría, liberando a la Secretaría de Bienestar Social para concentrar sus recursos humanos y financieros en su misión y objetivos generales.

Aunque se incluyan estos dos proyectos, las actividades de la Secretaría de Bienestar Social tienden a concentrarse en las actividades de promoción y mitigación de las causas y efectos que generan la vulnerabilidad a que se enfrentan las poblaciones objetivo de la Secretaría. Los objetivos de prevención, contención, resocialización y rehabilitación aparecen de manera débil. Además, no es clara la articulación con un enfoque de derechos ni su coordinación con las políticas sociales de desarrollo y menos con el tema de la economía. Este es un problema general de la administración municipal que se expresa en el mal funcionamiento del “Consejo Municipal de Política Social y Económica” y en la recurrencia de los diagnósticos que al inicio de cada administración

ponen de presente los graves problemas sociales de pobreza, exclusión, desigualdad e injusticia en la ciudad de Medellín.

La administración Pérez (2001-2003)

La ciudad llega al siglo XXI con la administración de Luis Pérez: 2001- 2003. El año 2001 no es bueno en términos económicos (0,6%), pero rápidamente empieza a mejorar en el 2002 y el 2003. El gasto en general y, en especial, en los temas sociales mejora notablemente durante el 2002 y el 2003.

En el Plan de Desarrollo 2001-2003 “Hacia una revolución de la cultura ciudadana” se afirma que “A Medellín la devoran el desempleo y la pobreza” (p. 5). El alcalde Luis Pérez anota que “los problemas sociales y económicos siguen su vertiginoso avance, horadando dramáticamente la calidad de vida en la ciudad, sin que para ellos haya habido una respuesta activa y comprometida por parte de la clase dirigente. Se diría que la pobreza avanza a paso de gacela, mientras las soluciones lo hacen a paso de tortuga” (p. 3).

El diagnóstico que presenta este plan, en el año 2001, es contundente: “El desempleo promedio alcanza el 21%. Hay déficit en cobertura de vivienda y salud. Persiste y se ahonda la deuda social que la ciudad tiene con la mujer, la juventud, la tercera edad y las minorías étnicas. El 42% de la población ha disminuido el consumo de alimentos por insuficiencia de ingresos. Asedian las actividades ilícitas; muchos niños y jóvenes deambulan por las calles por falta de cobertura en educación básica, y la educación universitaria está cada vez más lejana de los ciudadanos” (p.5).

Esta es parte de la problemática de la ciudad de Medellín que recibió el alcalde Luis Pérez. Situación que es corroborada en el informe que presentó la Veeduría respecto a la gestión de la administración de Juan Gómez (1998-2000): “No hubo mejoramiento en aspectos tan cruciales como las tasas de desempleo, las tasas de cobertura escolar, la disminución de los altos déficit de vivienda y los indicadores de violencia”... “Baja eficiencia de la acción gubernamental por pobres resultados en áreas de alta ejecución e inversión (Salud y Restaurantes Escolares)”... “fueron desmontados los mecanismos de concertación del Plan estratégico de Medellín”⁵.

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

El Plan de Desarrollo liderado por el alcalde Luis Pérez parte de reconocer “el fracaso del modelo de ciudad que hasta ahora ha regido. Es un modelo anquilosado y mediatizado por la inequidad y la corrupción”. Propone, en el ámbito social, “superar el **asistencialismo paternalista** tradicional, que abona la marginalidad, y cambiarlo por el **asistencialismo productivo** que, a la vez que atiende al ciudadano, lo vuelve activo y productivo” (p. 6).

Como objetivo general, el Plan busca “Consolidar una ciudad justa, participativa, con equidad en lo social y en el uso del espacio público, que reconozca en su población el mayor potencial de desarrollo y redefina su competitividad en un contexto globalizado, basado en la producción de conocimiento” (p. 7). Este se estructura sobre tres líneas fundamentales: i) La revolución de la Cultura Ciudadana; ii) Medellín Competitiva; iii) primero el Espacio Público.

El componente social está integrado en la primera línea del Plan. La revolución de la Cultura Ciudadana contiene siete temas: Formar al nuevo ciudadano; Convivencia y Seguridad; La participación, vital para la nueva sociedad; La revolución de la educación; La cultura al alcance de todos; Recreación y deporte; y Justicia social, un compromiso inaplazable. Los programas y proyectos adelantados por la Secretaría de Bienestar Social (en aquella administración llamada Secretaría de Solidaridad) hacen parte de este último tema.

La ejecución del Plan 2001-2003 presenta un costo de \$2,7 billones. De estos, la línea “La revolución de la Cultura Ciudadana” participa con el 26,8 por ciento del valor estimado del Plan. En esta línea, dos estrategias concentran el mayor gasto: “La Revolución de la Educación” que contempla un gasto de \$246.177 millones (9,1%, respecto al total del gasto del Plan) y “Justicia Social, un Compromiso Inaplazable” con un gasto estimado de \$357.539 millones (13,2%).

Con relación a la pregunta ¿Cómo fue administrada Medellín bajo la alcaldía de Luis Pérez?, en particular al tema social, el Balance General del Plan de Desarrollo realizado por la Veeduría responde que “La idea de trabajar por los más pobres no guió a la administración municipal, según se desprende de la propia percepción ciudadana pues –al finalizar el trienio- para la gente «la calidad de vida en Medellín sigue igual o ha empeorado entre los años 2002-2003... y la situación económica de los

hogares sigue igual o ha empeorado, enfáticamente en el estrato bajo». Así lo afirmó el 58% de los encuestados” (Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín –Centro Nacional de Consultoría. Encuesta de percepción ciudadana sobre Calidad de Vida de los Habitantes de la Ciudad de Medellín, agosto, 2003, p. 154-158).

La tasa de desempleo, durante la administración Pérez, bajó levemente al pasar de 16,5% en el 2001 a 15,2% en el 2002, concluyendo al final del gobierno en 14,0%. Con relación al índice de pobreza, al iniciar la alcaldía se encontraba en 66%, al 2002 bajó a 64% y en el 2003 cae a 55%. Con relación a la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, durante esta administración también cayó de 98 a 57. En relación con la equidad, los resultados son claramente negativos, dado que aumentó la concentración del ingreso: el indicador Gini que mide la desigualdad pasó de 0,5 a 0,6 durante el trienio (el indicador tiene un rango de 0 a 1, en el cual 1 es la máxima desigualdad posible).

Una de las áreas en las cuales la administración Pérez puso más empeño fue la educación. Hay que reconocer que esta administración dedicó recursos importantes al tema educativo en lo que tiene que ver con infraestructura y coberturas; contó con la ventaja de que los recursos para la educación aumentaron con la aplicación de la Ley 715, mediante la cual la ciudad se hace responsable total del manejo de la educación.

Según el informe de la Veeduría, el mayor esfuerzo y los resultados son visibles en materia de cobertura. La gestión y los resultados en materia de calidad son malos pues mantienen el retraso nacional de Medellín durante el período. Las iniciativas en materia tecnológica mostraron muchos problemas de diseño y planeación, arrojando un balance precario. Durante el trienio se crearon 39.723 cupos para estudiantes (44,7% en básica primaria; 36,4% en básica secundaria; 11,1% en preescolar; 7,6% en media). Sin embargo, buena parte de este esfuerzo se pierde por problemas de eficiencia del sistema educativo y por falta de acciones complementarias que garanticen la asistencia y permanencia en la escuela; es así como el índice total agregado de reprobación/deserción plantea un registro de 24,5%, mostrando un retroceso en calidad respecto al año 2000 cuando la tasa total fue de 14%. En educación obligatoria se hizo un trabajo meritorio al atender a 1.370 jóvenes y niños de la calle, con un cumplimiento de la meta en 91,3% (p. 32-33).

En cuanto a salud, la administración perdió el norte. Durante el período 2001-2003, los afiliados al régimen subsidiado registraron un bajo crecimiento en la afiliación (sólo se amplió en 8.000 cupos por año). De los vinculados al Sisbén (quienes no tienen capacidad de pago), su número disminuyó en cerca de 103.000 personas. Los recursos se destinaron a infraestructura, descuidando la atención. Un punto a favor de la administración es que logró avanzar en la corrección de la tendencia debilitadora de la red de Metrosalud (Veeduría, p.34).

El programa de Asistencia Social que dió mejores resultados en el período analizado, según la Veeduría, fue el de Restaurantes Escolares (contribuye al mejoramiento del estado nutricional y social de la población escolar entre los 6 y 14 años de edad), con un nivel de cumplimiento alto y representativo. Este programa concentró durante el trienio el 75,2% del total de los recursos presupuestales orientados a la atención integral de la niñez. El programa tuvo virtudes carentes en otras intervenciones de la administración: procuró aplicar una estrategia más integral que incluyera capacitación, asesoría, participación comunitaria, complemento alimenticio y una tarea de seguimiento, medición y control de procesos y resultados. No obstante, las asesorías y las capacitaciones no fueron constantes.

Con relación a la "Atención a Grupos Vulnerables", el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 se orientó a las personas que presentan difíciles condiciones de supervivencia o se encuentran en situación de riesgo; en ese sentido se consideró que la población más vulnerable es la de adultos indigentes, discapacitados, desplazados, y la población que por diferentes circunstancias no puede satisfacer sus necesidades básicas, como la alimentación. De los recursos destinados a estos grupos, la mayor asignación fue a los discapacitados (39,9%), seguido de los adultos indigentes (37,7%); en menor proporción se asignaron recursos a los comedores populares (17%) y a la población desplazada (5,3 %).

La administración Pérez promovió la iniciativa del Banco de los Pobres, con base en la experiencia de Bangladesh, en el marco denominado por el alcalde "asistencialismo productivo". El proceso incluyó a Microempresas de Antioquia, para la administración, y a la Universidad Minuto de Dios, para la capacitación, pero no fueron articuladas. Se asignaron 3.699 microcréditos, por un monto de 411.173 millones (una ejecución de 183%) y se generaron 7.400 nuevos empleos (Veeduría p. 37).

Al comenzar esta alcaldía, el déficit acumulado de vivienda urbana era de 62.215 hogares, la mitad correspondía a los estratos 1, 2 y 3. El Plan de Desarrollo se propuso construir 20.000 soluciones con énfasis en los estratos 1 y 2. En el trienio se construyeron 9.032 viviendas (45% de la meta), orientadas más hacia los estratos medios, pues su precio era inalcanzable para los estratos bajos. El ritmo de construcción no compensó ni el crecimiento natural de hogares que se estima en 8.000 por año.

Durante el trienio 2001-2003 la administración intentó poner en marcha actividades que redujeran las elevadas tasas de desempleo, pero aunque hubo logros estos no fueron suficientes para alterar este problema estructural de la ciudad. Además del Banco de los Pobres, el programa de Vivienda, la inversión en Obras Públicas y el programa de Reforestación Integral impulsaron este propósito. La veeduría estimó en 19.328 los empleos generados por el programa de Vivienda. Globalmente, en el período hubo 60.000 personas ocupadas más, con lo cual la tasa de desempleo se redujo en sólo 1,3 puntos; en consecuencia, el balance final para la ciudad en materia de empleo fue básicamente de mitigación.

De hecho, ninguna administración ha incluido dentro de su Plan de Desarrollo políticas activas y estrategias concretas para generar empleo sostenible y de calidad en Medellín. En general el tema del empleo se observa como un efecto colateral del plan de inversiones. En este tema las administraciones locales podrían mediante políticas públicas (en las que la acción gubernamental se articula al sector privado y a las diferentes organizaciones de la sociedad civil) incorporar el tema de la economía y el empleo al proyecto de ciudad, por medio de medidas tributarias de fomento, inversiones, incubadoras de empresas, formación del recurso humano y parques industriales en los que la ciencia y la tecnología se articulan a las iniciativas empresariales.

En resumen, aunque esta administración, en general, destina más recursos a lo social y en especial recibe más recursos para educación y realiza algunas inversiones en este campo, los efectos en cobertura y sobre todo en calidad de la educación no son significativos. En campos como la salud, el deporte y la asistencia social se mueven recursos, pero los resultados no permiten hablar de una ciudad más justa y equitativa.

La administración Fajardo (2004-2007)

Con la administración Fajardo se inauguran en Colombia los períodos de alcalde con una duración de cuatro años. Esta es una administración de carácter cívico que prometiéndolo honestidad, transparencia en el gasto, prioridad a la inversión social en especial a las comunas más deprimidas de la ciudad y ampliación a los mecanismos de la democracia participativa, logra el respaldo ciudadano y comienza su gestión en enero del 2004.

El Plan de Desarrollo 2004-2007 se denominó “Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía”. El Plan tiene la siguiente estructura: Parte I- Fundamentos, Parte II- Líneas Estratégicas y Parte III- Inversiones y Financiación.

El Plan parte de diagnosticar una serie de problemas de carácter estructural en la ciudad de Medellín:

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

Si se da una mirada a lo largo de la última década, se puede constatar que se ha venido presentando una variación en los indicadores de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–, pues a comienzos de los noventa, la población con NBI era del 24,4%, ésta alcanzó valores del 24,3% en 1998 y en la actualidad se ubica en cerca del 18%. Sin embargo, si se mide por Línea de Pobreza, se está en niveles cercanos al 60% de la población en esa condición con sus consecuencias sobre el desempleo y la informalidad que hoy alcanzan tasas muy elevadas. Habría que agregar a esto, además, las altas tasas de homicidio que tienen un alto impacto sobre el Índice de Desarrollo Humano –IDH– que, en el 2001, presentaba tasas de 77,21, ligeramente situado por encima del

promedio nacional y nos ubica como departamento en el quinto lugar en calidad de vida en el país.

A lo largo de la década la desigualdad ha crecido al concentrarse los ingresos en sectores minoritarios, mientras se empobrecen grandes sectores de la población. Al día de hoy, la comuna de mayor ingreso per cápita, percibe cinco veces más que las comunas de menores ingresos per cápita. Si se incluyen los corregimientos, la relación es de 37 a 1 (Alcaldía de Medellín, 2005). Se han presentado ligeros repuntes en los años recientes, explicados por la crisis económica que ha golpeado a todos. Cuando se corrige el Índice de Desarrollo Humano por desigualdad se pierden más de 10 puntos (0,6311), lo que nos ubica por debajo de países como Honduras.

Un dato más dramático de la desigualdad en esta región se expresa en los niveles de ingreso. Para el año 2000, mientras en el 10% más pobre el 1,2% de la población tenía esperanza de culminar una carrera universitaria, en el 10% más rico, esa esperanza era para el 29%. Es decir, tenemos 30 veces más oportunidades en educación universitaria para los sectores de altos ingresos que para los bajos, en un renglón en que, con políticas adecuadas, todas las personas podrían tener posibilidades similares. Por otra parte, Medellín se ha mantenido desde hace muchos años con tasas de desempleo e informalidad superiores a la media nacional (Alcaldía de Medellín, 2003c).

Esta larga cita del Plan de Desarrollo de la alcaldía de Sergio Fajardo resume bastante bien la realidad de Medellín y de buena parte del Valle de Aburrá en las últimas décadas. Permite apreciar que hay avances en algunos temas que tocan con la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, pero al mismo tiempo identifica problemas estructurales que no han sido atendidos adecuadamente en las administraciones de la década del noventa y que continúan teniendo a más de la mitad de la población en situación de pobreza y de desigualdad. El tipo de desarrollo económico que se sigue implementando continúa desligado del bienestar humano, no contribuye con la igualdad y la equidad social, no genera nuevas y adecuadas condiciones de empleo e ingresos y en general no redistribuye la riqueza en el conjunto de la población. Ciertamente esta responsabilidad tiene mucho que ver con la voluntad política de los grandes empresarios de la ciudad y con las políticas nacionales, pero también es evidente que

gobiernos como el de una ciudad como Medellín y una región como Antioquia pueden hacer mucho más de lo que hacen.

En respuesta a esta problemática, el Plan de Desarrollo Medellín 2004-2007 se centra en promover el Desarrollo Humano Integral, lo que significa la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de los ciudadanos y ciudadanas. Para el logro de este objetivo superior, esto significa la remoción y superación de los obstáculos: la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia, la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible, y la baja gobernabilidad democrática que han estado presentes en la ciudad. El Plan de Desarrollo se compone de cinco líneas estratégicas:

- Medellín Gobernable y Participativa.
- Medellín Social e Incluyente (crear las condiciones para que todos los habitantes de la ciudad, especialmente quienes están en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad, tales como la población infantil o las familias en condición de desplazamiento, puedan acceder a los servicios educativos pertinentes y de calidad, así como a la prevención y atención en salud).
- Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano (el territorio, constituya un hábitat que dignifique a quienes desarrollan su vida diaria en él).
- Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria (la solidaridad y la equidad sean la marca de una economía que sea capaz de distribuir sus beneficios entre el conjunto de su población).
- Medellín Integrada con la Región y con el Mundo.

La ejecución del Plan 2004-2007 tiene un costo de \$4,1 billones (52% más que el Plan de la administración Pérez, en términos nominales). De estos, la línea “Medellín Gobernable y Participativa” participa con el 9,0 por ciento del valor estimado del Plan; la línea “Medellín Social e Incluyente” concentra el 55%; “Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano” participa con 18,2%; Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria con el 1,6%; a la línea “Medellín Integrada con la Región y con el Mundo” corresponde el 1,2%; otras inversiones institucionales (alumbrado público, Metro, etc.) se llevan el 14,5% restante.

El tema social está contemplado en la línea estratégica “Medellín Social e Incluyente” que representa más de la mitad del presupuesto del

Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007. El mayor peso de la Línea 2 se explica por el manejo de los recursos para la educación y salud, que transfiere el Gobierno Nacional, en gran parte para cubrir la nómina docente y financiar el aseguramiento en salud, al igual que por el esfuerzo que la administración Fajardo hace en los componentes de esta Línea. En efecto, de los 2,2 billones de pesos asignados al sector social, 85% están dirigidos a la educación y a la salud. Los demás componentes de esta línea participan con el 9,2% Solidaridad (atención a Poblaciones Vulnerables); 2% Deporte y recreación; 4,2% Equidad social (Buen Comienzo, Ciudad Joven y Equidad de Género).

Con relación a la pregunta ¿Cómo viene siendo administrada Medellín bajo la alcaldía de Sergio Fajardo? en particular en el tema social, se cuenta con el Balance General del Plan de Desarrollo realizado por la Veeduría para los años 2004-2005, con la rendición de cuentas de la Alcaldía y con las Encuestas anuales sobre Calidad de Vida.

El balance parcial que sobre la administración Fajardo puede hacerse resulta complejo. Si bien cuenta el mandatario con un alto nivel de aceptación entre la ciudadanía, los resultados en los principales indicadores son complejos y aparentemente contradictorios. De una parte ha contado con un período de alto crecimiento económico, con tasas anuales superiores a 4%. La desigualdad ha disminuido ligeramente de 0,6 a 0,53, según el índice de Gini, en el período 2003-2005. De otra parte, en contraste, la tasa de desempleo que descendió de 14,0 a 10,9 entre 2003 y 2005, para el año 2006 volvió a aumentar significativamente hasta volver al nivel de 13,3%. Y la pobreza por ingresos cae levemente entre 2003 y 2004 y retorna a una senda creciente en el año 2005. De este modo, el problema estructural de la economía continúa, esto es, el crecimiento no mejora sustancialmente el ingreso de los más pobres ni genera empleo de calidad; al contrario, excluye a los trabajadores. En general, los planes de desarrollo no logran articular la política social a la económica, menos modificar el estilo de desarrollo.

Sin embargo, es evidente que en la ciudad se ha avanzado en algunos componentes de los índices de desarrollo humano, de calidad de vida y de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–. El IDH ha pasado de 79,27% en el 2004 a 80,58% en el 2005; el ICV se mantiene prácticamente igual pues pasó de 79,15% puntos en el 2004 a 79,21%; por su parte,

el NIB pasó de 18% en el 2004 a cerca del 15% en el 2005 tomando en cuenta los corregimientos. Estos logros se deben en buena medida a que han mejorado las coberturas de los servicios públicos domiciliarios; han bajado las muertes violentas, con lo que ha aumentado la esperanza de vida de la población; han mejorado las coberturas en educación, especialmente en la educación básica, y las de salud, especialmente en el régimen subsidiado; han bajado algo las tasas de desempleo y de pobreza; nuevas personas y familias, especialmente los grupos más vulnerables (niños, tercera edad, madres cabeza de familia), han tenido mejor atención del Estado y hoy mejoran distintos aspectos de su vida. Este es un resultado atribuible a la administración de Sergio Fajardo, pero también a algunos programas y acciones de administradores anteriores.

En lo referente a la ejecución del Plan de Desarrollo en los dos primeros años, de acuerdo con la metodología del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (los indicadores de Eficacia por meta los definen como la relación entre la meta programada y la meta ejecutada), presentó una eficacia agregada de 96,2%, calificada como buena si se tiene en cuenta que se está evaluando el conjunto de la gestión. Se destaca la Línea 2 “Medellín social e incluyente” que presenta una eficacia del 100,8%, que da a entender una sobrejecución de metas en el año. En esta línea, la eficacia de Salud fue la responsable del mejor desempeño, presentó una eficacia de 113,9%, esto es, desbordó las metas propuestas en su conjunto, mientras que Educación estuvo cercana a 1 (97,9%), Solidaridad alcanzó el 96,04%, Equidad Social el 91,0% y la menor eficacia se presentó en Deporte y Recreación con el 80,2%.

Las eficacias, según la Contraloría General de Medellín, son definidas como la relación entre metas logradas y metas programadas, ponderadas por el tiempo de ejecución de la meta respectiva y las metas por programa como la suma promediada de las eficacias por meta. Según la evaluación de la Contraloría de Medellín, la Línea 2 presentó una eficacia de 82%, que se puede considerar como de aceptable. La diferencia entre las eficacias del DAP y Contraloría radica en la consideración del tiempo de ejecución como variable clave de la eficacia. Con respecto a los indicadores financieros (basados en movimientos presupuestales registrados, bien como reservas o como desembolsos), la ejecución del año 2004 presentó un valor de 0,77 en la Línea 2.

De acuerdo con la evaluación parcial realizada por la Veeduría sobre el Plan de Desarrollo, la segunda línea presenta logros significativos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable, mediante la educación, la salud, la recreación y el deporte, la solidaridad con población en condición de exclusión y la equidad social entre géneros, en tanto sustentan el enfoque social de la política de la administración, orientada a mejorar el Índice de Desarrollo Humano, IDH, en los factores de Esperanza de Vida y Nivel Educativo.

En cuanto a la educación, que representa el mayor presupuesto de la Línea con el 60,5% de la asignación total, la administración garantizó el pago de la nómina y la seguridad social, la capacitación a docentes, la disponibilidad de plantas físicas, la contratación de cupos con instituciones educativas ejecutoras, principalmente, y el pago de maestros municipales y en proceso de municipalización y de personal administrativo de los centros educativos. En la cobertura de educación en el grado de transición se afianzó la política de universalizar el acceso a la transición.

Se ha promovido el Servicio de Transporte, propuesto los Subsidios Escolares y el Seguro Estudiantil y se ha logrado una amplia cobertura del Tiquete Estudiantil (50.000), en los diferentes niveles educativos, destacándose el esfuerzo entre la administración y los transportadores para proveer el tiquete estudiantil, que ha operado en los dos años del Plan. Se ha promovido la Alfabetización, Educación Extraedad y Adultos, mediante contratación del Servicio y la Operación de Centros de Emergencia. En Educación Superior se ha fortalecido la capacidad formativa del Instituto Tecnológico Metropolitano –ITM–, mediante Dotación Administrativa y Académica; además, se paga la Matrícula a los Mejores Bachilleres, se realizan Préstamos a Estudiantes Universitarios de menores recursos y en especial a estudiantes de la Comuna 1.

En cuanto a calidad y pertinencia, se ha brindado Asistencia Técnica a algunas Instituciones Educativas, diseño de Planes de Mejoramiento, Capacitación a Docentes y Familias en Prevención Temprana de la Violencia, se realizó la Campaña de Mejoramiento de Calidad, el Festival Escolar de la Canción, la Incorporación de Medios Masivos de Comunicación en la Educación, la realización de Olimpiadas de Conocimiento y la Financiación de Becas a Mejores Bachilleres. Además, se avanzó en el

Mejoramiento de Plantas Físicas y Servicios Públicos de Centros Educativos y en la Dotación de Recursos Pedagógicos.

En Maestros al Tablero se logró cualificar maestros en lengua materna, matemáticas, promover la participación en eventos, becas de pregrado y postgrado, conformar grupos de profesionales y técnicos para apoyar el programa, apoyar 450 grupos de investigación, la creación de 5 nuevos, diseñar e implementar un plan de formación e investigación, instrumentos metodológicos de autodiagnóstico, creación de redes articuladas a las aulas-taller.

Ligado a este tema educativo se ha venido promoviendo lo que se llama la “Cultura E”, con la idea de promover emprendimientos individuales y colectivos que puedan generar algún tipo de ingreso a los jóvenes que no son recibidos en las empresas formales de la economía.

El Componente de Salud ha logrado ampliar cobertura en el Aseguramiento y Acceso a la Salud, articulando los distintos programas. En aseguramiento, se reportan logros significativos para mantener y aumentar la cobertura de afiliados al régimen subsidiado y se reporta la atención a 131.000 niños y mujeres de dicho régimen. Se realizó en el año 2004 la Campaña prevista para Mejorar la Afiliación al Régimen Contributivo, evitar la evasión y la elusión al sistema general de seguridad social. Se promovió la atención en primer nivel de complejidad a población vulnerable, no cubierta con subsidios a la demanda, dando cobertura plena a la población objeto de atención. Se reporta el Fortalecimiento en el municipio de la Red de Prestadores de Servicios de Salud y articulación metropolitana para mejorar calidad y cobertura y el fortalecimiento de la Red Pública Hospitalaria y de los centros de salud del municipio.

El componente de Solidaridad continúa en gran proporción los programas que vienen de administraciones anteriores. Las actividades desarrolladas, buscando generar mecanismos de protección del núcleo familiar y mejorar calidad de vida a población vulnerable, mantienen bajas coberturas y enfoques de amortiguar las difíciles condiciones que afrontan estas poblaciones.

El deporte y la recreación, buscando orientar y promover la práctica del deporte, la recreación y el uso del tiempo libre hacia el desarrollo humano integral, realizó acciones mediante sus distintos programas, alcanzando logros significativos como la vinculación de cerca de 20.000

niños, jóvenes y adultos a la Formación en Escuelas Populares del Deporte, y la Conformación de 28 de estas Escuelas.

En el componente de Equidad Social, que busca promover el desarrollo integral de niños y niñas, el mejoramiento de calidad de vida de la juventud y fortalecer condiciones y posición de la mujer, para fortalecer las políticas públicas de ciudad se tuvieron logros importantes como: Buen Comienzo; Medellín Ciudad Joven; y en la gestión del Sistema Integrado de Mujer en la organización, capacitación y formación para su empoderamiento y liderazgo político y social.

No obstante, en el plano social es claro que esta administración ha concentrado una parte muy significativa de su inversión en las comunas populares de la ciudad. Hay una intervención integral en comunas como el Popular, Aranjuez, Manrique, Santa Cruz que empiezan a mostrar mejoras en el Índice de Desarrollo Humano y de Calidad de Vida.

La promoción de la participación ciudadana por la vía del presupuesto participativo es otro de los avances y logros de la ciudad de cara a una mayor 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. 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.

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. De acuerdo con la evaluación parcial realizada por la Veeduría, la ejecución del Plan “Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía” registra, además de los avances anotados, notables dificultades. En particular, a pesar de los importantes logros en el propósito de hacer de Medellín una Ciudad Social e Incluyente, es preocupante que no se evidencie una articulación precisa de la estrategia social a la estrategia de competitividad; esto es, orientar las acciones de bienestar hacia la creación de condiciones objetivas para el crecimiento económico de la ciudad y revertir este en el desarrollo social de los habitantes de Medellín.

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, pero esto sigue siendo un misterio para el conjunto de la sociedad. 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. Hay que seguir insistiendo en que Medellín sola no saldrá y que se necesitan unos acuerdos serios y estratégicos de desarrollo entre Medellín, Área Metropolitana y Antioquia que brinden mejores oportunidades a los tres espacios.

Si se tiene en cuenta que las actuales administraciones concluirán sus mandatos en diciembre del 2007, es grave que no se promueva este diálogo en procura de llegar a acuerdos importantes que permitan mantener en el tiempo los consensos 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 trascendencia en la realidad. Llama la atención los escasos recursos que destina la actual administración a las Líneas 4 y 5 del Plan de Desarrollo (el 4%) que tienen todo que ver con el desarrollo económico, la productividad, la competitividad, la relación con la región, el país y el mundo. Se precisa una mayor presencia política y financiera del Estado en la actividad económica.

La consecuencia de esta falta de interés de hacer del desarrollo un asunto público, es el riesgo de que el mercado siga definiendo por toda la sociedad respecto a lo que se produce, cómo se produce, quién lo produce y quién se beneficia con esta actividad. Esto atenta gravemente contra la democracia y vuelve a imponer la ruptura entre el desarrollo económico y el desarrollo social, o a someter el segundo enteramente a la lógica y necesidades del primero.

Reconociendo como lo hacíamos hace un momento la decisión estratégica de enfatizar la acción y la inversión social en materia educativa, llama la atención, como se verá más adelante en este informe, que otros temas y poblaciones no merecen suficiente atención; buena parte de las poblaciones llamadas vulnerables y en estado crítico no reciben la atención adecuada que merecen por el hecho de ser ciudadanos, puede que sean mayores, trabajadores de la calle, desplazados por el conflicto o el hambre, trabajadoras sexuales, adultos sin empleo y en pobreza, pero son también ciudadanos y tienen derechos como lo hemos insistido desde la primera página y lo ratificamos con la evaluación de cada grupo poblacional⁶.

Ciertamente hay que sacar a una generación de la trampa de la pobreza y hay que garantizarles plenamente sus derechos a la educación, la alimentación, el buen trato, la salud, pero muchos de los padres y madres de estos niños que hoy estudian son pobres y desempleados, se rebuscan la vida con cualquier tipo de actividad, y por ello también requieren la mano del Estado y tienen que ver mejorados sus ingresos ya, ahora mismo, para de esa manera poder cumplir mejor su papel de padres y madres de familia y así mejorar su calidad de vida.

El problema no es de recursos. La ciudad está creciendo desde hace cinco años (en el 2005, creció al 5,1% y en el 2006 se acercó al 6%); el municipio está teniendo superávit en los últimos años; las Empresas Públicas están obteniendo altas utilidades, además, si se requiere, se pueden establecer sobretasas, plusvalías y valorizaciones para obtener mayores recursos para la inversión social y si fuera necesario el municipio podría contraer deuda blanda con organismos financieros internacionales. Es decir, hay muchos recursos y la gente hoy tiene hambre, desempleo, falta de vivienda, enfermedades y está pagando altos servicios públicos. Este círculo hay que romperlo con equidad y justicia social.

Para volver al párrafo que citamos del Plan de Desarrollo, si se quiere construir una ciudad más equitativa y democrática es preciso dar un debate franco sobre las causas y los responsables de la profunda desigualdad, pobreza y exclusión que perviven, y promover acuerdos y acciones de

6. En la tercera parte del presente estudio se pueden observar los bajos niveles de incidencia en la población vulnerable.

distinta naturaleza en procura de ir reduciendo esta gran inequidad. Este 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 (énfasis actual) y el tipo de sociedad a construir debe ser algo ampliamente debatido por el conjunto de la sociedad.

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. Lo más lamentable de las diferentes administraciones de Medellín es que a pesar de sus buenos propósitos no logran transformar los factores estructurales que impiden el desarrollo, la justicia social y la inclusión ciudadana. Por tanto, se requiere una reorientación de la estrategia, para trascender el enfoque paliativo, hacia la transformación objetiva de las condiciones estructurantes del desarrollo.

En resumen, la administración Fajardo ha mantenido importantes programas que venían de las administraciones que le antecedieron y ha desarrollado nuevas obras importantes en el sector social; la educación ha sido la prioridad y ha adelantado campañas de comunicación pública que ayudan a despertar la conciencia ciudadana. No obstante, no es suficiente con estrategias sectoriales poco coordinadas entre sí, de baja cobertura y limitadas a mitigar las condiciones adversas de las poblaciones vulnerables. Es difícil que con este enfoque y las actividades desarrolladas en el marco del Plan se logre en cuatro años transformar el estilo de desarrollo de la ciudad de Medellín, ni siquiera romper con las brechas, desigualdades, discriminaciones existentes que persisten de una administración a otra.

2.3.2. Los problemas que persisten

Hay que insistir que en la ciudad y en su Área Metropolitana persisten problemas económicos y sociales de carácter estructural. La gran desigualdad y exclusión económica, social, territorial, de sexo, etnias y grupos etarios; los persistentes niveles de pobreza por ingresos que afectan uno de cada dos habitantes de la ciudad y las altas tasas de desempleo, subempleo e informalidad, entre otros factores, son aspectos que siguen sin solución y hoy definen la cuestión social en Medellín.

Seguramente siempre habrá personas en situación de pobreza y con mayor razón expresiones de desigualdad en la sociedad, pero lo que no es admisible es que esta situación afecte al 50 ó 60 por ciento de la población de un país como Colombia o a una región como Antioquia y que a su vez las desigualdades económicas, sociales y políticas sean de la magnitud de las que hoy presenciamos en nuestro país y nuestra región.

Que el decil 10 (los más ricos) se quede con 41 pesos de cada 100 pesos de riqueza creada en la ciudad, mientras que el decil 1 (los más pobres) tan sólo reciba 78 centavos de cada cien pesos; o que los tres deciles de mayores ingresos reciban 67 pesos de cada 100, en tanto que los tres de menores ingresos sólo obtengan 8 pesos, no tiene ninguna justificación ética ni política en nuestra opinión, e incluso genera ineficiencias económicas; ese es el punto y ese es el factor que desencadena o agrava las otras expresiones de pobreza o exclusión.

Ahora bien, entre más personas pierdan su empleo y la seguridad social que él brinda y no tengan un ingreso digno y permanente; mientras no vean garantizados sus derechos; mientras persista el conflicto armado interno y la violencia, seguirán creciendo los factores que generen mayores niveles de vulnerabilidad, de marginamiento, de exclusión y de riesgo para niños, ancianos, menores infractores, madres cabeza de familia, desplazados, trabajadores y comunidades urbanas y rurales.

Esto obliga a hacerse las dos preguntas siguientes: ¿Cuál es la agenda económica y social de la ciudad que puede ayudar de mejor manera a superar este estado de cosas? Y por supuesto, ¿cuál es la capacidad de una entidad territorial como Medellín para definir un futuro más democrático y equitativo para el conjunto de sus habitantes?

3

DIAGNÓSTICO POR GRUPOS POBLACIONALES Y EVALUACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL

3.1. MIRADA RETROSPECTIVA DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL, CON ÉNFASIS EN EL PERÍODO DE 1985 AL 2006

3.1.1. Desde su historia, misión, enfoque y objetivos

La Alcaldía de Medellín desde mediados del siglo pasado viene dando respuesta a las problemáticas sociales de la ciudad. Es así como desde la creación del Departamento de Asistencia Social en la Secretaría de Gobierno en 1957, se crean algunos programas desde los enfoques de protección y asistencia, haciendo énfasis en la atención a los menores mediante la institucionalización, por fuera de la familia y la comunidad, e internándolos en grandes colegios y seminarios. En ese período se crean las instituciones para la atención y protección a menores, algunas de las cuales en la actualidad aún existen. Esta instancia tuvo varias transformaciones institucionales, en 1966 se establece la Secretaría de Educación, Salud y Bienestar Social con una división de rehabilitación y asistencia, integrando allí programas de las Secretarías de Gobierno, Educación y Salud; en 1968 se conforma la División de Bienestar Social

en la misma Secretaría y luego en 1985 se crea la Secretaría de Bienestar Social.

A pesar de los cambios institucionales, permanecían los enfoques de asistencia y protección en los que subyace una concepción de las personas como desprotegidas, víctimas y pobres. Por ello la atención era mediante la institucionalización y los criterios para atender a los beneficiarios estaban dados desde criterios de las trabajadoras sociales, quienes por medio de las visitas domiciliarias emitían un concepto de acuerdo con la realidad de las personas y las familias, y desde allí se establecía una relación directa con la población. El programa de institucionalización sólo se ofertaba con entidades religiosas; era de baja cobertura y altos costos, y bajo el direccionamiento desde el ICBF como instancia nacional que coordinaba la atención a la familia y a los menores de edad, lo que muestra una Secretaría que mediaba sólo para la atención, pero no diseñaba directrices sociales.

En 1985 la Secretaría y la Administración como tal empiezan a identificar la necesidad de hacer transformaciones en su intervención debido a la realidad de la ciudad, pues en la década de 1980 se acentúan problemáticas con relación a los menores, a la familia y a la comunidad, en la ciudad empiezan a visibilizarse problemáticas de hacinamiento, conflictos e inseguridad, así pues el modelo de institucionalización se agotaba y surgían con fuerza procesos comunitarios. Más adelante desde Unicef y otros organismos se plantean que la auténtica protección y asistencia a los menores era en el medio familiar, es así como en el período presidencial de Belisario Betancur se dan cambios legislativos importantes en el ICBF como instancia rectora de las políticas de bienestar en Colombia, que posibilitaron transformaciones en las acciones de esta Secretaría en relación con la atención a la población infantil y a la familia.

En el acuerdo 21 de 1985, con el cual se crea la Secretaría de Bienestar Social, se plantea como enfoque la prevención y la asistencia, involucrando en los procesos a la comunidad, lo que permitía ampliar la cobertura y bajar los costos. En este mismo año la Secretaría tenía unos importantes objetivos orientados a investigar sobre las problemáticas sociales; realizar procesos de prevención con las comunidades, familias y personas marginadas; brindar atención especial a las personas que la necesitaban (los menores en situación de desprotección, infractores de

la ley, y con retardo, personas de tercera edad, y Asistencia Alimentaria a la población infantil escolarizada).

A nivel organizacional contaba con cuatro departamentos: *Programas Preventivos*, del cual dependían las Unidades Integrales de bienestar social, donde de manera descentralizada se realizaban acciones preventivas con las familias, personas y comunidades y se coordinaban acciones con otras secretarías e instituciones, para lo cual contaba con equipos de profesionales y auxiliares que facilitaban la relación directa y permanente con las comunidades, organizaciones sociales e instituciones gubernamentales y no gubernamentales que hacían presencia en 5 de las 6 zonas de la ciudad (exceptuando el Poblado); el *Departamento de Protección* del cual dependían las Unidades de Recepción y Protección al menor y adulto mayor; el departamento de *Asistencia y Rehabilitación* donde se ubican las Unidades de Atención: al menor con retardo mental, servicios carcelarios para menores de edad y a los ancianos; y el *Departamento Administrativo*, el cual prestaba los servicios de apoyo internos y complementarios a las Unidades y Centros de Atención.

Debido a la crisis de la ciudad a finales de la década del 80, con la presencia e influencia del narcotráfico y la confrontación entre bandas, se agudizaron las problemáticas sociales y se empieza a expresar de manera más contundente el conflicto armado del país en lo urbano, desde los barrios más deprimidos y carentes de la ciudad. Además, al finalizar los 80 se vive el proceso de la Constituyente y se llega en 1991 a la construcción de la nueva Constitución Política del país, en la que se plantea que “Colombia es un Estado social de derecho, democrático, con autonomía en sus entidades territoriales, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Este hecho fundamental empieza a generar el desarrollo de un marco legislativo que va en búsqueda de la garantía de derechos y de reconocimiento de las personas como sujetos de derechos, y transforma las funciones y responsabilidades de los entes gubernamentales a nivel departamental y municipal, lo que incide positivamente en los procesos sociales de las comunidades. Se inicia el despertar de la participación y de la transformación de las administraciones departamentales y municipales.

En los inicios de la década de los 90, debido a la crisis social de Medellín por el recrudecimiento de las acciones violentas masivas, entre el choque de los carteles del narcotráfico y la policía, además de la problemática de la presencia de grupos guerrilleros en las comunas, entre otros, la Presidencia de la República crea la Consejería Presidencial para Medellín con el fin de hacer un apoyo directo al gobierno municipal para atender la crisis. Esta nueva instancia promueve y facilita el trabajo con los diferentes actores sociales para la atención a las problemáticas y los grupos poblacionales más vulnerables, creando una plataforma social que moviliza a la ciudad con nuevas propuestas organizativas y de participación, dándole la palabra a las organizaciones sociales y no gubernamentales, quienes empiezan a visualizar la complejidad de las problemáticas, a hacerle nuevas demandas y a proponerle cambios a la Alcaldía y a la Secretaría de Bienestar Social.

A su vez, inicia el proceso de trabajo de coordinación interinstitucional con otras instancias estatales a nivel nacional fuera del ICBF, como fueron la Consejería Presidencial de Juventud, Mujer y Familia, el Sena y la Consejería Presidencial para Medellín, y en lo local con instituciones no gubernamentales y universidades, donde ya no era solo con las ejecutoras de los programas, sino que empieza a contratar de manera significativa a personas y otras entidades para responder a esos nuevos retos. Es por ello que toda la Alcaldía, y por ende Bienestar Social, empieza a realizar transformaciones significativas en su enfoque y fortalece su énfasis en la promoción y la prevención, pero sin dejar de lado la asistencia y protección, lo que conllevó a un trabajo de creación de nuevos programas con diferentes grupos poblacionales (mujer, juventud, discapacitados), y además fortalece el trabajo con las comunidades y las familias gracias a nuevas metodologías, teniendo un rol muy importante las Unidades Integrales.

A partir de mediados de la década de 1990 empiezan a concretarse leyes fundamentales que inciden en lo social desde los diferentes sectores, como la de seguridad social (Ley 100), la de salud y educación (Ley 60), con una incidencia directa en los enfoques, programas y servicios dirigidos a la infancia, la juventud, la familia, la tercera edad, y más específicamente a la población en condiciones de pobreza en el país. Además, empezaron a darse cambios significativos en el proceso

de descentralización y contratación, dándose un vuelco importante en las relaciones de la Secretaría de Bienestar Social con las instituciones a partir de la Ley 80 de contratación, lo cual significó que la administración precisará sus demandas a partir de términos de referencia y a hacer procesos de convocatoria pública para ampliar la posibilidad de acceso de las instituciones de la ciudad a dichos contratos.

Las Unidades Integrales en esa década juegan un rol valioso y se convierten en espacios comunitarios dinámicos constituidos por equipos interdisciplinarios con una importante especialización en el trabajo social, con capacidad de interlocución con las personas y comunidades y de coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales que hacían su intervención en cada zona, cumpliendo así con el objetivo para el que fueron creadas; fortaleciendo el trabajo de base con poblaciones como mujeres, niñez, juventud, familias, tercera edad y con menos fuerza la población discapacitada, sin dejar de lado el trabajo de atención y asistencia con los menores infractores, la niñez escolarizada con problemas de hambre, la población en situación de calle y los adultos y ancianos más vulnerables.

Desde mediados de 1990, los procesos de interlocución entre las entidades gubernamentales con diversos actores sociales van generando la construcción de políticas públicas fundamentales en el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos y la necesidad de que el Estado garantice el bienestar, la equidad y la inclusión social. Es por ello que esta década marcó un hito en los cambios de la Secretaría que casi durante sus 40 años de existencia tenía un desarrollo muy inercial en sus enfoques y programas.

A partir de los procesos de transformación profunda del país de la instancia gubernamental gracias a la descentralización como mandato constitucional, en el período administrativo de Luis Pérez, según el decreto 151 de febrero del 2002, se reestructura la Alcaldía de Medellín y se plantea la misión de “Estimular el desarrollo humano y cívico de sus habitantes, así como la provisión de los bienes y servicios de consumo colectivo; asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes ciudadanos; promover la prosperidad de todos los habitantes; garantizar la construcción colectiva del Municipio de Medellín, en sus espacios urbano y rural; afianzar la Justicia Social y proyectar a la ciudad de Mede-

llín hacia las corrientes mundiales de la economía y la cultura; contagiar a los habitantes de humanidad para construir, entre todos, una ciudad más vivible y menos esclava del culto al cemento” y el modelo institucional gira desde macroprocesos hasta procesos, reestructurando así las Secretarías e Institutos Descentralizados, sus objetivos y organigramas.

Los macroprocesos definidos son 19: planeación, promoción del turismo, evaluación y control, tecnologías de la comunicación, comunicaciones y relaciones interinstitucionales, logística organizacional, recursos económicos y financieros, talento humano, calidad del servicio, conceptualización e intervención jurídica, obras físicas, cultura ciudadana, desarrollo social, solidaridad social, sistema de salud, educación, transporte, circulación y control, convivencia y seguridad ciudadana y ambiental.

La Secretaría de Bienestar Social se inscribe dentro del **macroproceso *solidaridad social***, desde el cual se define en el Artículo 72 “que lidera y coordina la aplicación de la política social de la población vulnerable de la ciudad, proporcionando el mejoramiento de la calidad de vida. Comprende los procesos de diagnóstico y proyección social, y asistencia social”. Mediante el *Proceso Diagnóstico y Proyección Social* se investiga, diagnostica y define los escenarios de las variables sociales que pueden afectar el normal funcionamiento de los individuos y las organizaciones, generando acciones tendientes a minimizar los riesgos y potencializar las fortalezas. Por otro lado, desde el *Proceso Asistencia Social* se diseña y garantiza la ejecución de programas y proyectos de prevención, asistencia y rehabilitación a la población vulnerable.

También se da un cambio en la constitución o denominación de La Secretaría y pasa a llamarse de Solidaridad, cuya misión es: “Liderar y coordinar la aplicación de la política de asistencia social municipal en coherencia con la política social departamental y nacional, para identificar los riesgos sociales, buscando la identificación y el diagnóstico de las poblaciones vulnerables, a través de la promoción, prevención, protección, asistencia y rehabilitación de las personas en situación de riesgo biosicosocial del Municipio, con la intervención de las diferentes disciplinas sociales y la participación de la familia y la sociedad civil organizada, mediante tecnología de avanzada con liderazgo, sensibilidad social, creatividad, disciplina y respeto”. A nivel administrativo se define

que la Secretaría de Solidaridad estará conformada por una Subsecretaría Técnica y una Subsecretaría de Asistencia Social, cuyos objetivos serán:

- Investigar, diagnosticar y definir las variables sociales que afectan el normal funcionamiento de grupos poblacionales, como menores en situación irregular, familia, discapacitados, indigentes, desplazados, tercera edad, mujeres cabeza de familia y madres comunitarias.
- Establecer planes, programas y proyectos con los diferentes grupos poblacionales que son objeto de la atención.
- Coordinar con la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) y otras instancias gubernamentales y no gubernamentales la asistencia temporal y la orientación a la población que ha sido forzada a migrar a la ciudad por situación de violencia.
- Coordinar con entidades gubernamentales y no gubernamentales la gestión intersectorial e interinstitucional para la prevención, promoción, investigación, diagnóstico y ejecución de programas sociales dirigidos a los grupos poblacionales en situación de riesgo social.
- Establecer políticas de atención, promover la participación y el reconocimiento de los diferentes grupos poblacionales, y brindar protección a las mujeres cabeza de familia que se encuentren en riesgo.

El cambio a Secretaría de Solidaridad se fundamentó en la mirada de “pasar de un enfoque paternalista, para exigir un compromiso y un aporte concreto: no se trata de pedir y recibir pasivamente; es preciso incluirse en la solución, aportar para sí mismo y para la sociedad” (Alcaldía de Medellín, 2004). Este cambio tan significativo en la estructura de la alcaldía deja ver el esfuerzo de modernización del Estado, pero a su vez redistribuye funciones sin un modelo de desarrollo social planteado claramente, pues la Secretaría se encarga de las poblaciones vulnerables y el resto de la administración orienta sus programas a la población de estratos bajos, sin pensar en el desarrollo de los sectores medios y altos, generando procesos de exclusión y marginación que limitan el desarrollo social y humano de la sociedad en su conjunto.

En el 2005 vuelve a llamarse Secretaría de Bienestar Social, desde el planteamiento de que la atención a la población vulnerable no es cuestión de solidaridad, sino una responsabilidad del Estado y la sociedad civil, como lo consagra la Constitución, y hace unos ajustes importantes

en la misión, y define: “somos una Secretaría de orden municipal encargada de **liderar y coordinar**, en corresponsabilidad con entidades del orden municipal, departamental y nacional, **la aplicación de las políticas de Bienestar Social**; para promover, prevenir, mitigar y superar condiciones de riesgo social de personas, familias, grupos y comunidades, con modelos que dignifiquen la condición humana y permitan desarrollar sus potencialidades”.

Además, la nueva estructura trae consigo la ventaja de que el nivel de las Subsecretarías permite mayor interlocución con las demás dependencias de la Alcaldía, pero a su vez complejiza el desarrollo interno de los procesos porque hay más jerarquías y desaparecen los departamentos que tenían funciones más orientadas desde el enfoque (Departamento de Protección, Departamento de Asistencia y Rehabilitación, y Programas Preventivos) y pasan a convertirse en Unidades (Infancia, Programas Especiales, Tercera Edad y Discapacidad), que por sus objetivos, enfoques, poblaciones que atienden y programas que desarrollan no logran articularse adecuadamente, pues en la unidad de programas especiales se atienden poblaciones muy diversas como desplazados, Adulto Habitante de Calle, familias, población en situación de emergencia, población abusada y explotada sexualmente, igual pasa en la unidad de tercera edad y discapacidad.

La dificultad en la estructura interna de la Secretaría es debida a la debilidad en los procesos de comunicación y la falta de sistemas de información actualizados⁷. En la administración del 2004 al 2007 se han hecho esfuerzos por mejorar esta situación implementando el comité primario, que son reuniones semanales en las que participan el personal directivo, personas de las Unidades Integrales y de las unidades descentralizadas. En ciertos casos se hacen algunas consultas, pero siguen existiendo problemas de fondo, como, por ejemplo, que hay unas grandes expectativas frente a las tareas, responsabilidades y el rol que deben asumir las Unidades, pero existe un desequilibrio entre la gran cantidad de tareas para muy pocas personas y profesionales dedicados a ellas; por otro lado, hay desarticulación al interior de los programas de la

7. Según informes de gestión de los años 2004, 2005 y 2006 de la Secretaría de Bienestar Social.

Secretaría, para lo cual los funcionarios en el taller realizado hacen propuestas de mejoramiento de la situación, como: fortalecer nuevamente las unidades con equipos interdisciplinarios para descentralizar todos los proyectos, retomar la experiencia y conocimiento del equipo para la redefinición de los proyectos y la formulación de los términos de referencia, hacer procesos de actualización y formación a los profesionales en temáticas como el enfoque de derechos, construcción y desarrollo de políticas públicas, entre otros, y fortalecer las reuniones para mantenerlos actualizados.

A partir del 2000, aproximadamente, con los cambios vividos por la Alcaldía y específicamente por la Secretaría, las Unidades Integrales vienen perdiendo su función principal de descentralización de los programas sociales de la Secretaría y de ser centros de coordinación social de la Administración, pues sus equipos humanos se reducen. También hay debilidades inmensas en la comunicación y relación con las entidades contratadas por la Secretaría para el desarrollo de los programas en las diferentes zonas de la ciudad, pues no hay unas claras directrices para este trabajo. En este mismo sentido hay debilidades en la coherencia entre los términos de referencia, las problemáticas específicas en las comunidades y algunos de los programas que se realizan, además de la no existencia de programas de formación y capacitación de los profesionales en temáticas actuales de desarrollo social como son la construcción de políticas públicas, los enfoques de derechos, el de capacidades, Manejo Social del Riesgo –MSR– y evaluación de programas, entre otros.

3.1.2. Desde las poblaciones y proyectos que realiza

Los ajustes y ampliaciones en los enfoques en las diferentes épocas de la Secretaría trajeron consigo nuevas concepciones del trabajo social y de las poblaciones objetivos, cambios en los grupos de atención, además de ajuste y creación de programas y proyectos, como lo muestra el cuadro 6.

Cuadro 6. Análisis por periodos de enfoques, concepción de la población objetivo, grupos poblacionales objetivos y programas y proyectos de la Secretaría de Bienestar Social, 1957-2006

Periodo	Enfoque	Concepción de la población objetivo	Grupos poblacionales objetivos	Programas y proyectos
1957-1985	Énfasis en los enfoques de protección, rehabilitación y asistencia, centrados en la solución de los problemas desde la institucionalización de la población. En el primer quinquenio de la década de los 80 se inicia con el enfoque preventivo.	Personas pobres, desprotegidas y víctimas de los problemas sociales. Lo que conlleva una concepción de desvalido, sujeto pasivo y receptor de programas que necesita ser separado de la familia para su rehabilitación y cuidado, en espacios institucionales cerrados.	Menores desde los 6 hasta los 18 años: desprotegidos de sus familias e indigentes, escolares con riesgo nutricional y con retardo mental. Adulto mayor sin familias. Familias pobres	Programas de Asistencia y Protección: Unidades de Protección y Recepción a la Infancia, Restaurantes Escolares y Centros de Atención al Anciano. Programas de Rehabilitación: Atención al Menor con Retardo. Programas Preventivos: Restaurantes Escolares, Hogares Sustitutos para Ancianos y Unidades Integrales en las diferentes zonas de la ciudad para los procesos de prevención comunitaria, estas a partir de la década del 70.
1986-2000	Énfasis en el enfoque preventivo, pero se continúa con la asistencia, rehabilitación y la protección. Se inicia la apropiación de enfoques de prevención, mitigación y superación del riesgo.	Población desprotegida y en riesgo social, se inicia apropiar el concepto de personas vulnerables. Y a partir de 1991 sujetos de derechos según la nueva Constitución. Esto conlleva un cambio de concepción a diferenciar los beneficiarios de programas y los participantes, al denominar a la persona como sujeto activo y responsable de su desarrollo y el de su comunidad, pero es una concepción de poca apropiación por parte de la mayoría del equipo interno de la Secretaría. A mediados de la década del 90 se inician procesos de construcción de políticas públicas de juventud, tercera edad, mujer, familia, infancia, entre otras.	Menores desde los 6 hasta los 18 años: desprotegidos, infractores, indigentes, con riesgos nutricionales, con retardo mental, explotados y abusados sexualmente (prostitución y pornografía) Jóvenes en general, con énfasis en los que participan en los procesos organizados. Mujeres en general, pero con énfasis en mujeres cabeza de familia, las gestantes y las explotadas sexualmente (prostitución) Familias del Sisbén 1, 2, 3 (aparece este sistema de registro de la población). Adulto en situación de calle. Tercera edad, personas sin familias y pertenecientes a los estratos 1, 2, 3 del Sisbén. Población en situación de emergencia social. Discapacitados.	Programas Preventivos: la creación de las Oficinas de Mujer, Familia, Juventud y Tercera Edad dimensiona un trabajo desde las Unidades Integrales y se realizaban procesos de formación y promoción de la participación con las comunidades y las personas; mediante proyectos como Restaurantes Escolares, Clubes de Vida, Grupos Juveniles, Grupos de Mujeres, Consejo Municipal de la Juventud, Turismo con la Tercera Edad, Hogares Sustitutos, Tarjeta Joven, Cabildo Mayor, Iniciativas Productivas con Mujeres Cabeza de Familia, Infancia y Familia, Atención sicosocial a la Familia, Eventos Académicos con las diferentes poblaciones e instituciones de la ciudad, y a partir del 2000 se empieza a acompañar muy activamente la constitución del Consejo Municipal de política social del Municipio, entre otros. Programas de Atención, Asistencia y Protección: se conservan las Unidades de Protección y Recepción a la Infancia, Centro de Atención al Anciano, estos con algunos cambios en sus metodologías y actividades. Se crean otros nuevos, como el Centro día para la Atención a Población Indigente. Programas de Mitigación y Superación: desarrollo de un programa piloto de Recuperación y Rehabilitación Social en la Zona de Niquitao y crea la Unidad de Atención a Personas con Discapacidad.

Período	Enfoque	Concepción de la población objetivo	Grupos poblacionales objetivos	Programas y proyectos
<p>2001-2003 Marcado por la Reestructuración de la Alcaldía Alcalde Luis Pérez</p>	<p>La Secretaría cambia su nombre por Solidaridad Social, planteando pasar de un enfoque paternalista, para exigir un compromiso y un aporte concreto: "no se trata de pedir y recibir pasivamente; es preciso incluirse en la solución, aportar para sí mismo y para la sociedad". Se retorna a un énfasis en los enfoques de asistencia, rehabilitación y protección y su misión se define como "que lidera y coordina la aplicación de la política social de la población vulnerable de la ciudad, proporcionando el mejoramiento de la calidad de vida. Comprende los procesos de diagnóstico y proyección social, y asistencia social".</p>	<p>Población vulnerable, en situación de pobreza e indigencia, sujetos de derechos. Se concreta la definición de políticas públicas dirigidas a la población de tercera edad y a la de mujeres urbanas y rurales, y se continúa con otras.</p>	<p>Menores desde los 6 hasta los 18 años: desprotegidos y maltratados, infractores, indigentes, con riesgos nutricionales, con retardo mental, explotados y abusados sexualmente (prostitución y pornografía). Mujeres cabeza de familia, las gestantes y las explotadas sexualmente (prostitución). Familias del Sisbén 1, 2 y 3. Población abusada y explotada sexualmente (niños, jóvenes, mujeres y hombres). Adulto en situación de calle. Tercera edad, personas sin familias y pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 del Sisbén. Población en situación de emergencia social. Discapacitados. Personas en situación de desplazamiento.</p>	<p>Programas de Promoción: Pacto por la Infancia y Medellín Convide en Familia, con el préstamo del BID se desarrollan procesos de investigación y construcción de modelos para el manejo de la agresión en el contexto familiar; además se realizaron algunas acciones frente a los habitantes de la calle, como campañas para desestimar la limosna y la prostitución. Programas Preventivos: Por la reestructuración se crean Metrojuventud y Metromujer y salen de la Secretaría porque pasan al macroproceso de Cultura Ciudadana, entonces se continúa con el trabajo de infancia, familia, y tercera edad desde las Unidades Integrales y se implementan proyectos como Restaurantes Escolares, Vaso de Leche, Madres Gestantes, Clubes de Vida, Revivir, Cabildo Mayor, Hogares Sustitutos, Buen Vivir familia vulnerable, Familias en Acción. Programas de Atención, Asistencia y Protección: se conservan las Unidades de Protección y Recepción a la Infancia, Centro de Atención al Anciano, estos con algunos cambios en sus metodologías y actividades e igualmente en el Centro día para la Atención a Población Indigente y en la Unidad de Atención a Personas con Discapacidad. Programas de Mitigación y Superación: se inicia con la participación en el Simpad, Ayuda y Atención Humanitaria a la Población en Emergencia, la creación de la Línea 1,2,3, el programa de Orientación y Atención a la Población en Situación de Desplazamiento, Por una Vida Digna y Rehabilitación Social y Familiar a Personas con Discapacidad.</p>
<p>2004-2007 Alcaldía de Sergio Fajardo</p>	<p>La Secretaría retoma su nombre de Bienestar Social y replantea su misión, la cual se define como "somos una Secretaría de orden municipal encargada de liderar y coordinar, en corresponsabilidad con entidades del orden municipal, departamental y nacional, la aplicación de las políticas de Bienestar Social; para promover, prevenir, mitigar y superar condiciones de riesgo social de personas, familias, grupos y comunidades, con modelos que dignifiquen la condición humana y permitan desarrollar sus potencialidades".</p>	<p>Población vulnerable, en situación de pobreza e indigencia, sujetos de derechos. Se concreta la definición de políticas públicas dirigidas a la prevención y atención de las personas abusadas y explotadas sexualmente y a la infancia y la adolescencia, y se continúa con la de familia y discapacidad, además se comienza con la de población en situación de desplazamiento (a diciembre del 2006).</p>	<p>Menores desde los 0 hasta los 18 años: desprotegidos y maltratados, infractores, indigentes, con riesgos nutricionales, con retardo mental, explotados y abusados sexualmente (prostitución y pornografía). Mujeres cabeza de familia, las gestantes y las explotadas sexualmente (prostitución). Familias del Sisbén 1, 2 y 3. Población abusada y explotada sexualmente (niños, jóvenes, mujeres y hombres). Adulto en situación de calle. Tercera edad, personas sin familias y pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 del Sisbén. Población en situación de emergencia social. Discapacitados. Personas en situación de desplazamiento.</p>	<p>Programas de Promoción: Pacto por la Infancia y Medellín Convide en Familia, además se hace evaluación de impacto de un proceso del programa Medellín Convide en Familia; también se realizaron algunas Campañas para desestimar el Abuso, Explotación Sexual y Prostitución. Programas preventivos: se continúa con el trabajo de infancia, familia, y tercera edad y se implementan proyectos como Restaurantes Escolares, Vaso de Leche, Madres Gestantes, Clubes de Vida, Revivir, Cabildo Mayor, Hogares Sustitutos, Buen Vivir familia vulnerable, Familias en Acción -Medellín Incluyente. Programas de Atención, Asistencia y Protección: se conservan las Unidades de Protección y Recepción a la Infancia, Centro de Atención al Anciano, estos con algunos cambios en sus metodologías ya que son atendidos por entidades contratistas especializadas; además se continúa con la atención a indigentes en el centro día y en la Unidad de Atención a Personas con Discapacidad. Programas de Mitigación y Superación: se continúa con la coordinación de la comisión social del Simpad, la Ayuda y Atención Humanitaria a la Población en Emergencia, la línea 1,2,3, el programa de Orientación y Atención a la Población en Situación de Desplazamiento, el programa Por una Vida Digna, Rehabilitación Social y Familiar a Personas con Discapacidad y del Adulto Habitante de Calle.</p>

Fuente: Elaboración propia.

3.1.3. La Secretaría de Bienestar Social en las dos últimas administraciones (2001-2006)

3.1.3.1. La administración Luis Pérez (2001-2003)

En la primera línea del Plan de Desarrollo, el componente social está planteado por la Revolución de la Cultura Ciudadana y contiene siete temas: Formar al nuevo ciudadano; Convivencia y Seguridad; La participación, vital para la nueva sociedad; La revolución de la educación; La cultura al alcance de todos; Recreación y deporte; y Justicia social, un compromiso inaplazable. Los programas y proyectos adelantados por la Secretaría de Bienestar (en esa administración llamada Secretaría de Solidaridad) hacen parte de este último tema.

El tema “Justicia social, un compromiso inaplazable” se compone de tres programas: i) Ciudad saludable; ii) Atención a grupos poblacionales (familia, niñez, mujeres, juventud, tercera edad); iii) Atención a grupos vulnerables (integración social del adulto indigente, comedores populares, atención social al discapacitado, minoría étnicas y desplazados). Con la reforma administrativa adelantada por el alcalde Pérez, los temas de mujer y jóvenes quedaron integrados en dos nuevos organismos: Metromujer y Metrojuventud, respectivamente. El objetivo del tema “Justicia social, un compromiso inaplazable” es “crear las condiciones que les permitan a los grupos de población más pobre y vulnerable integrarse a la vida social y cultural de la ciudad; y acceder en forma preferencial a los bienes y servicios básicos para una vida digna” (p. 49).

Con la atención de las necesidades crecientes de los diferentes grupos poblacionales de la ciudad de Medellín, la Secretaría de Bienestar Social, según el Plan de Desarrollo 2001-2003, plantea “una política de gestión para buscar con ello la equidad social. Focalizar la acción hacia los estratos socio-económicos 1, 2 y 3 de los grupos poblacionales: niñez, tercera edad, discapacitados, indigentes, mujer y juventud. Mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad, por medio de la prevención, así como atendiendo el fortalecimiento y la ampliación de los servicios existentes, facilitando su acceso, calidad y cobertura. Permitir el desarrollo de una cultura de convivencia y respeto a los derechos fundamentales” (p. 53).

El programa de Asistencia Social de mejores resultados en el período analizado, según la Veeduría, es Restaurantes Escolares (contribuye al mejoramiento del estado nutricional y social de la población escolar entre los 6 y 14 años de edad), con un nivel de cumplimiento alto y representativo. Este programa concentró durante el trienio el 75,2% del total de los recursos presupuestales orientados a la atención integral de la niñez. El programa procuró aplicar una estrategia más integral que incluyera capacitación, asesoría, participación comunitaria, complemento alimenticio y una tarea de seguimiento, medición y control de procesos y resultados. No obstante, las asesorías y las capacitaciones no fueron constantes. Sobre la marcha se adoptó el proyecto complementario Vaso de Leche, no previsto inicialmente en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 (p. 34). El porcentaje de complemento nutricional que aporta a cada niño este proyecto no es significativo (15%) para tratar de disminuir los niveles de desnutrición de la población infantil, especialmente si se considera que para muchos de estos niños, dicho complemento se convierte en el 100% de su alimentación diaria (Veeduría, p.133).

En atención a la tercera edad, los programas presentan en conjunto bajas coberturas. El programa Revivir que comprende varios componentes (subsidio económico, canasta alimentaria, seguro exequias, turismo y recreación, vestuario) presentó una cobertura de 33,4%. La Asistencia al Anciano en la Uate sólo atendió al 6,4% de la población objetivo. En la Atención Preventiva en Comunidad al Anciano se estableció como meta 23.000 adultos mayores en los tres años; sólo se benefició el 12% (2.770) y si se compara con la población universo sólo se benefició el 1,6%. En conjunto, el 68,6% de personas de la tercera edad continuaron sin afiliación al sistema de Seguridad Social (Veeduría, p. 141).

En relación con la Atención a Grupos Vulnerables, se orientó a las personas que presentan difíciles condiciones de supervivencia o se encuentran en situación de riesgo; en ese sentido se consideró que la población más vulnerable era la de adultos indigentes, discapacitados, desplazados, y la población que por diferentes circunstancias no puede satisfacer sus necesidades básicas, como la alimentación. De los recursos destinados a estos grupos, la mayor asignación fue a los discapacitados (39,9%), seguida por la realizada a los adultos indigentes (37,7%);

en menor proporción se asignaron recursos a los comedores populares (17%) y a la población desplazada (5,3 %).

El programa de Comedores Populares presentó durante la administración Pérez diversos cambios que dieron cuenta de una deficiente planeación. Además, se caracterizó por ser un programa compensatorio de asistencia inmediata, cuyo aporte al mejoramiento de la grave situación de desnutrición y a la posibilidad de mejorar las condiciones de acceso al suministro alimenticio por parte de la población es insignificante (Veeduría, p.144).

Con respecto a la población desplazada, el municipio atendió durante el año 2003 a 38.257 personas; el logro fue de 361% respecto a la meta de atención definida inicialmente (10.600 personas), lo que da cuenta de la agudización del conflicto durante el trienio estudiado. A pesar del aumento de la destinación presupuestal que recibió el programa, fue baja frente a la magnitud que representa el problema en el Municipio, fue de \$6.931 anual por persona en el año 2.003. Se debe destacar para este trienio la conformación de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada y la constitución del Comité Municipal de Atención al Desplazado, conforme a lo estipulado por la Ley 387 de 1997 (Veeduría, p. 146).

En cuanto a la Atención a las Personas Discapacitadas y a los Menores con Retardo Mental, se presentó una sobreejecución en las primeras de 147% (2.039 personas discapacitadas atendidas); en cuanto a la atención al menor con retardo, no se presentó logro de cumplimiento. Para el trienio 2001-2003 fueron significativos los avances que en términos de atención a la población discapacitada se ofrecieron, en tanto se entró a considerar al discapacitado en su entorno familiar y social, implementando estrategias que tienen presente tanto la discapacidad física como la sensorial, la cognitiva y la síquica. No obstante, no se presentaron avances en cuanto a la implementación de estrategias que impactaran los índices de aparición y detección temprana de la discapacidad en sus diferentes manifestaciones, dirigidas a toda la población del municipio que involucren diferentes dependencias e instituciones públicas y privadas (Veeduría, p.150).

En la política social hay que sumar la baja cobertura de los programas (con excepción del sistema educativo) y la carencia de un enfoque holístico que interprete las complejidades y múltiples interconexiones

de las problemáticas sociales. La construcción de teoría y los análisis empíricos sobre temáticas, poblaciones y territorios específicos son casi inexistentes. Poco hay en la acumulación de lecciones aprendidas en los modelos de intervención y menos en el banco de proyectos de tecnologías y buenas prácticas. No hay rigor en la planeación y en la definición de los programas y proyectos; en este sentido es poca la claridad en los objetivos y metas cuantificables, no se cuenta con líneas de base e indicadores estandarizados y homogenizados de procesos y resultados. En general, hay carencia en los sistemas de información funcionales al proceso sistémico de las políticas públicas, a pesar de existir en la administración una instancia para este fin, Metroinformación, creada mediante el Decreto 151 de 2002. La evaluación de resultados se limita a coberturas (respecto a unas metas establecidas con poco rigor) y al gasto ejecutado (respecto al asignado)⁸.

La Secretaría de Bienestar Social, además de los problemas estructurales anteriormente anotados, evidencia una falta de procesos de investigación, evaluación y actualización de los diagnósticos de las poblaciones que atiende para replantear los objetivos, las estrategias de acción, los criterios de focalización, entre otros, por lo que sus programas siguen siendo los de otras administraciones anteriores sin cambios significativos, a pesar de la agudización de las problemáticas sociales de la ciudad. En la reestructuración de la Alcaldía, la juventud y mujer se llevan para otra Secretaría por no ser consideradas poblaciones vulnerables.

3.1.3.2 La administración Sergio Fajardo (2004-2007)

En la Línea dos del Plan, Medellín Social e Incluyente, se expresa que:

En la esencia misma del Desarrollo Humano Integral, se encuentran los derechos fundamentales y la atención a una gama de necesidades básicas de las personas que van desde sus condiciones materiales de existencia, hasta derechos que se refieren a condiciones de orden más intangible, pero no menos esenciales para la dignidad humana. Dentro de esta gama de los derechos fundamentales existen aspectos que van desde la salud, la nutrición y las condiciones de vivienda, hasta la educación, la recreación y el acceso a la cultura. El reto fundamental

8. Ver, por ejemplo, el Informe de Empalme de la Secretaría de Solidaridad del Municipio de Medellín, de noviembre 24 de 2003.

que enfrenta la ciudad, es el hecho de que existe una desigualdad entre sus habitantes, en lo que se refiere a sus posibilidades de acceso a la satisfacción de esas necesidades. Estas desigualdades se dan por razón de estrato socioeconómico, por género, por grupo etario, por etnia, por convicciones religiosas y hasta por preferencias sexuales. Trabajar desde la administración en la perspectiva de fortalecer la atención a los aspectos sociales, pasa necesariamente por favorecer la inclusión social de las poblaciones más vulnerables. Para hacer esto posible es necesario hacer evidentes las distintas razones por las cuales los diferentes grupos no disfrutaban del ejercicio pleno de sus derechos.

En la administración 2004-2007 hay un mayor empoderamiento y un rol estratégico para el área social, muestra de ello es lo concerniente a su involucramiento en los procesos mediante el Presupuesto Participativo, su estructura organizativa hoy es más horizontal y más consultiva. Ha incorporado en los distintos programas y ofertas coherentes con el eslogan de “Medellín las más Educada” un componente educativo y algunos avances en la medición de impactos. Se han creado nuevos programas como Mujer Gestante, Buen Comienzo - Buen Vivir. La Colonia y la Unidad de Adultos cuentan con personas especializadas contratadas para estas tareas y se ha logrado que las madres que preparan alimentos reciban vinculación a seguridad social y salario proporcional a las horas trabajadas. En esta administración se han mantenido importantes programas que venían de las administraciones que le antecedieron, pero se da relevancia a la atención a la población infantil de 0-6 años y a las mujeres; además se concreta la definición de políticas públicas dirigidas a la población abusada y explotada sexualmente y a la infancia y la adolescencia, y se está en proceso de finalización de la construcción de las políticas para la familia y la población discapacitada y en situación de desplazamiento.

Al interior de la Secretaría de Bienestar Social se valora por parte de sus funcionarios que es un estilo administrativo que sabe escuchar y al que se le valora su transparencia y los procesos de meritocracia emprendidos. No obstante estos reconocimientos, aún hay un gran camino por recorrer, tanto desde el enfoque como en los programas, para transformar un modelo de desarrollo que es excluyente, que mantiene amplias brechas sociales, desigualdades, discriminaciones y altos niveles de pobreza.

De acuerdo con la evaluación parcial realizada por la Veeduría sobre el Plan de Desarrollo (a junio del 2005), la segunda línea presenta logros

significativos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable, por medio de la educación, la salud, la recreación y el deporte, la solidaridad con población en condición de exclusión y la equidad social entre géneros, en tanto sustentan el enfoque social de la política de la administración, orientada a mejorar el Índice de Desarrollo Humano (IDH), en los factores de Esperanza de Vida y Nivel Educativo. El Componente de Solidaridad continúa en gran proporción con los programas que vienen de administraciones anteriores. Las actividades desarrolladas, buscando generar mecanismos de protección del núcleo familiar y mejorar calidad de vida a población vulnerable, mantienen bajas coberturas y enfoques de amortiguar las difíciles condiciones que afrontan estas poblaciones.

3.1.4. Asignación neta y ejecución de los proyectos de la Secretaría de Bienestar Social 1998-2006

En la primera parte del presente documento se realizó un análisis de la estructura del gasto público municipal con las cifras del Centro de Investigaciones del Banco de la República de Medellín, a partir de la metodología de orientación funcional del presupuesto. Para este aparte, se realiza un comparativo de los diversos proyectos de la Secretaría de Bienestar Social desde 1998 hasta el año 2006. Cabe aclarar que debido a las complejidades de la información financiera de la Secretaría de Hacienda (La ejecución presupuestal de gastos incluye rubros de vigencias pasadas, reservas, castigos, y otros que dificultan la lectura) se trabaja con los datos netos ejecutados de cada año con cifras suministradas por la Secretaría de Bienestar Social.

En el período de análisis, los diversos proyectos de la Secretaría son alrededor de 30, algunos han permanecido y otros han cambiado de nombre y han sido reemplazados por otras nominaciones (en algunos casos los cambios son solo nominales, en otros encierran cambios sustanciales y diferentes enfoques). Cabe anotar que cada administración le da la impronta deseada a algún grupo de atención en especial y esto se nota en la importancia asignada en la destinación de recursos. Para efectos prácticos se realiza la lectura financiera de los grupos poblacionales, destacando los proyectos que predominan al interior de cada uno.

3.1.4.1. Grupos poblacionales y proyectos

La Línea dos del actual Plan de desarrollo concentra el 55% del presupuesto en rubros claves como educación con el 33,9%, salud con el 13,4%, solidaridad con el 5,1%, deportes y recreación con el 1,1% y equidad social con el 2,3%. Los componentes del rubro de solidaridad son promoción de la calidad de vida, prevención para disminuir el riesgo y la atención a las poblaciones vulnerables. A continuación se realiza una mirada comparativa en la orientación del gasto por parte de las administraciones municipales desde 1998 hasta el año 2006 para ver su evolución y la orientación que han querido realizar las diversas administraciones sobre los grupos en mención.

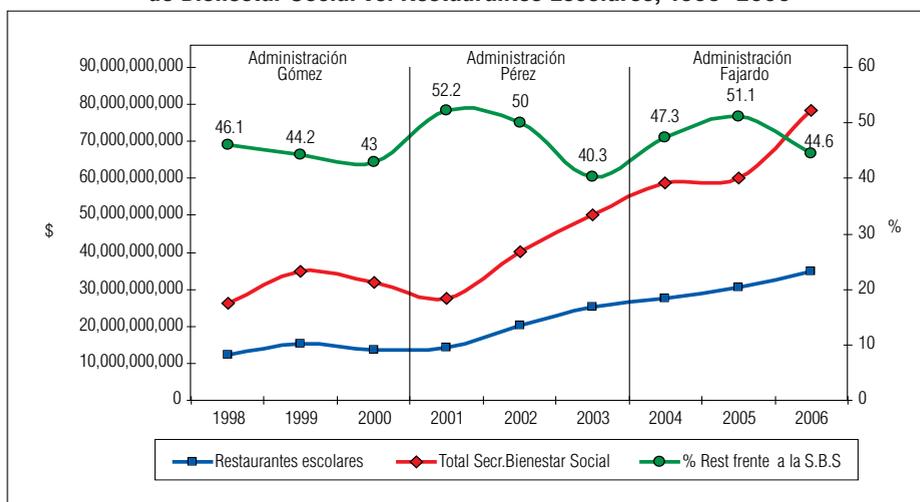
Infancia y niñez

Este grupo poblacional congrega 8 proyectos, de los cuales tres han permanecido desde 1998 hasta el presente, período que abarca el análisis: Restaurantes Escolares, Atención al Menor Infractor y Atención al Menor de y en la Calle. En el año 2003 se incorpora el proyecto Vaso de Leche y bajo la actual administración se reorienta el proyecto Protección integral a niños y niñas en Situación de Desprotección y aparecen Buen Comienzo - Buen Vivir y Madres Gestantes. De estos, Restaurantes escolares es el de mayor asignación y ejecución presupuestal, llegando a superar en 50% su participación sobre el total de recursos asignados a la Secretaría de Bienestar Social entre 1998-2006, como se aprecia en la figura 11.

Como se mencionó anteriormente, la niñez empieza a aparecer como una realidad emergente, sobre la que se requiere articular políticas para mejorar sus condiciones de vida. Esto se observa en el incremento presupuestal que ha tenido la Secretaría en las dos últimas administraciones, lo que ha permitido el surgimiento de nuevos proyectos con diferentes enfoques, tal como Vaso de Leche que se implementa en el año 2003 y presenta una asignación y ejecución neta considerable y creciente en los 4 años que lleva, al pasar de una cifra superior de \$3.400 millones en el 2003 a más de \$7.300 millones en el 2006, (ver cuadro 7).

En la actual administración se reorientan algunos proyectos y surgen otros para atender a este grupo poblacional, como son Protección Integral a niños, niñas y jóvenes en situación de Desprotección que pretende brindarles una atención integral y que presenta una ejecución de recur-

Figura 11. Recursos netos ejecutados de la Secretaría de Bienestar Social vs. Restaurantes Escolares, 1998 -2006



Fuente: elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de Bienestar Social.

Cuadro 7. Recursos netos de los proyectos de infancia e la Secretaría de Bienestar Social, 1998-2006 (\$ constantes)

PROYECTOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Recursos netos								
Infancia									
Restaurantes Escolares	12.173.814.923	15.435.139.470	13.638.016.688	14.383.129.218	20.167.900.976	25.227.843.109	27.571.452.236	30.692.912.296	34.935.527.871
Vaso de leche						3.479.184.641	5.304.836.094	6.690.099.595	7.375.328.351
Protección integral a niños , niñas y jóvenes							1.268.483.311	1.473.723.592	1.422.290.830
Atención al menor infractor				1.299.158.954	2.557.465.790	575.357.295	2.531.112.036	1.368.775.132	1.521.717.146
Atencion al menor de y en la calle	81.344.000	507.693.394	406.246.500	67.819.500	348.573.420	424.619.651	484.245.000	785.326.500	731.360.000
Buen Vivir								992.929.500	8.614.162.278
Atencion al menor con retardo	309.213.683	326.387.978	293.829.450						
Mujeres gestantes								453.883.740	1.746.821.810

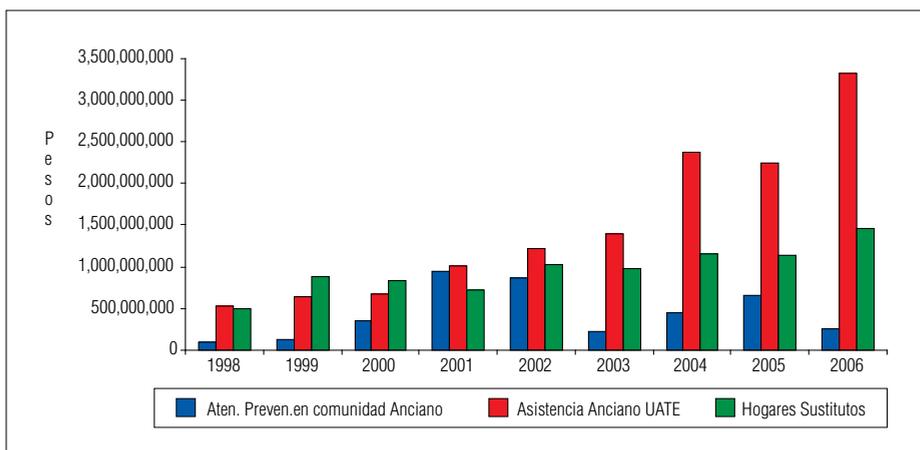
Fuente: elaboración y cálculos propios con base en cifras de la Secretaría de Bienestar Social

Los recursos netos ejecutados de la Secretaría de Bienestar Social para los proyectos de infancia en el año 2006 superaron los \$1.400 millones, y el proyecto Buen Comienzo - Buen Vivir que gracias a un enfoque preventivo y del trabajo transversal de varias Secretarías y dependencias municipales brinda una articulación en servicios completos para los menores de 6 años, y cuyos recursos el año anterior sobrepasaron los \$8.600 millones.

Tercera Edad

En este grupo tres proyectos vienen desde 1998: "Atención Preventiva en Comunidad al Anciano, Hogares Sustitutos y Asistencia al Anciano en la Uate. Este último es el que tiene la mayor asignación y ejecución en recursos, y su evolución en el período de análisis ha sido ascendente, al pasar de más de \$530 millones en 1998 a cerca de \$3.300 millones en el 2006 (ver figura 12). Hogares Sustitutos es el segundo proyecto en lo concerniente al incremento de recursos, ya que estos casi se triplicaron entre 1998 y el 2006, al pasar de \$500 millones a \$1.460 millones. Por último, el proyecto Atención Preventiva en Comunidad al Anciano se duplicó en los años descritos, al pasar de \$101 millones a \$261 millones en el 2006, pero presenta picos en los años 2001, 2002 y 2005 (\$960, \$871 y \$658 respectivamente).

Figura 12. Recursos netos ejecutados en proyectos de tercera edad de la Secretaría de Bienestar Social, 1998-2006



Fuente: elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de Bienestar Social.

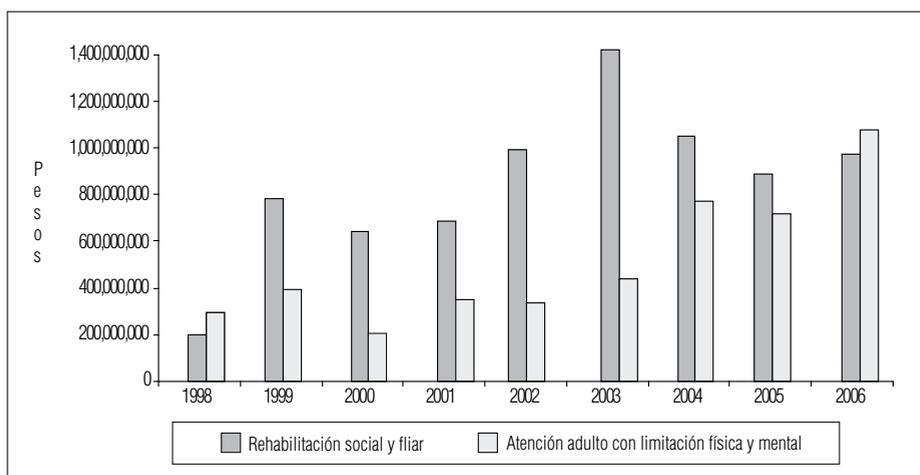
El proyecto Revivir que tuvo recursos importantes entre 1998 y el 2003 (más de \$1.700 millones) fue reemplazado en la actual administración por el proyecto Protección Social al Adulto Mayor cuya asignación y ejecución neta en el 2006 fue superior a los \$950 millones. Igual sucedió con Comedores Populares que nació en el gobierno de Luis Pérez y fue reemplazado por el proyecto Complemento Alimentario y cuyos recursos ejecutados para el 2006 fueron superiores a los \$760 millones.

Población discapacitada

En lo concerniente a la población con discapacidad, ambos proyectos han presentado un incremento en sus recursos ejecutados. El de Rehabilitación Social y Familiar que contaba con recursos por valor de \$184 millones en 1998 alcanza un máximo en el 2003 y desciende en el 2006 hasta una cifra cercana a los \$961 millones.

Por su parte, el proyecto Atención al Adulto con Limitación Física y Mental presenta una reducción en el trienio 1998-2000, al pasar de \$264 millones a \$191 millones. En el período 2001-2003 sus recursos se incrementan, ya que para el primer año de la administración Pérez ascienden a \$322 millones y cierra la administración con una cifra superior a los \$430 millones. En la actual administración la cuantía en mención vuelve a aumentar con una que supera los \$750 millones en el 2004, mientras que en el 2006 sobrepasa los \$1.000 millones (figura 13).

Figura 13. Recursos netos ejecutados en proyectos para la población discapacitada en la Secretaría de Bienestar Social, 1998-2006



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de Bienestar Social

Familia

En lo concerniente a familia se han presentado cambios en las últimas tres administraciones, hasta el punto que en el período de análisis aproximadamente 8 proyectos han sido objeto de interés para los diver-

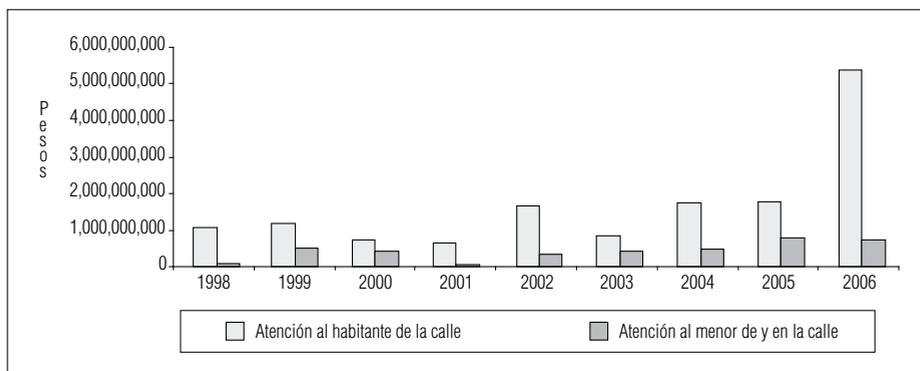
sos gobiernos. Llama la atención que en el trienio 1998-2000 en la administración Gómez Martínez uno de los proyectos que buscaba atender a la familia vulnerable era el de Mejoramiento de la calidad de Vida en el Sector de Niquitao que tuvo una ejecución neta de \$165 millones al inicio del período y se redujo al final del gobierno a \$58 millones, lo que evidencia el carácter paliativo de la intervención en un sector marginal de extrema necesidad. En ese mismo año al proyecto "Atención Integral a la Familia" se le destinan recursos superiores a los \$220 millones, cifra que se multiplica por 8 hasta el final de la administración Luis Pérez y alcanza un monto de \$1.800 millones; en el 2004 se reduce su asignación y ejecución a una cifra cercana a los \$1.190 millones.

Infancia y Familia, otro proyecto de la administración Pérez, alcanza el monto de los \$1.500 millones ejecutados y en el 2004 se reduce a una cifra superior a los \$1.000, ya que en este grupo en la actual administración se presenta una reorientación a proyectos transversales como son Medellín Convive en Familia que en el 2005 tuvo una asignación y ejecución de \$450 millones y en el 2006 supera los \$850 millones; Medellín Incluyente cuya ejecución en el 2006 fue cercana a los \$484 millones sin contar los recursos que se articulan de cada una de las 8 secretarías que trabajan transversalmente en este programa. La atención a la familia con una mirada integradora de varias Secretarías y dependencias oficiales se completa con el proyecto Buen Comienzo - Buen Vivir que en el 2005 tuvo recursos cercanos a los \$1.000 millones y para el 2006 supera los \$8.000 millones.

Población en situación de calle

Los proyectos orientados a intervenir la población menor y adulta en condición de indigencia han presentado el siguiente comportamiento entre 1998 y 2006. En el trienio de Gómez Martínez, los recursos para atender a los menores de y en la calle se quintuplican en la ejecución, al pasar de \$80 al inicio de su administración a una cifra por encima de los \$370 millones; caen el año 2001 (\$63 millones), para ascender al final del mandato Pérez a un valor cercano a los \$400 millones en el 2003. En la administración Fajardo los recursos netos ejecutados siguen aumentando en los años 2004 y 2005, y descienden en el 2006 (\$459, \$749 y \$700 millones, respectivamente), pero son superiores a los montos de los años anteriores, como se puede ver en la figura 14.

Figura 14. Recursos netos ejecutados en los proyectos de atención al habitante de la calle y al menor de y en la calle de la Secretaría de Bienestar Social, 1998-2006



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de Bienestar Social

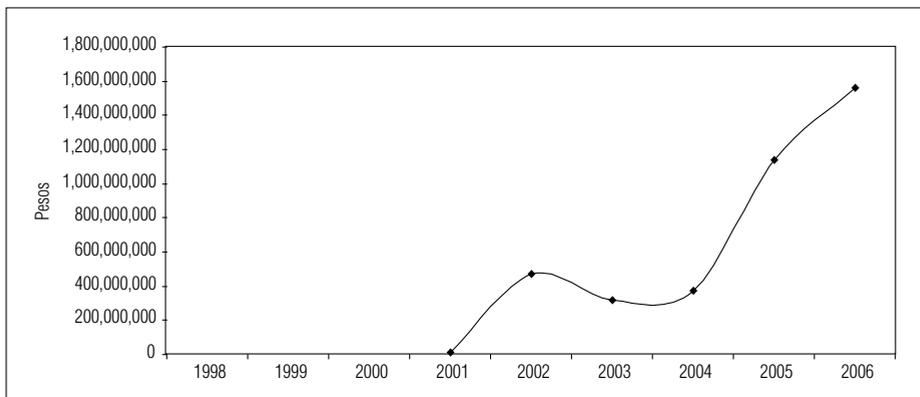
En lo que respecta al proyecto Atención al Habitante de la Calle Adulto, en el trienio 1998-2000 se presenta un incremento en los recursos ejecutados los dos primeros años (más de \$1.000 millones), que luego disminuyen a un poco más de \$680 millones en el año 2000. Al inicio de la administración Pérez (2001) los recursos descienden hasta los \$600 millones, presentan un pico en el 2002 con un monto cercano a los \$1.500 millones y descienden hasta los \$ 800 en el 2003. En la administración Fajardo los recursos netos se incrementan considerablemente hasta superar los \$5.000 millones en el año 2006.

Desplazados

En el trienio 1998-2000 no se define un programa específico para la población desplazada ni se asignan recursos, se crea el Comité Municipal para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia mediante Decreto 760 de 1998 bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno. En la administración Luis Pérez se inicia la atención humanitaria a la población con presupuesto del Municipio, cuyos recursos pasan de \$10 millones a \$469 en el 2002 y caen en el 2003 a \$320 millones. En la administración Fajardo entre los años 2004 y 2006 las ejecuciones aumentan, para finalizar el 2006 con un valor cercano a los \$1.600 millones (figura 15).

En suma, después de realizar una mirada a la ejecución presupuestal en el período de análisis, se observa que es en las dos últimas adminis-

Figura 15. Recursos netos ejecutados en el proyecto de la Secretaría de Bienestar Social con la población en situación de desplazamiento, 2001-2006



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de Bienestar Social

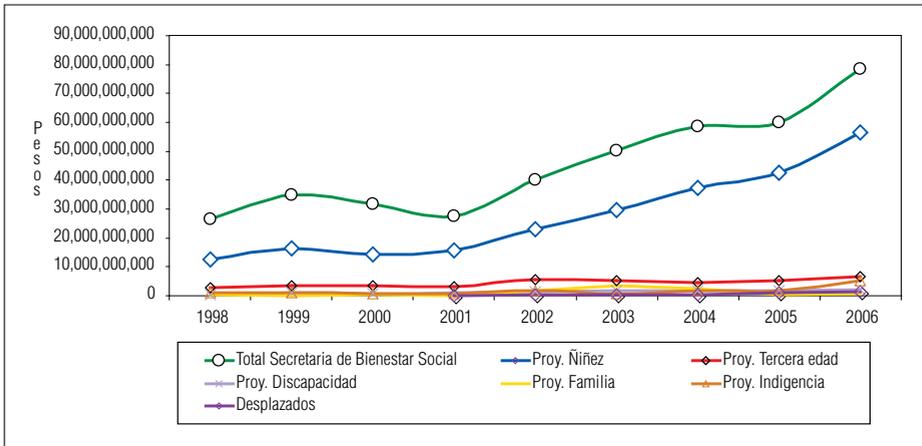
traciones (Pérez y Fajardo) en las que aumenta de manera importante el gasto en asistencia y bienestar social, y en especial se inició la tendencia hacia un gasto creciente en la atención a las poblaciones vulnerables. En los grupos poblacionales que atiende la Secretaría de Bienestar Social el grueso de la ejecución es en la atención a la infancia y niñez mediante el proyecto Restaurantes Escolares que tiene un peso significativo en la asignación y ejecución presupuestal, registrando porcentajes superiores al 50%. Al analizar los diversos proyectos de este grupo poblacional en su conjunto, se observa que la participación porcentual aumenta hasta casi tres cuartas partes, lo que evidencia que al peso de los proyectos citados (los de complemento nutricional) se agrega la importancia de Buen Comienzo - Buen Vivir, tanto en recursos como en la integralidad del trabajo intersectorial que realiza.

Haciendo una relación comparativa final entre la ejecución presupuestal por proyectos según los grupos que atiende la Secretaría, se encuentra lo siguiente:

De lejos frente a lo que representa la asignación y ejecución de los proyectos de niñez, siguen los del grupo poblacional de tercera edad encabezados por Asistencia al Anciano en la Uate que duplica al que le sigue, Hogares Sustitutos y en esta lógica siguen Protección Social al Adulto Mayor y Complemento Alimentario al Anciano respectivamente (figura 16).

La población en condición de calle ha sido objeto de un interés especial, en particular desde el 2002 hasta el 2006, período en el que se registra una ejecución importante. Discapacidad que ha presentado una asignación y ejecución superior a las de las dos administraciones anteriores e igual sucede con desplazamiento cuya asignación y ejecución han aumentado debido a los requerimientos de la Corte Constitucional para atender a la población en tal condición y por último se encuentra familia que, como se ha explicado, sus proyectos están interrelacionados con infancia.

Figura 16. Total de recursos netos ejecutados por la Secretaría de Bienestar Social vs proyectos por grupos poblacionales atendidos, 1998-2006



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Secretaría de Bienestar Social

3.2. DIAGNÓSTICO DE GRUPOS POBLACIONALES Y EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS CON ÉNFASIS EN EL 2005

3.2.1. Infancia y niñez

3.2.1.1. Caracterización de la población

Durante años la infancia no fue considerada como un tema importante de estudio ni tampoco su bienestar o sus condiciones de vida fue-

ron objeto de especial preocupación más allá de la esfera privada de lo doméstico. Ello en parte se debe a la histórica concepción de los niños y niñas como proyectos de personas adultas, seres inferiores y dependientes, propiedad de sus padres, aprendices de adultos que crecen a su sombra preparándose para vivir en el mundo adulto. Sin embargo, con dicho grupo poblacional hoy se presenta una evolución, ya que él empieza a aparecer como una realidad emergente, un grupo sobre el que se requiere incrementar el conocimiento científico y social, y, sobre todo, articular políticas para mejorar sus condiciones de vida.

La infancia⁹ es algo más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la llegada de la edad adulta. Se refiere también al estado y a la condición de la vida del niño: a la calidad de esos años. Al ser el tratado de derechos humanos que más apoyo ha recibido en la historia, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por todos los países del mundo excepto dos, representa en efecto un consenso mundial sobre los atributos de la infancia. Aunque no existe un acuerdo absoluto en la interpretación de todas y cada una de las disposiciones de la Convención, sí existe una amplia base común sobre cuáles deben ser los parámetros de la infancia¹⁰.

La pirámide poblacional de Medellín, según el censo del 2005, muestra que en la ciudad se presenta un comportamiento similar al del país, donde nacen y sobreviven más niños que niñas. Por lo tanto, en las primeras escalas de la estructura predominan los varones. En la adolescencia, la tasa de mortalidad de los hombres aumenta y tiende a equilibrarse la población entre los dos géneros. Después de los 25 años, las mujeres son mayoría y así se conservan hasta los escalones elevados de la pirámide. En efecto, para el año en mención, la población menor de edad (0-17 años) se estima en 688.651 personas, que equivale al 31,1% de la población total de Medellín según el censo del 2005; de ese total, 349.146 son hombres (50,7%) y 339.505 son mujeres (49,3%), lo que evi-

9. La Convención define la infancia como un espacio separado de la edad adulta. El reconocimiento de la infancia como un "espacio separado" significa que incluso cuando los niños y las niñas tienen que enfrentarse a los mismos desafíos que los adultos, en su caso es necesario aplicar soluciones diferentes.

10. La infancia amenazada. Estado mundial de la infancia 2005. Unicef.

dencia la tendencia al equilibrio entre ambos géneros en esta edad.

Este grupo poblacional requiere un tratamiento particular durante el periodo de la vida en que transcurre su desarrollo como personas y su formación antes de integrarse a la sociedad de adultos, tal como se puede observar en las etapas del ciclo vital que describe el cuadro 8.

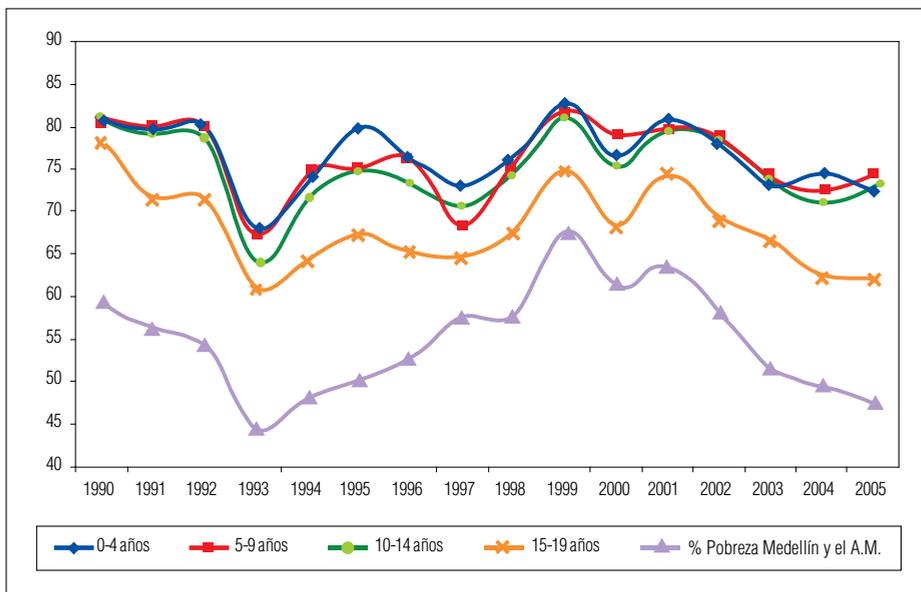
Cuadro 8. Etapas del ciclo vital de la niñez

Etapa	edad	Característica
La primera infancia	0 – 6 años	En los primeros 6 años de vida se deciden muchas cosas definitivas para el ser humano. Las complicaciones en la gestación, en el parto y las enfermedades evitables o fácilmente curables como las debidas a la falta de higiene o al ambiente malsano pueden cortar vidas o limitar para siempre las capacidades de una persona. El trato amoroso, el estímulo a aprender por medio de la palabra y el juego son esenciales para que cada niño y niña puedan desarrollar su pleno potencial.
La edad de la educación primaria	7 – 12 años	Entre los 7 y los 12 años se reduce el riesgo de muerte por enfermedades infecciosas, pero la vida continúa amenazada, especialmente por accidentes y violencia. Niños y niñas, entonces, deben aprender más y más, y prepararse para una vida no solamente segura, sino también socialmente útil. La ley garantiza a todas las personas de esta edad el derecho a la educación, pero este no se cumple para muchos niños y niñas de familias pobres, desplazadas, de minorías étnicas, o niños y niñas forzados a trabajar o abusados.
La adolescencia	13-18 años	Mientras completan su formación para la plena ciudadanía, los adolescentes exploran el mundo que los rodea con una independencia cada vez mayor. Para que al cumplir los 18 años sean ciudadanos plenamente capaces y responsables, es esencial apoyar su deseo de hacerse valer y de ser tenidos en cuenta, ofreciéndoles las mejores oportunidades de conocimiento y formación para la vida y la participación. Amenazas como la violencia, la droga y el sida deben combatirse con estrategias en las que los adolescentes participen activamente.

Fuente: Unicef, La Niñez Colombiana en Cifras. Bogotá, 2002.

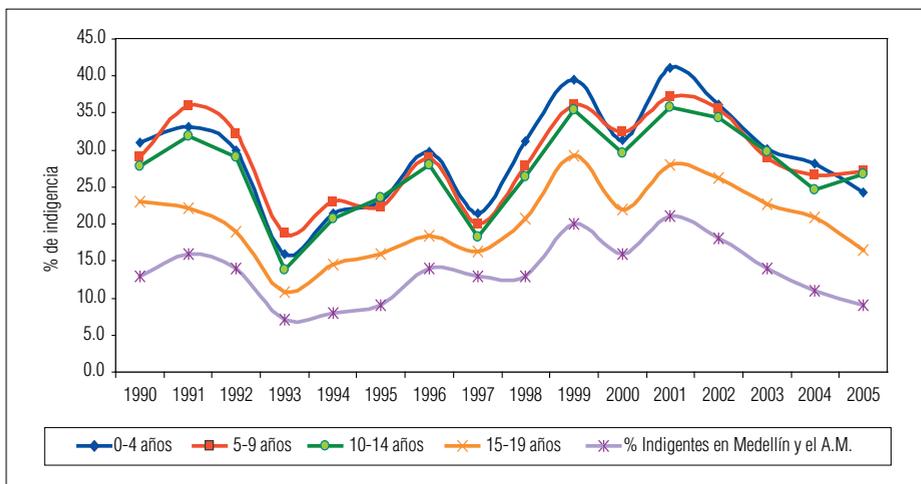
Pero a pesar del desarrollo normativo y de los compromisos internacionales adquiridos, hoy miles de niños, niñas y adolescentes enfrentan condiciones adversas, que diariamente dificultan su desarrollo físico, mental, social y emocional, impidiendo su ejercicio ciudadano. Las cifras muestran la vulnerabilidad extrema de este grupo poblacional, en el cual los porcentajes de pobreza e indigencia son superiores al promedio de la población, ver figuras 17 y 18, lo que amerita una atención adecuada, ya que la pobreza amenaza todos los aspectos de la infancia al privar a los niños y las niñas de las capacidades que necesitan para sobrevivir, desarrollarse y avanzar en la vida; consolida las disparidades sociales, económicas y de género que impiden a los niños y las niñas disfrutar de las mismas oportunidades; y menoscaba el entorno protector de la familia y la comunidad, dejando a los niños y las niñas vulnerables a la explotación, los malos tratos, la violencia, la discriminación y la estigmatización.

Figura 17. Medellín, población pobre por ingresos según grupo de edad



Fuente: Elaboración propia con base en ENH y ENC. Cálculos CID.

Figura 18. Medellín, población indigente por ingresos según grupo de edad



Fuente: Elaboración propia con base en ENH y ENC. Cálculos CID.

Este segmento poblacional es más susceptible a padecer la multidimensionalidad de la pobreza e indigencia que se materializa de diversas formas como la desnutrición, la cual los niños en pobreza extrema son propensos a padecerla. Para el año 2005 se estima que la tasa de desnutrición global para los niños menores de 5 años es de 9,9%¹¹, para un valor absoluto de 67.488 menores en tal condición, de los cuales un 61% reciben alguna atención de parte de la Alcaldía, Cajas de Compensación Familiar u ONG y el 39% restante se encuentra sin ningún tipo de protección (según programa Buen Comienzo – Buen Vivir de la Secretaría de Bienestar Social), es decir, 26.320 niños.

Otro flagelo derivado de la pobreza extrema es la violencia dentro de los hogares que se traduce en maltrato infantil, representando la principal causa para que niños y niñas abandonen sus hogares. Se estima que actualmente hay 5.184 que trabajan y se encuentran en situación de calle.

En suma, se estima que el total de niños y niñas menores de 18 años en condición de pobreza es de 402.861 con algún grado de cobertura y asistencia pública o privada, pero sus hogares se encuentran viviendo en condiciones de pobreza por ingresos.

Ante el flagelo que viven la infancia, la niñez y la adolescencia, la administración municipal trabaja en diversos frentes para atender y garantizar el desarrollo en dichos grupos en condición de vulnerabilidad y para tal fin cuenta con el respaldo de una normatividad que busca la protección integral de los niños y niñas de la ciudad.

3.2.1.2. Desarrollos normativos

La Constitución de 1991 es pródiga en el reconocimiento de los derechos de la niñez. El Artículo 44 señala que “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”. En términos generales la legislación nacional, departamental y municipal a favor de la niñez es bastante amplia (cuadros 9 y 10) y va en la dirección establecida por la carta magna, que afirma que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

11. Memorias del Segundo Congreso de Ciudad. Alcaldía de Medellín, 2005.

Cuadro 9. Desarrollos normativos en el ámbito nacional

Ley 12 de 1991	Por la cual se adopta la Convención de los derechos del niño.
Ley 7/79	Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
Decreto 1138 de 1999	Organización interna del ICBF.
Ley 1098	De Infancia y Adolescencia que reemplaza el antiguo Código del Menor.
Art. 44, 45	Constitución Política de Colombia.
Decreto 1137/99 y Decreto 1138/99	Creación del Sistema Administrativo de Bienestar Familiar.
Directiva Ministerial No. 13 del 2002	Orientación para el uso de los recursos de alimentación escolar del sistema general de participación.
Ley 679 del 2001	Prevenir y contrarrestar la explotación, pornografía y turismo sexual con menores.
Ley 704 de 2001	Aprueba convenio 182 con OIT sobre formas de trabajo infantil.
Decreto 1140 del 2002	Por medio del cual se crea el Comité y el Sistema de Selección de Beneficiarios para programas Sociales (Sisbén) en el Municipio de Medellín.
Ley 100 de 1993	Artículo 165: se establece que la complementación alimentaria hace parte del Plan de Atención Básica, Pab, la prestación del servicio será gratuita y obligatoria y será financiada con recursos fiscales del gobierno Nacional complementada con recursos de los entes territoriales.

Cuadro 10. Desarrollos normativos en el ámbito municipal

Acuerdo 87 de dic. 7 de 1961	Creación patronato escolar.
Resolución 1456 del 2003	Modificación de la resolución 1411 de 2002 de los Restaurantes Escolares en el municipio de Medellín.
Art. 45 dic. 2 de 1971	Cambio de denominación de patronato escolar a nutrición escolar municipio de Medellín.
Resolución 1411 de nov. 22 del 2002	Modifica la 935 y reglamenta el funcionamiento de los Restaurantes Escolares.
Resolución 0935 de julio 11 del 2000	Reglamenta el funcionamiento de Restaurantes Escolares, derogado con el 1411.
Acuerdo 013 del 2001	Plan de atención integral a la infancia y se crea el consejo de política de infancia en Medellín.
Decreto 2248 del 2001	Reglamentación del consejo de política de infancia y plan de atención integral a la infancia en Medellín.
Acuerdo 33 del 2002	Creación Vaso de Leche Escolar.
Decreto 070 del 2003	Reglamentación del Vaso de Leche Escolar.
Acuerdo 05 del 2004	Créase el Programa denominado "Seguridad Alimentaria para Madres Gestantes". Artículo 2º: El objeto del presente Acuerdo es dotar de complemento nutricional a la población vulnerable de Madres Gestantes del Municipio de Medellín. Artículo 3º: La Secretaría de Solidaridad tendrá a su cargo el desarrollo, ejecución y vigilancia del programa, y coadyuvará al desarrollo del mismo la Secretaría de Salud del Municipio de Medellín y podrá hacer convenios con el sector privado para la implementación de este programa.
Acuerdo 032 del 2004	Por medio del cual se crea un estímulo para aquellos grupos manipuladores de alimentos que hagan parte del programa de Vaso de Leche y Restaurantes Escolares y se encuentren agrupados bajo cualquier modalidad asociativa sin ánimo de lucro.

Acuerdo 14 del 2004	Créase el Programa "Buen Comienzo" como un proyecto estratégico del Plan de Desarrollo Municipal, el cual será liderado por la Gerencia Estratégica delegada por la Alcaldía de Medellín, que buscará la articulación de las Secretarías de Educación, Salud, Solidaridad e Inder.
Acuerdo 38 del 2005	Artículo Primero: Crear la Política de Soberanía y Seguridad Alimentaria para el Municipio de Medellín que garantice el acceso de todas las personas a una alimentación equilibrada, coordinando la acción institucional y los recursos de la Cooperación Internacional, el Estado Nacional, el Departamento y los propios del Municipio de Medellín. Artículo Segundo: Para la implementación de esta Política se crea El Plan Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permita la coordinación de todas las instituciones municipales comprometidas con la seguridad alimentaria y nutricional, desde la producción, transformación y comercialización de alimentos, la educación y promoción de hábitos alimentarios para una buena nutrición.
Acuerdo Municipal No. 31 del 2005	Por el cual se crean las Ludotecas en el Inder y se apoyan las Escuelas Populares del Deporte
P. de Acuerdo No. 133 del 2005	Por el cual se brinda capacitación a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Hogares Comunitarios de 0-6 años y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1325 de Junio 22 del 2005	Por medio del cual se dictan disposiciones relacionadas con la Protección y Tratamiento de las Personas en Situación de Calle o Indigencia en la Ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones.
Acuerdo 197 del 2006	Por medio del cual se expiden normas sobre el maltrato infantil en la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1063 abril 27 del 2006	Por medio del cual se reglamenta el Comité Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en el Municipio de Medellín.
Acuerdo 284 del 2006	Adóptese la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y la Adolescencia como política social para la ciudad de Medellín, acorde con la Ley de Infancia y Adolescencia, la cual trabajará dentro del marco que le proporcionan los tratados internacionales para la protección de la infancia, en especial la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, ratificada mediante la ley 12 de 1991, los protocolos facultativos de dicha Convención y demás directrices internacionales y nacionales.
Acuerdo 252 del 2006	"Por el cual se implementa El Programa Madres Canguro en la ciudad de Medellín".

El 29 de agosto del 2006 el Congreso de la República aprobó la Ley 1098 de Infancia y Adolescencia que reemplaza el antiguo Código del Menor y actualiza la legislación sobre niñez acorde con la legislación de la Convención Internacional sobre los derechos del niño de 1989. Si bien los ponentes de la Ley esgrimen que esta es bastante progresista ya que los 215 artículos que la componen cambian el enfoque de los niños como objeto de protección a sujetos de derecho, no obstante el carácter de avanzada con el que se quiere presentar la Ley, esta incurre en aspectos cuestionables. Por un lado, la nueva Ley de Infancia y Adolescencia permite que los niños, niñas y adolescentes infractores puedan

ser penalizados a partir de los 16 años, lo cual llama la atención que el nuevo código sea tan eficaz para aplicar el rigor de la ley a un grupo poblacional al cual el Estado no le ha garantizado todos sus derechos para desarrollar plenamente sus potencialidades y evitar la expresión de estas conductas que infringen la Ley¹². De otra parte, el nuevo código exige a las entidades territoriales formular políticas en esta materia y reservar los respectivos recursos para su implementación y desarrollo: “El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro meses de sus mandato, realizarán el diagnóstico de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberá de atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello”¹³. Es decir, mediante esta nueva exigencia a mandatarios locales y departamentales se les delega la responsabilidad en materia de recursos que anteriormente estaba en cabeza del ICBF, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que la reforma al régimen de transferencias le va a significar una disminución considerable a las entidades territoriales, pero se les siguen aumentando las responsabilidades que estaban en cabeza del nivel central.

En materia legislativa, en el ámbito municipal se presenta una situación similar con el Acuerdo número 284 del 2006 por medio del cual se adopta la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia y la Adolescencia, la cual trabajará dentro del marco que le proporcionan los tratados internacionales para la protección de la infancia, en especial la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, ratificada mediante la ley 12 de 1991, los protocolos facultativos de dicha Convención y demás directrices internacionales y nacionales. Se puede entender con este Acuerdo que la ciudad avanza significativamente en lo concerniente a la protección y atención integral de la infancia y la adolescencia acorde con la Ley de Infancia y Adolescencia, la cual trabajará dentro del marco que le proporcionan los tratados internacionales para la protección de la infancia, en especial la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, y por tanto que con estas herramientas

12. Escobar Hernández, Jorge. *¿Quién garantiza los derechos de niños, niñas y adolescentes en Colombia?* Periódico *Caja de Herramientas*, número 117, septiembre del 2006, Pág. 8 y 9. Bogotá.

13. Citado por Escobar Hernández. Pág. 9.

normativas se dispone de una batería que garantice la atención integral a la infancia y la adolescencia y así poder dirigir sus acciones hacia la plena garantía de los derechos de esta población. Pero es necesario pensar en las implicaciones que este Acuerdo tiene para la ciudad y en especial para la Secretaría de Bienestar Social.

3.2.1.3. Descripción del modelo de intervención y de los proyectos

De acuerdo con la misión de la Secretaría de Bienestar Social, el modelo de intervención tiene por objeto promover, prevenir y mitigar los riesgos y vulnerabilidades de la infancia, niñez y adolescencia. A continuación se describe este modelo en su diseño organizacional con el fin de poder evaluar la coherencia y pertinencia del proyecto, el modelo de organización y gestión, el enfoque y los criterios de focalización, los recursos financieros incorporados y las poblaciones beneficiadas, con énfasis en el 2005.

Proyecto: Buen Comienzo – Buen Vivir

Fue creado por el proyecto de acuerdo 034 del 2004 y tiene por objetivo promover el desarrollo integral, diverso e incluyente de los niños y niñas menores de 6 años y la atención psicosocial a la familia, logrando con ello una adecuada atención en su primera infancia para que lleguen con un desarrollo apropiado a la edad escolar y puedan aprovechar las oportunidades educativas.

Este proyecto con sus acciones relaciona varias Secretarías, como la de Bienestar Social, General, Gobierno, Salud, Educación, además de entidades descentralizadas como Metrosalud, el Inder y cuenta con el apoyo de la oficina de comunicaciones de la Alcaldía. De igual manera, el ICBF cumple un rol importante. Cabe resaltar que otras instituciones de carácter privado y ONG comparten interés y velan por este grupo poblacional gracias a sus acciones.

Este proyecto reconoce las diversas problemáticas de la niñez en menores de seis años en lo concerniente a la mortalidad infantil, la desnutrición, el maltrato, el abandono, la desescolarización y se propone atender este segmento poblacional que no cuenta con ningún servicio, tal como se aprecia en los cuadros 11 al 16.

Cuadro 11. Proyecto Educando desde el Preescolar

	Cobertura (2005)	Inversión (2005) En millones	Metas en 2007
Instituciones Educativas Oficiales	32.981	\$19.713	34.344 matrículas
Educación Inicial en las Ludotecas	2.000	\$19	6.000 inscritos
Madres comunitarias en Hogares Agrupados	325	\$324	1.000 atendidos

Cuadro 12. Proyecto Complemento Alimentario y Educación Nutricional

	Cobertura (2005)	Inversión (2005) En millones	Metas en 2007
Entre 6 meses y 5 años y medio de edad	13.600	\$1.144	40.000 matrículas
Restaurantes y vaso de Leche (transición)	18.000	\$2.353	18.000 inscritos
Complemento a Gestantes y Lactantes	2.100	\$9.444	6.300 atendidos

**Cuadro 13. Proyecto Promoción y Prevención de la Salud
-Festivales Saludables Buen Comienzo – Buen Vivir.**

	Cobertura (2005)	Inversión (2005) En millones	Metas en 2007
Instituciones Educativas Oficiales	2.478	\$1.017	\$1.156
Hogares infantiles y Comunitarios ICBF	6.128		
Centros Infantiles	2.500		
Ludotecas	10.000		

**Cuadro 14. Proyecto Ludotecas para Medellín
Espacios lúdicos para aprendizajes tempranos de calidad, con la oferta
de servicios educativos, nutricionales, recreativos y de salud.**

	Cobertura (2005)	Inversión en millones \$2.470
Ludotecas (32)		
Recreación	120.683	
Educación Inicial	2.000	
Cuatro nuevas Ludotecas	1. Popular 1 2. San Antonio de Prado (Limonar) 3. Trinidad 4. Belén Rincón	

Cuadro 15. Proyecto Formación de Agentes Educativos

	Cobertura (2005)	Inversión (2005) En millones \$736
Padres, madres comunitarias, docentes, ludotecarias y otros profesionales	4.431	

Cuadro 16. Proyecto Observatorio de Niñez

Diagnóstico y mapeo relacional	110 Instituciones	Inversión en millones \$600
Construcción de indicadores: Salud, Educación, Protección, Recreación.		

El enfoque de este proyecto es de prevención con una mirada sistémica (al abarcar a la comunidad y a la familia) y un enfoque cognitivo comportamental. Además de las acciones principales registradas en cada uno de los proyectos, cabe mencionar las intervenciones terapéuticas individuales, familiares y grupales, la asesoría legal y nutricional enmarcada en la perspectiva de Derechos.

Entre los criterios de focalización para los beneficiarios del programa se encuentran: estar en el rango de edad entre 0 y 5 años, pertenecer a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, con características predominantes de altos niveles de pobreza, desempleo de cualquiera de los miembros de la familia o alguno de ellos, inestabilidad familiar, además de no recibir cobertura de otros proyectos de complementación alimentaria.

El proyecto Buen Comienzo – Buen Vivir se inscribe en la directriz actual de reconocer la importancia del desarrollo de la infancia más allá de la salud y la nutrición, y resaltar el despliegue progresivo de un conjunto de capacidades psicosociales que transcurren durante los primeros seis años de vida, pero cuyo despliegue se entiende a lo largo de todo el ciclo vital. Dicha preocupación se enmarca a partir de la Convención sobre Derechos del Niño –CDN– y, por tanto, es una responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, que deben brindar los contextos de socialización y el cuidado adecuados para dicho propósito.

Proyecto: Restaurantes Escolares

De mayor trayectoria en la Secretaría, data desde 1935, fecha en la que se institucionalizó el servicio en la esfera estatal. Busca con su objetivo principal contribuir al mejoramiento del estado nutricional y social, mediante almuerzo o desayuno completo, a los menores escolarizados entre 5 y 17 años en instituciones educativas oficiales pertenecientes al nivel del Sisbén 1, 2 y 3 en condición de desplazamiento o que tengan carencia nutricional comprobada. De igual manera, facilita los procesos de organización y participación comunitaria, consolidando mecanismos de autogestión que mejoran la calidad de vida de los menores usuarios y sus grupos familiares de la ciudad de Medellín y sus corregimientos.

El complemento nutricional se les brinda también para fines de semana y vacaciones con el propósito de que no interrumpan el proceso. Su enfoque es preventivo y se acompaña de acciones educativas y de

salud para los niños y niñas, padres de familia, maestros, madres manipuladoras de alimentos y comités, fomentando la participación y la responsabilidad sobre el cuidado de los y las estudiantes.

El proyecto Restaurantes Escolares no sólo es el más antiguo, sino al que se le destinan los mayores recursos. En efecto, ha concentrado montos superiores al 70% del total de los recursos presupuestales orientados a la atención integral de la niñez. Debido a la magnitud del mismo ha sido objeto de diversas evaluaciones, interventorías y recomendaciones de diversas organizaciones. La veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín en los dos últimos informes se ha pronunciado sobre él y se le reconocen las virtudes, pero se evidencia su limitado alcance: "El proyecto tuvo virtudes carentes en otras intervenciones de la administración: procuró aplicar una estrategia más integral que incluyera capacitación, asesoría, participación comunitaria, complemento alimenticio y una tarea de seguimiento, medición y control de procesos y resultados. No obstante, las asesorías y las capacitaciones no fueron constantes"¹⁴. Los menores atendidos con el complemento alimentario presentaron algunas mejoras en el estado nutricional: en el primer año (2002) la desnutrición global (peso/edad) pasó de 43,3% a 38,7%; la crónica (talla/edad), del 51,9% al 49,8%; y la aguda (peso/talla), del 11,1% al 8,9%. En el segundo año (2003) la muestra evidenció disminuciones en el riesgo de los tres indicadores. Sin embargo, debe aclararse que el programa fue de mitigación ante la emergencia de hambre en la ciudad y no de prevención, como debe ser (p. 34). Además, la cobertura del programa Restaurantes Escolares fue baja: 37% de los estudiantes matriculados en instituciones educativas públicas durante el año 2001; 36,5% en el año 2002; y 31,1% en el 2003 (Veeduría, p. 132).

En el año 2003 el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia entregó la interventoría del programa Restaurantes Escolares. Este denso y completo estudio realiza un serio análisis de las Unidades Integrales donde se presta el servicio, como de los Restaurantes Escolares del ICBF y los de la Secretaría de Solidaridad. Realiza una serie de conclusiones y recomendaciones para los actores involucrados (comunidad educativa, contratistas y Secretaría de Solidaridad) con el fin de

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

mejorar los problemas evidenciados y plasmar las quejas y comentarios de la comunidad para que sean oídas y tengan solución.

Siendo este uno de los programas emblemáticos de la Secretaría de Bienestar Social, a partir del 2004 se da inicio a un proceso de mejoramiento dirigido a enfrentar, de un lado, dificultades de credibilidad y transparencia que lo han afectado y debilitado en el pasado. De otro lado y dentro de una interpretación holística de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a replantear conceptualmente el servicio, para inscribirlo como componente fundamental de la propuesta de mejoramiento de la Calidad de la Educación, en tanto la complementación alimentaria contribuye a los procesos mentales de atención, concentración y abstracción requeridos dentro del dispositivo educativo, a la vez que favorece las estrategias de retención escolar y de prevención de la desescolarización.

Con respecto al primer asunto, se realizaron modificaciones en busca de aportarle transparencia al proceso contractual, al hacer de dominio público los pormenores de los estudios financieros y técnicos que soportan los procesos licitatorios y estimular la democratización por la aplicación, en el marco de ley 80 del 93, de estímulos para la ampliación del abanico de participantes, con lo que se ha logrado un incremento de un 150% en el número de contratistas involucrados en el suministro de insumos y servicios. En ese mismo sentido, se profundizaron las acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad mediante la evaluación al cumplimiento de requisitos higiénicos sanitarios legales y la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad, labor esta realizada mediante la interventoría externa convenida con la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia. Igualmente, en virtud de la vinculación contractual, por parte de los operadores y con cargo a los contratos, del grupo de 1.200 padres y madres Procesadoras que atienden el servicio en las Instituciones Educativas, se le aporta estabilidad al equipo procesador y mejora la competencia y experticia en el desarrollo de esta labor. Finalmente, se implementó el modelo de Evaluación de Satisfacción de los y las usuarias del servicio mediante aplicación de una encuesta sobre las minutas a los niños y niñas de los Restaurantes Escolares.

Para atender al segundo aspecto, se amplía la cobertura-atención hasta 157.000 escolares, de la siguiente manera: 70.433 en la modalidad víveres para almuerzo, 40.575 en la modalidad víveres para desayuno y

45.992 en la modalidad desayuno preparado; así como la entrega del complemento alimentario para periodo no escolar a 110.000 escolares de primaria, priorizando la atención de la zona rural e infantes más pequeños de los sectores urbanos con indicadores nutricionales más críticos.

De forma complementaria se inicia la entrega del complemento alimentario Vaso de Leche a 137.000 escolares no beneficiarios de los anteriores servicios y de menores necesidades nutricionales por edad y/o condición social.

Toda esta intervención alimentaria contempla la fortificación de alimentos para suministrar micronutrientes deficitarios en la dieta habitual de los hogares de procedencia, en particular el hierro, tanto en el menú escolar como en los víveres suministrados para el consumo en el hogar, durante los fines de semana y demás periodos no escolares.

Concomitantemente, se fortalece la intervención en educación alimentaria, nutricional y social para 67.500 escolares, 45.000 padres de familia, 2.275 personas de los Comités Administradores y 1.014 personas de los grupos procesadores.

Finalmente, se inició la realización de un estudio transversal por muestreo aleatorio al 10% de los beneficiarios de Restaurantes Escolares con evaluaciones semestrales para realizar medición de impacto durante tres años sostenidos de esta intervención.

En ello se han invertido \$ 107.820.950.838 entre los años 2004 a 2006, discriminados así: 2004: \$33.823.509.964; 2005: \$34.894.222.502; 2006: \$39.103.218.372.

En suma, el proyecto en mención concentra más de un 40% de los recursos financieros de la Secretaría de Bienestar Social en el año 2005, exige alta dedicación administrativa en términos de contrataciones e interventorías, atiende a una población formal e institucionalizada (escolarizados) satisfaciendo uno de los componentes de la canasta educativa, que deberían ser manejados por la respectiva Secretaría, liberando a la SBS para concentrar sus recursos humanos y financieros en su misión y objetivos generales.

Proyecto: Vaso de Leche Escolar

Se crea en el año 2002 mediante el Acuerdo 33 con la justificación de la existencia de alarmantes niveles de desnutrición global, crónica y

aguda en los estudiantes de las escuelas oficiales de la zona urbana de Medellín, además de alarmantes niveles de deficiencia en el consumo de calcio, hierro, zinc, vitamina A y vitamina C. Con el proyecto Vaso de Leche Escolar se esperaba contribuir al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional.

El proyecto tiene por objetivo brindar un complemento nutricional hasta un 15% de suministro calórico diario requerido a la población escolarizada de 5 a 17 años de edad, en las instituciones educativas oficiales del municipio de Medellín, que no se encuentran dentro del proyecto de Restaurantes Escolares.

Entre las principales acciones de este proyecto cuyo enfoque es preventivo, busca la recuperación nutricional del menor fomentando la participación y autogestión de la comunidad, mediante un aporte nutricional del 15% diario del valor calórico total, y un alimento energético (bocadillo, galleta tipo sándwich, panelita de coco, galleta de mantequilla de leche en polvo modificada, un paquete de galletas 30g (los dos productos adicionados con hierro).

Al igual que al proyecto anterior, se le reconocen los beneficios que reciben más de 100.000 menores escolarizados, pero queda una sensación de inconformidad debido al bajo porcentaje de complemento nutricional que aporta a cada niño este proyecto para tratar de disminuir los niveles de desnutrición de la población infantil, especialmente si se considera que para muchos de estos niños, dicho complemento se convierte en un alto porcentaje en su única alimentación diaria.

Proyecto: Protección Integral a niños y niñas en Situación de Desprotección

Tiene por objetivo brindar atención básica inmediata y transitoria a niños y niñas entre los 0 y 17 años que presenten abandono, maltrato, explotación o extravío. Su enfoque es de mitigación y las acciones principales se realizan por conducto de dos Centros de Emergencia. Allí, los niños y niñas reciben cuidados médicos, formación educativa, recreación, alimentación y vestuario. Una vez el defensor de familia del ICBF define su situación, el menor es remitido a Hogares Sustitutos, a institucionalización o a reintegro familiar con seguimiento.

Proyecto: Pacto por la Infancia

En la ciudad se institucionalizó el Plan de Atención Integral a la Infancia con el nombre de Pacto por la Infancia, mediante el Acuerdo 013 de julio 27 del 2001, fruto del trabajo realizado desde 1997 por más de 40 instituciones de Medellín. Tiene por objetivo apoyar las acciones encaminadas a dar cumplimiento al plan de acción a favor de la infancia, contribuyendo de esta manera a la movilización de los ciudadanos, de las entidades gubernamentales y no gubernamentales en torno al cumplimiento de los derechos y deberes de la infancia.

Su enfoque es de promoción y entre sus principales acciones cabe mencionar la coordinación interinstitucional e intersectorial con las entidades que trabajan a favor de la infancia mediante jornadas de registro civil, programas más niños felices en navidad, programas de recreación en los meses de abril y octubre, coordinación del Consejo Municipal de Políticas de Infancia, foros, campañas educativas y talleres de reflexión.

Para la concreción y realización de los diversos planes y acciones surge el Observatorio de la Niñez que pretende apoyar la construcción de una Política Pública para este sector de la población, a partir de un enfoque por área de derechos, ciclo de vida y perspectiva de género¹⁵.

El propósito del Observatorio de Niñez es construir conocimiento sobre los niños y niñas de su localidad. De ahí su importancia para apoyar la construcción de políticas públicas, el trabajo interorganizacional e intersectorial, la implementación de proyectos y programas, la realización de investigaciones que le permitan avanzar en el conocimiento, la reflexión y el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y las niñas de su localidad¹⁶. El Observatorio de Niñez fortalece diferentes ámbitos:

En lo político:

- Permite la elaboración, implementación y evaluación de planes y programas, proyectos, acciones y la toma de decisiones argumentadas sobre la niñez, convirtiéndose en un mecanismo de construcción y gestión de la Política Pública de niñez en su localidad.

15. Construyendo un Observatorio de niñez. Guía para la primera fase: gestión y diseño. Unicef, Alcaldía de Medellín, ICBF, Cinde, U de A. Pág.12. 2006, Medellín.

16. *Ibíd.* Pág.17.

- Visibiliza la situación de la niñez dando cuenta sistemática y actualizada de los avances en el trabajo con dicha población.
- Apoya la gestión local de recursos en la toma de decisiones que permiten garantizar los derechos de los niños y las niñas.

En lo académico:

- Posibilita avanzar en la producción de conocimiento sobre la niñez.
- Contribuye a la generación y apropiación de conocimientos específicos sobre ella y a la identificación de líneas y temáticas de investigación.
- Permite reconocer de manera sistemática las organizaciones y personas con trayectoria y experiencia en el trabajo con niños y niñas, favoreciendo la consolidación de la comunidad académica e investigativa en este tema.

En lo legal:

- El Observatorio de Niñez posibilita la articulación del municipio a las políticas internacionales, nacionales y departamentales para este sector de la población, inscrito en la estrategia del Plan Nacional de Niñez.
- Se inscribe en la estrategia del Plan Nacional de Niñez de crear un sistema nacional de información sobre la niñez en el año 2006.

Adicionalmente el Observatorio permite:

- Identificar y caracterizar los estados actuales de las fuentes de información y de los datos sobre niñez existentes en la localidad.
- Construir un diagnóstico social situacional que dé cuenta del estado en que se encuentra la niñez.
- Identificar y caracterizar las organizaciones públicas y privadas que trabajan con y para con la niñez, las relaciones entre ellas y la oferta pública y privada de servicios para este sector de la población.
- Facilita el intercambio de información y dinamiza las redes de comunicación y trabajo en torno a la niñez, con base en la construcción de un sistema de indicadores y dimensiones (sistema categorial).

En resumen, con el Observatorio de Niñez de Medellín se viene implementando un sistema de apoyo en el diagnóstico y evaluación de la

situación de la niñez en la ciudad; este espacio cuenta con la vinculación de más de 156 instituciones, lo que permite, además de un proceso de construcción, el trabajo en red¹⁷.

Proyecto: Atención al Menor Infractor

Este proyecto tiene por objetivo brindar atención especializada a menores de ambos sexos, entre los 12 y 17 años de edad, autores o partícipes de una infracción a la ley. El enfoque es de mitigación y las acciones que se realizan en los centros especializados de atención son:

Centro Especializado de Atención-Cer la Floresta

Se cumple la etapa de recepción de los menores entre 12 y 17 años de edad, infractores o partícipes de una infracción a la Ley, remitidos por jueces especializados, mientras se resuelve su situación legal, bien sea libertad, libertad asistida, remisión al Centro de Atención al Joven-Carlos Lleras Restrepo- o a Bienestar Familiar. Los criterios de focalización en este centro son: ser menores en situación de calle entre los 7 y 17 años de edad y asistir voluntariamente.

En el Centro de Atención-Carlos Lleras Restrepo:

Se reciben los casos que el Juez de Menores, previa evaluación psico-social, dictamina. Esta medida es en medio cerrado, donde se continúa con el proceso de observación y tratamiento, mediante la participación profesional en varias disciplinas. Se brinda al joven: educación, salud, nutrición, vestuario, educación básica, formación en artes y oficios, recreación, cultura

Los criterios de focalización en este centro son: tener entre 12 y 17 años de edad, habitar en la ciudad de Medellín, ser autor o partícipe de una infracción a la ley y estar remitidos por autoridad competenteh

Proyecto: Madre Gestante

Su objetivo es complementar la alimentación diaria de las madres en riesgo nutricional durante las etapas de gestación y lactancia, para lograr una mejor alimentación para ella y su bebé, logrando niños y niñas de buen peso y saludables al nacer.

17. *Ibíd.* Pág. 19.

Su enfoque es preventivo y pretende mediante la educación lograr que la madre asista a los controles prenatales y posteriormente con su bebé a los controles de crecimiento y desarrollo.

Para recibir los beneficios del proyecto se requiere habitar en el municipio de Medellín, estar asistiendo al programa control prenatal, pertenecer a los niveles 1 y 2 del Sisbén y ser remitida por el médico de Metrosalud de acuerdo con la evaluación de riesgo nutricional.

Proyecto: Atención al Menor de y en la Calle

Su objetivo es brindar atención especializada (médico-psico-social-educativa y de formación), provisional de manera inmediata a los niños, niñas y jóvenes de y en la calle, entre los 7 y 17 años de edad de la ciudad de Medellín. Su enfoque es de mitigación y pretende el restablecimiento de los derechos a los menores de edad previo ingreso voluntario. Entre las principales acciones se encuentran el aseo, la capacitación, la nivelación en básica primaria, la alimentación y la recreación.

A este grupo poblacional le ha surgido un nuevo proyecto de intervención denominado “Modelos de Pedagogía Vivencial, una estrategia para la reducción del fenómeno: niñez en situación de calle, en la ciudad de Medellín”, y hace parte del Programa Nacional de Apoyo a jóvenes, niños, niñas en situación de calle en Colombia, que se desarrolla en nueve ciudades: Medellín, Pasto, Bogotá, Pereira, Cali, Bucaramanga, Villavicencio, Cartagena y Manizales. Cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea y la Alcaldía de Medellín, por intermedio de la Secretaría de Bienestar Familiar y el apoyo técnico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–.

En Medellín la Unión Temporal es nombrada Vivenciando...nos y es conformada por la Corporación Amiga Joven, la Corporación Educativa Combos, la Fundación Hogares Claret y la Fundación ¡Vivan los Niños!, Funivi, quienes han aportado su experiencia, recursos financieros, técnicos y humanos para el desarrollo del proyecto.

Con Vivenciando...nos, la Unión Temporal por la Niñez en Situación de Calle busca mejorar las condiciones de educación, vinculación social, productiva y participación comunitaria de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle y sus familias, por medio de procesos de atención y prevención prestados por entidades públicas y privadas.

El proyecto se desarrolla gracias a la interacción directa con niños, niñas, adolescentes y jóvenes que han hecho de la calle su lugar para habitar, y es desarrollado mediante dos componentes: *Prevención y Atención*. Con ambos se busca contribuir a posicionar los derechos de los niños y niñas y a promover la protección integral como una alternativa para disminuir los factores de vulnerabilidad que se entrecruzan y yuxtaponen generando las circunstancias que los empujan a hacer de la calle su lugar de habitación, trabajo y desarrollo individual y social.

En Prevención: con estas estrategias se busca resignificar la calle como espacio de residencia, fortalecer el núcleo familiar y generar acciones pedagógicas que hagan de la escuela un lugar de desarrollo humano, subjetivo y social coherente con las circunstancias culturales y sociales que viven los niños y niñas.

En Atención: con estas estrategias se realizan acciones orientadas a generar entre los niños y niñas actitudes sociales que les permitan reactivar lazos con redes de apoyo social.

En Prevención participan 350 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, 150 personas de las familias y 24 docentes de 3 instituciones educativas.

En Interacción Directa 350 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de calle articulados a procesos de las instituciones de atención, y 70 niños, niñas, adolescentes y jóvenes que nunca habían tenido contacto o son renuentes a la participación en procesos de instituciones mediante actividades de atención al aire libre.

Lugares donde se desarrolla el proyecto: **En Prevención**, en la zona Nororiental en dos instituciones educativas: Pequeña María y Colegio Bello Oriente, y en la zona Centro Oriental, en la Institución Educativa Sol de Oriente. Dichas Instituciones se encuentran ubicadas en sectores de estratificación uno, con presencia de asentamientos subnormales, que albergan familias con necesidades básicas insatisfechas, muchas de ellas en condiciones de pobreza y marginalidad extremas, afectados por la urbanización del conflicto armado y la violencia social.

Las líneas de acción que desarrolla el proyecto son:

- Motivación para generar corresponsabilidades con la familia.
- Aplicación de metodologías de pedagogía vivencial.
- Desarrollo de acciones formativas.

- Visibilización y posicionamiento de los niños, niñas y adolescentes sujetos de derechos.
- Sistematización de modelo de pedagogía vivencial.

Los diversos comités que trabajan por la infancia, la niñez y la adolescencia son activos y presentan un gran dinamismo, el trabajo de redes es amplio (ver cuadro 17), el Observatorio de Niñez en su diagnóstico en la primera fase reconoció más de 400 entidades que comparten el interés por este grupo poblacional y desarrollan diversas actividades relacionadas con él. Sin embargo, falta articular muchas iniciativas y proyectos que se realizan desde diversas entidades públicas y privadas con el fin de socializar proyectos y unir esfuerzos en los que puedan existir unas sinergias determinadas para el beneficio de los niños de la ciudad.

Cuadro 17. Redes y comités de los cuales hacen parte los diversos grupos poblacionales de la niñez

Comités	Soporte jurídico	Asunto	Periodicidad de reuniones	Integrantes
Consejo de política de infancia y el Plan de atención integral a la infancia en el Municipio de Medellín	Decreto 2248 del 2001, Acuerdo 13 del 2001	Define lo concerniente a la aplicación de las políticas, programas y actividades relacionadas con el efectivo ejercicio de los derechos humanos de la niñez. Actuar como instancia válida de interlocución y consulta ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y departamental. Promover la difusión y el ejercicio de los derechos humanos. Realiza actividades de control y seguimiento a los resultados del Plan.	Convoca la Secretaría de Bienestar Social. Se reúnen cada 6 meses.	Secretarías de: Bienestar Social, Salud, Educación y Cultura, Gobierno, Comunicaciones, Planeación, Director de Metrosalud, Hospital General, Inder, Concejo de Medellín, Personería; Representantes de: Cámara de Comercio, Andi, Fenalco, Cajas de Compensación: Comfama; ICBF
Comité del Menor Trabajador	Código del Menor	Incide en la formulación y desarrollo de políticas de atención e integración para la población infanto-juvenil trabajadora, a nivel local y nacional.	Convoca Escuela Nacional Sindical Antioquia. Se reúnen bimensualmente. La Secretaría participa.	Ministerio de Trabajo, Secretaría de Bienestar Social, Instituto de Bienestar Familiar, Fundación Vivan los Niños, Escuela Nacional Sindical, Policía de Menores.

Comités	Soporte jurídico	Asunto	Periodicidad de reuniones	Integrantes
Comité de Prevención y Atención a Niños y Niñas en situación de Calle	Plan de Desarrollo 2001-2003	Elabora proyecto de metodología en marco.	Convoca la primera dama. La Secretaría participa. Se reúnen una vez al mes.	Secretaría de Bienestar Social, Desarrollo Comunitario, Educación, Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
Comité técnico del Menor Infractor		Seguimiento al convenio	Convocan el ICBF, la Secretaría de Bienestar Social. Se reúnen una vez al mes.	ICBF y Secretaría de Bienestar Social.
Comité de Restaurantes Escolares	Resolución 1411 del 2002	Dirimir lo relacionado con el programa de Restaurantes Escolares.	Convoca la Secretaría de Bienestar Social. Una vez al mes.	Secretarías de Educación, Salud, Planeación, ICBF, un invitado del Concejo.

3.2.1.4. Evaluación cuantitativa del modelo de intervención y de los proyectos

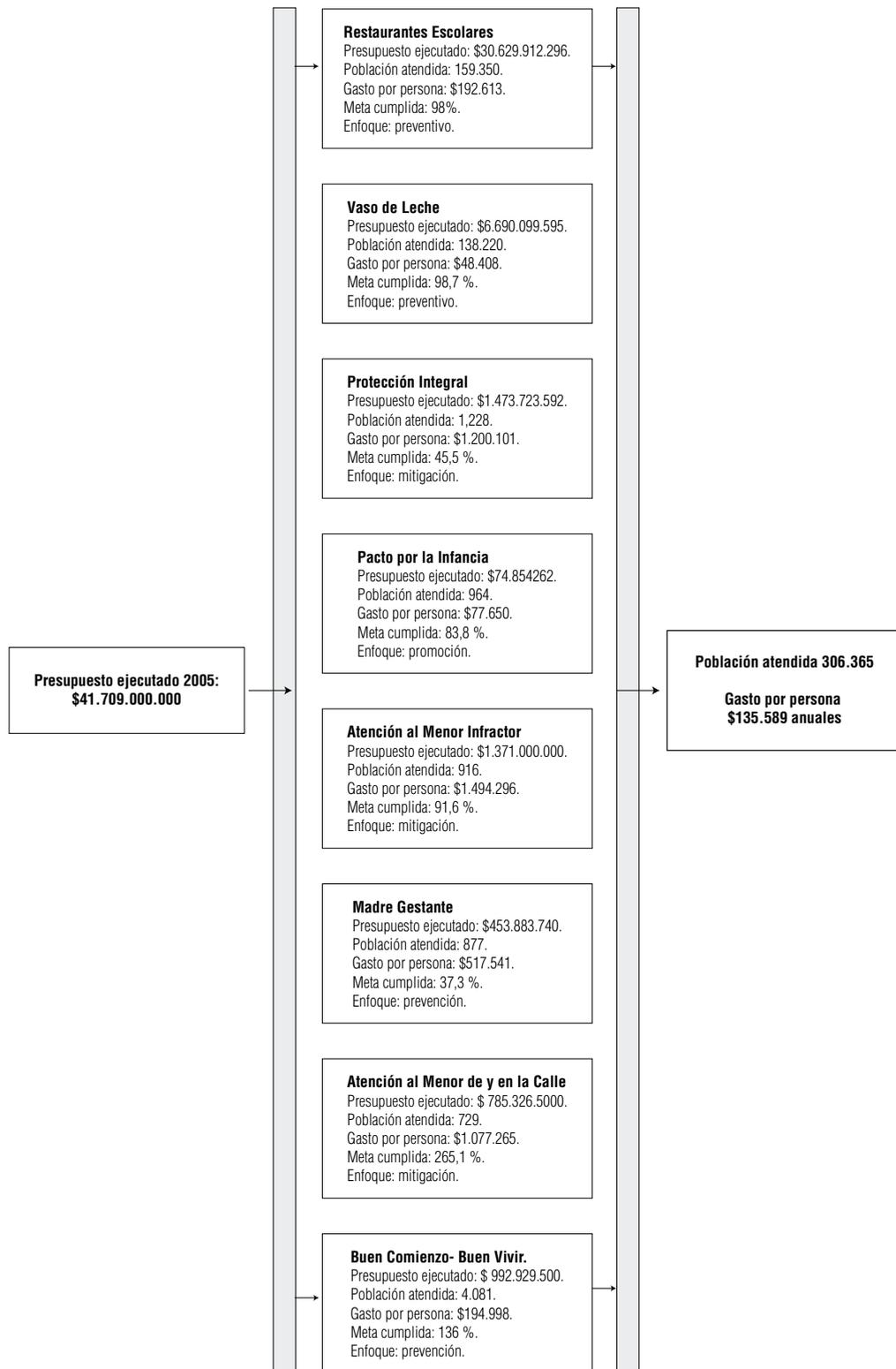
La niñez representa el grupo más representativo en la intervención de la Secretaría de Bienestar Social. En términos del total de la población atendida, los niños representan el 73%; en términos de la inversión el 78%. En comparación con los gastos por persona, en promedio el costo de atender un niño según el modelo de intervención es de \$135.589 al año.

De los 8 proyectos que atiende la Secretaría de Bienestar Social en este grupo poblacional, 5 presentan indicadores de **eficiencia** alto (Restaurantes Escolares, Vaso de Leche, Atención al Menor Infractor, Atención al Menor de y en la Calle y Buen comienzo - Buen Vivir), ya que la ejecución presupuestal supera el 100% de lo programado para el año 2005 en tres de estos y en dos la ejecución es superior al 90%. El proyecto Protección Integral a niños y niñas en Situación de Desprotección presenta un indicador de **eficiencia** medio con una ejecución presupuestal del 77,2%. Por su parte, los proyectos Pacto por la Infancia y Madre Gestante registraron una ejecución presupuestal del 58% y 48,1% respectivamente, con una **eficiencia** baja, (cuadro 18).

Al valorar en conjunto el total de recursos ejecutados en la niñez se observa que para el año de análisis este indicador registra una **eficiencia** alta con un porcentaje de ejecución del 99,6%.

Con respecto a la **eficacia**, es decir, la relación entre la meta de cobertura planeada y la meta de cobertura cumplida para el año 2005,

Figura 19. Proyectos de infancia y niñez, año 2005



se observa que de los 8 proyectos atendidos por la SBS en este grupo poblacional, 5 presentaron una **eficacia** alta porque el grado de cumplimiento fue igual o superior al 90% (Restaurantes Escolares, Vaso de Leche, Atención al Menor Infractor, Atención al Menor de y en la Calle y Buen Comienzo - Buen Vivir); el proyecto Pacto por la Infancia presentó una **eficacia** media con un 83,8% de cobertura y los dos restantes registraron una **eficacia** baja (Protección Integral a Niños y Niñas en Situación de Desprotección y Madre Gestante, con unas metas de cobertura de 45,5% y 37,3% respectivamente).

Ahora, al valorar el conjunto de la población atendida por los diversos proyectos de niñez frente a la meta establecida por la Secretaría de Bienestar Social para el año en mención, se observa que el indicador registra un nivel **eficacia** alta cercano al 100% de la población atendida.

Al realizar la valoración de acuerdo con el indicador de **incidencia** (según la misión de la Secretaría de Bienestar Social), es decir, de acuerdo con la población objetivo de la ciudad que padece una determinada problemática, en este caso relacionada con los proyectos de niñez, se observa que la **incidencia** de este modelo de intervención sobre la niñez de la ciudad es baja, en tanto las coberturas de los proyectos están por debajo del 40%; únicamente los proyectos Vaso de Leche y Restaurantes Escolares alcanzan una incidencia alta y media respectivamente (a pesar de lo parcial de la ayuda, el primer proyecto registró una cobertura de 94,5% y el segundo del 41,7% respecto a la población objetivo).

3.2.1.5. Evaluación cualitativa del modelo de intervención y de los proyectos

Si bien el común denominador es la niñez, los sujetos y las acciones adelantadas por el modelo de intervención son heterogéneos. En algunos casos son todos los menores de 18 años (niños y adolescentes); en otros, los de edades comprendidas entre 0 y 5 años en extrema pobreza; otros entre 5 y 17 años de extrema pobreza, y entre los rangos de edad de 12-17 y 7-17 años, además de las Madres Gestantes.

Los enfoques en algunos casos son de promoción, prevención y mitigación, y ninguno de superación de la condición de riesgo social de los niños. Dentro de la unidad de niñez se incluyen las mujeres gestantes y lactantes en riesgo nutricional. Además, teniendo en cuenta que los prin-

cipales beneficiarios del modelo de intervención sobre la niñez son los niños estudiantes de instituciones educativas oficiales del municipio de Medellín de la población atendida y 78% de la inversión, puede afirmarse que este modelo registra problemas de **pertinencia** (se concentra en la niñez articulada a la institucionalidad formal), coherencia (diversidad de sujetos, requisitos de ingreso y oferta de servicios) y focalización (del universo hasta requisitos de ingreso que dificultan el acceso a los servicios ofrecidos por los proyectos).

De acuerdo con los planteamientos de los funcionarios de la SBS, los proyectos de este grupo poblacional promueven entre los beneficiarios en un nivel intermedio la autonomía, el desarrollo de capacidades, la ciudadanía y la democracia, la dignidad y el bienestar y la garantía de derechos; pero tiende a ser baja su contribución a la inclusión e integridad social (cuadro 18).

Cuadro 18. Matriz de evaluación cualitativa de los proyectos de niñez de la Secretaría de Bienestar Social, 2005

Proyectos	Eficiencia	Eficacia	Incidencia	Efectos					
				Autonomía	Desarrollo de capacidades y autogestión	Ciudadanía y democracia	Dignidad y bienestar humano	Inclusión e integridad	Garantizar derechos
Restaurantes Escolares	😊	😊	😐	😐	😐	😊	😊	😊	😊
Vaso de Leche	😊	😊	😊	😐	😐	😊	😊	😐	😐
Pacto por la Infancia	😐	😐	😐	😐	😊	😊	😊	😊	😊
Protección Integral a niños y niñas en Situación de Desprotección	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐
Atención al Menor Infractor	😊	😊	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐
Madre Gestante	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😊
Atención al Menor de y en la Calle	😊	😊	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😊
Buen Comienzo - Buen Vivir	😊	😊	😐	😐	😐	😐	😊	😐	😊

😐: Baja 😐: Media 😊: Alta

3.2.1.6. Conclusiones

- La infancia comienza a aparecer como una realidad emergente, un grupo sobre el que se requiere incrementar el conocimiento científico y social, y, sobre todo, articular políticas para mejorar sus condiciones de vida.

- La población entre 0-17 años equivale al 28,8% de la población total de Medellín y presenta una preponderancia masculina sobre la femenina.
- Una característica importante de este segmento poblacional es su alta vulnerabilidad. La población menor de 15 años registra porcentajes de pobreza e indigencia superiores al promedio de la población aproximadamente en un 20%.
- La dependencia de los menores de edad ante una situación de pobreza de sus padres o núcleo familiar los expone en potencia a lo que se denomina la transmisión intergeneracional de la pobreza, ya que quienes crecen en familias con carencias tienen una mayor posibilidad de sufrir del desempleo, de bajos salarios y de mala salud cuando sean adultos, así como de transferir esta carencia de oportunidades a sus propios hijos.
- En lo concerniente a la niñez y adolescencia, en el país existe un amplio marco jurídico que reconoce a los niños y a las niñas como sujetos titulares de derechos, como se establece en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y se logra un desarrollo jurídico importante al Artículo 44 de la Constitución Política Nacional.
- La nueva Ley de Infancia y Adolescencia permite que los niños, niñas y adolescentes infractores puedan ser penalizados a partir de los 16 años, lo cual llama la atención que el nuevo código sea tan eficaz para aplicar el rigor de la ley a un grupo poblacional al cual el Estado no le ha garantizado todos sus derechos para desarrollar plenamente sus potencialidades y evitar la expresión de estas conductas que infringen la Ley.
- Adicionalmente, el nuevo código exige a las entidades territoriales formular políticas en esta materia y reservar los respectivos recursos para su implementación y desarrollo.
- Los recursos orientados de la Secretaría de Bienestar Social al grupo de niñez representan el 78% del total de la inversión en el año 2005; y las 306.365 personas atendidas representan el 73% del total.
- Los enfoques en algunos casos son de promoción, prevención y mitigación, y ninguno de superación de la condición de riesgo social de los niños.
- La incidencia de este modelo de intervención sobre la niñez de la ciudad es baja, en tanto las coberturas de los proyectos están por

debajo del 40%; únicamente los proyectos Vaso de Leche y Restaurantes Escolares alcanzan una incidencia alta y media respectivamente (a pesar de lo parcial de la ayuda el primer proyecto registró una cobertura de 94,5% y el segundo del 41,7% respecto a la población objetivo).

3.2.1.7. Recomendaciones

- En lo que respecta a la niñez existen avances significativos en la ciudad, pero se requiere una política social más estructural e integrada que tenga como objetivo la garantía del desarrollo de la infancia y la adolescencia, con las que se tiene una gran deuda social.
- El diseño de políticas, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, debe fundamentarse y orientarse hacia la garantía de los derechos constitucionales de la niñez según los principios de integridad, indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los Derechos Humanos. En particular, la Secretaría de Bienestar Social debe ser garante y promotora del Artículo 44 de la Constitución Política y en consecuencia diseñar un modelo de intervención con este propósito.
- Estudiar la implementación de un proyecto integral que garantice los derechos y libertades de niños y jóvenes con el que puedan salir del estado de pobreza.
- Estudiar el traslado de los proyectos Restaurantes Escolares y Vaso de Leche a la Secretaría de Educación.

3.2.2. Tercera edad

3.2.2.1. Caracterización de la población

Medellín es una ciudad con alta concentración de población de la tercera edad respecto a los promedios de este grupo etario en el departamento de Antioquia y en el total de Colombia. La ciudad registra un proceso acelerado de envejecimiento de su población; en el censo nacional de 1964 la población adulta mayor de 65 años y más equivalía al 3,4% (26.271); durante los años 1973 y 1985 la población de este grupo de edad constituyó 3,5% del total de la población, con 38.598 y 57.060 respectivamente. A partir de esa fecha, la población anciana aumentó

considerablemente con respecto a otros grupos de edad y con relación a los años anteriores (Cardona, et. alt., 2004: 11).

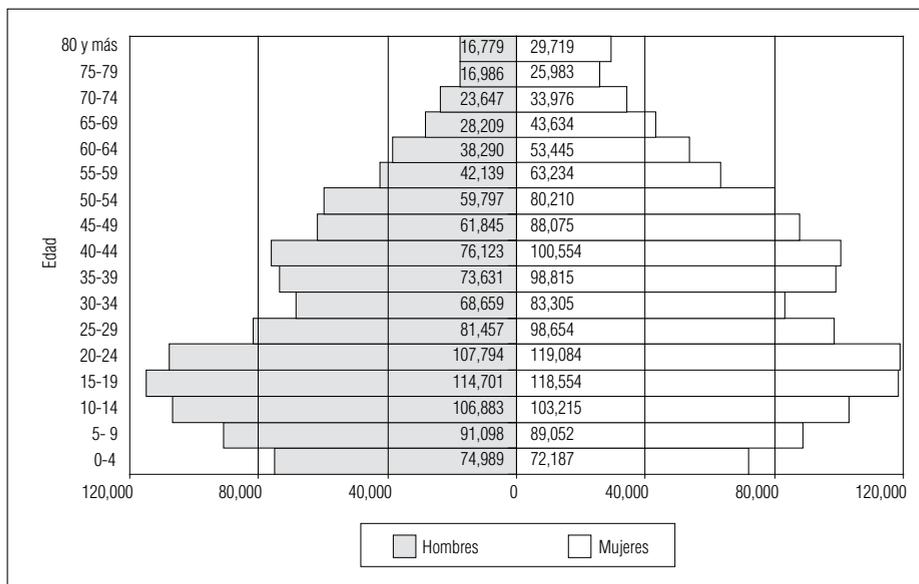
En el año 2005, la población mayor de 60 años¹⁸, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida, representa el 13% en Medellín. La esperanza de vida en la ciudad es de 75 años, mientras que en Antioquia es de 69 y en el país de 72. Dentro de este grupo poblacional, es importante destacar la preponderancia femenina, debido a que existe un efecto diferencial en la mortalidad, la cual arroja una esperanza de vida mayor para las mujeres. La esperanza de vida en Medellín es 70,4 años para los hombres y 79,5 para las mujeres.

El número de personas mayores de 60 años, en el 2005, es de 310.668; de estas, 123.911 son hombres (39,9%) y 186.758 mujeres (60,1%). Por grupos de edad, entre 60 y 64 años hay 91.735 personas (3,9% del total de la población); de 65 a 69 años, 71.843 personas (3,0%); de 74 a 79 años, 100.592 personas (4,2%); y de 80 y más años, 46.498 personas (2,0%), tal como se puede observar en la figura 20. El índice de masculinidad para el año 2005 es de 66 hombres por cada 100 mujeres, mayores de 60 años.

A medida que el número de adultos mayores aumenta, crecen con ellos los problemas que tienen impacto en la estructura social y en aspectos económicos de la ciudad, situación que ya se percibió en los países desarrollados, teniendo como precedente y principal diferencia el hecho de que estos países se enriquecieron antes de envejecer, mientras que en Medellín la población está envejeciendo antes de que se produzca un aumento de la riqueza y su correspondiente distribución equitativa.

Los procesos de transición demográfica y epidemiológica que presenta la ciudad de Medellín generan una serie de desafíos para la administración municipal que deben considerarse y constituir referentes para el establecimiento de políticas públicas para la ciudad. Entre estos se tiene el acceso a los servicios de salud por los niveles y restricciones de cobertura que presenta el SGSS y pensiones para satisfacer las necesidades básicas de la población adulta mayor.

18. Se toma el rango de edad de 60 y más años en consideración a los criterios de focalización de los programas de la Unidad de Tercera edad y discapacidad de la Secretaría de Bienestar Social.

Figura 20. Pirámide de población Medellín, 2005

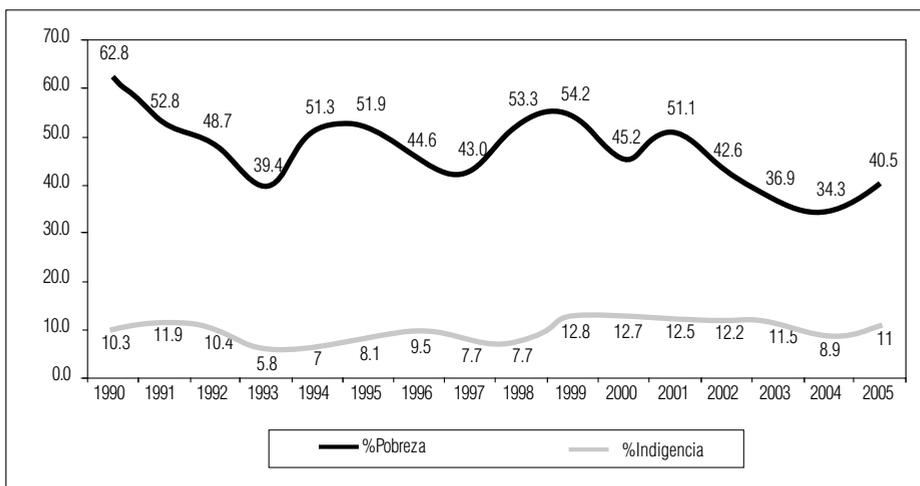
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2005. Expandida

De hecho, de cada 100 adultos mayores que viven en condición de pobreza en la ciudad, sólo 17 se encuentran afiliados al régimen subsidiado de salud, según información de la Secretaría de Salud. Un desafío que se evidencia es la estigmatización y discriminación cultural y social que sufren los adultos mayores, porque se los considera como una carga social y por la relación entre enfermedad, discapacidad y vejez. Un tercer desafío es el relacionado con los cambios en la composición de los hogares y la redefinición de los papeles de los miembros de la familia. Un desafío más es el relacionado con la transición epidemiológica, en la cual convergen enfermedades infecto-contagiosas y enfermedades crónico-degenerativas, lo cual genera una doble carga de la enfermedad para este grupo poblacional.

Otro desafío es la exclusión y el empobrecimiento de las personas mayores como fruto de las desigualdades sufridas en los primeros años de la vida; tales situaciones son las exclusiones a mejores atenciones en salud, a actividades que generan ingresos, mejoran su calidad de vida y les permiten una mejor educación.

En efecto, el índice de pobreza por ingresos de la población de Medellín mayor de 60 años ha estado por encima de 34,3% en los últimos tres quinquenios, alcanzando niveles de 62,8 en 1990. El índice de pobreza refleja una gran inestabilidad y volatilidad en los ingresos percibidos por este grupo etario, con independencia del ciclo económico, como se puede observar en las oscilaciones de la curva de pobreza. Así, por ejemplo, mientras en el año 2004 el índice de pobreza registró el valor más bajo, en el año 2005 vuelve a incrementarse a un 40,5% a pesar del auge económico que se vive en Medellín (figura 21). En cifras absolutas, el número de ancianos pobres era de 132.818, esto es, personas cuyo ingreso no les permite adquirir la canasta familiar básica.

Figura 21. Medellín, % de población mayor de 60 años pobres e indigentes por ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en ENH y ENC. Cálculos CID.

En lo concerniente a los **ancianos en condición de indigencia**, el nivel más bajo en Medellín durante los últimos 15 años fue 5,8% en 1993. Por el contrario, el mayor valor se presentó en 1999, época de crisis económica en la que la cifra alcanzó un 12,8%. En el año 2005, el índice de indigencia registra un aumento en comparación al 2004, con un valor de 11,0%, equivalente a 36.001 adultos mayores cuyo ingreso no les alcanza para satisfacer las mínimas necesidades alimentarias.

Este alto nivel de pobreza e indigencia en los mayores de 60 años se explica por la situación crítica en materia de ingresos.

En el 2001, el 46% de estos no recibía ingresos, convirtiéndose en dependientes del Estado, las familias y los vecinos, en razón de la baja cobertura en pensiones. Del total de personas mayores de 60 años, 40.433 están clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, donde un importante número de los mismos se encuentra sin seguridad social y sin familia que provee el cuidado necesario, generando un estado de salud deteriorado y en condiciones de alta precariedad material y emocional; de éstos 177 se encuentran en situación de calle, sostenidos por la mendicidad (Alcaldía de Medellín, 2003a: 54).

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del año 2005, el 65,2% no recibe ningún ingreso por pensión o jubilación.

En relación con la mortalidad de la población mayor de 60 años, según sexo, las 5 principales causas en los hombres son: enfermedades isquémicas del corazón (equivalente a una tasa de 964 por cada 100.000 hombres), enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores (537), enfermedades cerebro-vasculares (385), tumor maligno de la traquea, de los bronquios y del pulmón (173), diabetes mellitus (263). En las mujeres mayores de 60 años, las 5 principales causas de muerte son: enfermedades isquémicas del corazón (equivalente a una tasa de 575 por cada 100.000 mujeres), enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores (410), enfermedades cerebro-vasculares (329), diabetes mellitus (239) y neumonía (184).

En lo que respecta a la morbilidad por egreso hospitalario, en los mayores de 60 años hombres las tres principales causas son, en su orden, las enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (16,2%), insuficiencia cardíaca (8%) y neumonías (7,0%). En las mujeres los tres primeros motivos más frecuentes por egreso hospitalario son, las enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (19,7%), neumonía (7,2%) y la diabetes mellitas (6,1%) (Alcaldía de Medellín, 2006a).

Además, de los factores de morbilidad anotados, en la tercera edad aparecen problemas prioritarios en la esfera de la salud mental, entre ellos, la depresión y la demencia senil.

3.2.2.2. Desarrollos normativos

En el marco de la dinámica poblacional, en Colombia se ha venido desarrollando una amplia legislación desde la misma Constitución Política de 1991, al igual que las leyes de carácter nacional, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales (cuadros 19, 20 y 21), con el fin de poder guiar de mejor manera las decisiones y acciones de la administración pública para el beneficio de este grupo etario. A continuación se presentan algunos desarrollos normativos respecto a la población de estudio.

Cuadro 19. Desarrollos normativos en el ámbito nacional

Constitución Nacional de 1991	Artículo 46: Protección y asistencia a la tercera edad.
Ley 60	Competencias a los Municipios Art. 2, numeral 5, Art. 30.
Ley 100 de 1993	Seguridad Social Art. 257 Auxilios ancianos indigentes.
Decreto 700 de julio del 2002	Plan de Atención para la población mayor indigente. Programa Revivir.
Decreto 048 del 2003	Por medio del cual se modifica la conformación del Comité técnico y el Sistema de Selección de Beneficiarios para programas sociales, Sisbén.
Decreto 2681 de septiembre 23 del 2003.	Nuevas políticas de protección social al adulto mayor. Reglamenta la administración y el fondo de solidaridad pensional. Conpes social 70

Cuadro 20. Desarrollos normativos en el ámbito departamental

Ordenanza 18 del 2006	Por medio de la cual se adopta en el Departamento de Antioquia el día de la tercera edad y el pensionado y se crean exaltaciones para adultos mayores sobresalientes.
-----------------------	---

Cuadro 21. Desarrollos normativos en el ámbito municipal

Resolución No. 0105 de feb. 10 de 1989	Pago de cuotas mensuales para el programa Hogares Sustitutos.
Decreto No. 1094 del 2000	Normas para el establecimiento de Clubes de Vida.
Decreto No. 2221 Octubre 22 del 2001	Comité Interinstitucional Pro adulto Mayor.
Decreto 532 del 21 de mayo del 2002	Se reglamenta en el Municipio el Cabildo del Adulto Mayor.
Decreto 2681 de septiembre 23 del 2003.	Nuevas políticas de protección social al adulto mayor. Reglamenta la administración y el fondo de solidaridad pensional. Conpes social 70.
Acuerdo 031 del 2004	Por el cual se ordena el cobro de la estampilla pro anciano en Medellín.
Acuerdo 32 del 2004	Artículo primero: Créase en el Municipio de Medellín el Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor. Artículo segundo: El programa tendrá como objetivo específico alimentar adultos mayores en condiciones extrema vulnerabilidad económica y social, dando prioridad a: Abuelitos Sisbén 1, 2 y 3, Indigentes, Indígenas, Desplazados y Discapacitados.

Acuerdo 38 del 2005	Artículo primero: crear la Política de Soberanía y Seguridad Alimentaria para el municipio de Medellín que garantice el acceso de todas las personas a una alimentación equilibrada, coordinando la acción institucional y los recursos de la cooperación internacional, el Estado nacional, el departamento y los propios del municipio de Medellín. Artículo segundo. para la implementación de esta política se crea: el Plan Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permita la coordinación de todas las instituciones municipales comprometidas con la seguridad alimentaria y nutricional, desde la producción, transformación y comercialización de alimentos, la educación y promoción de hábitos alimentarios para una buena nutrición.
Acuerdo 38 del 2006	Adóptese en Medellín el Día Municipal de la Tercera Edad y del Pensionado.
Acuerdo 256/06	"por medio del cual se definen Políticas Públicas de Salud para los Adultos Mayores de la ciudad de Medellín".
Acuerdo 286/06	Institucionalizarse en el municipio de Medellín, adscrito a la Secretaría de Bienestar Social, el foro anual del adulto mayor, a realizarse durante la tercera semana del mes de agosto.

Hay una preocupación visible por el desarrollo legislativo a nivel municipal con relación a la población de tercera edad que hace énfasis en la protección a estas personas que están en condiciones de vulnerabilidad, focalizando en la garantía de alimentos, pero es muy débil frente a una propuesta integral de atención a dicha población de todas las condiciones socio-económicas de la ciudad.

3.2.2.3. Descripción del modelo de intervención y de los proyectos

De acuerdo con la misión de la Secretaría de Bienestar Social, esta desarrolla un modelo de intervención con el fin de promover, prevenir, mitigar y superar las condiciones de riesgo social de la tercera edad. A continuación se describe este modelo en su diseño organizacional con el fin de poder evaluar la coherencia y pertinencia del marco lógico del programa, el modelo de organización y gestión, el enfoque y los criterios de focalización, los recursos financieros incorporados y las poblaciones beneficiadas.

Proyecto: Atención Preventiva en Comunidad al Anciano

Su enfoque es preventivo y su objetivo es brindar servicios de atención, prevención y promoción para un envejecimiento saludable e incluyente, brindando apoyo institucional a los Clubes de Vida, como un espacio de socialización y participación para los adultos mayores de la ciudad de Medellín, impulsando una mejor calidad de vida para el adulto mayor.

Este proyecto ofrece servicios sociales complementarios por medio de actividades como educación gerontológica, lúdica, recreación, ocio productivo, servicio exequias, atención domiciliaria, paquete alimentario (mercados mensuales), festivales artísticos culturales, entrega de sedes y dotación, día de sol y entrega de uniformes. De igual manera, se promueve el Cabildo Mayor como un escenario de reflexión, debate, respeto, reconocimiento y participación democrática, promoviendo la interlocución con la Administración Municipal en la identificación de necesidades y programas en beneficio de los adultos mayores de la ciudad de Medellín.

Proyecto: Hogares Sustitutos para el Adulto Mayor

Al igual que el proyecto anterior, también tiene un enfoque preventivo y tiene como objetivo brindar un subsidio económico bimensual al adulto mayor para la satisfacción de sus necesidades y garantizar la permanencia con dignidad en el núcleo familiar. Los requisitos para acceder a los beneficios mencionados son: ser mayor de 60 años, estar focalizado en la ciudad de Medellín en el nivel 1 del Sisbén o en riesgo de indigencia y tener documento de identidad (cédula de ciudadanía).

Proyecto: Complemento Alimentario para el Adulto Mayor

Brinda apoyo alimenticio a los ancianos de lunes a domingo mediante la entrega mensual de un paquete alimentario compuesto por productos de la canasta básica, para el consumo al interior de sus hogares, contribuyendo a un proceso de envejecimiento digno. Este proyecto tiene un enfoque preventivo y minimizador del riesgo. Para acceder a él se requiere: ser adulto mayor de 65 años, estar clasificado en los niveles 1 y 2 del Sisbén, poseer cédula de ciudadanía y no recibir ningún otro beneficio de la Secretaría de Bienestar Social.

Proyecto: Asistencia al Anciano en la Uate

Su objetivo es ofrecer atención institucional integral al adulto mayor con pérdida de su capacidad funcional, en la colonia de Belencito, Red Institucional y Dormitorio Social. Su enfoque es de mitigación y el modelo de atención es de larga estancia donde se ofrece alojamiento, alimentación, servicio médico, vestuario y atención integral al adulto mayor en condición de alta vulnerabilidad, abandono familiar o indigencia.

Los requisitos de acceso al proyecto son: adultos mayores de 60 años, no tener seguridad social, no tener familia y tener una pérdida del 50% de su capacidad funcional.

Proyecto: Protección Social al Adulto Mayor

Su enfoque es de mitigación y su objetivo es entregar subsidios directos e indirectos a los adultos mayores de la ciudad de Medellín en condiciones de alta vulnerabilidad, en coordinación con el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Gobierno Nacional hace entrega de los subsidios de manera directa por medio de la Red Bancaria y la Alcaldía de Medellín presta los servicios sociales complementarios y coordina la ejecución del programa.

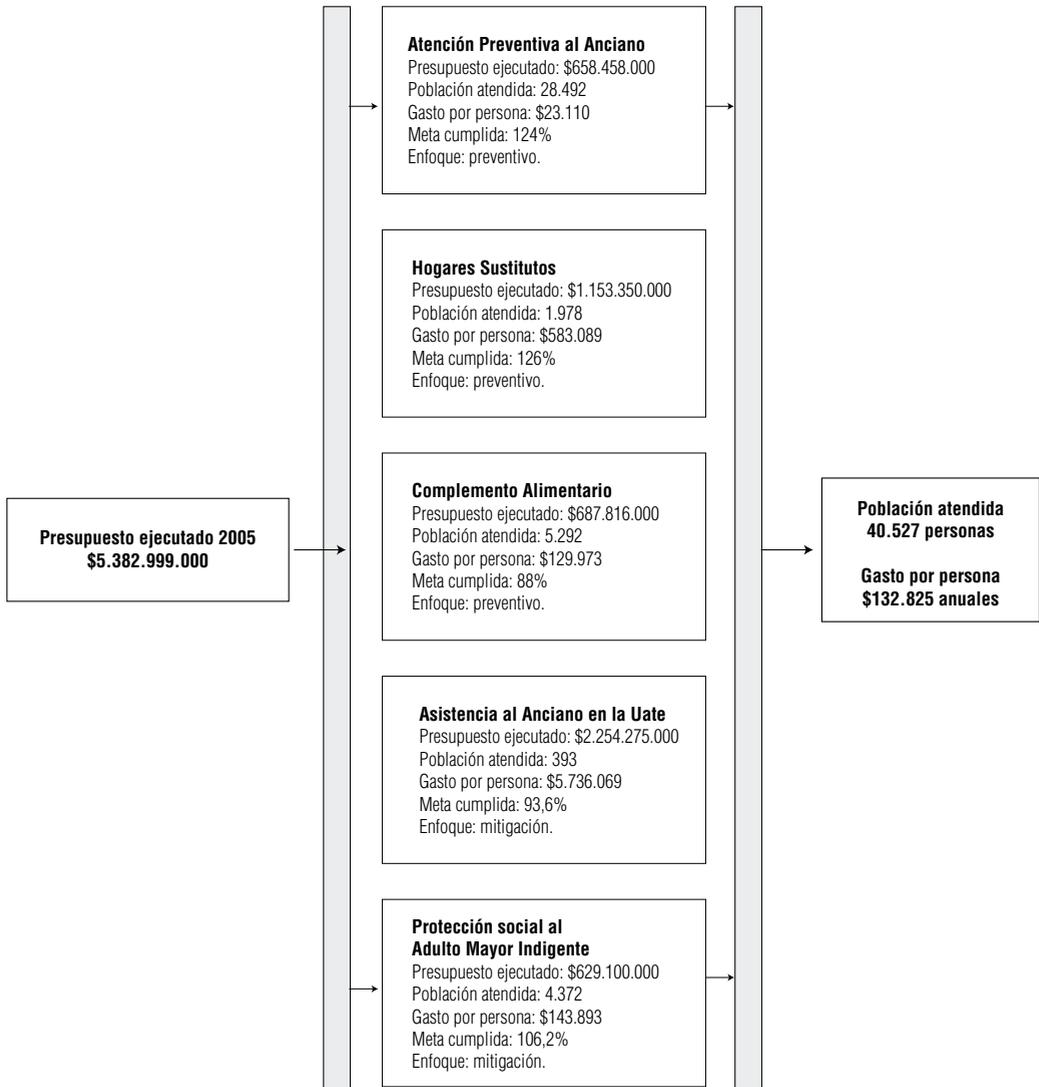
Para acceder a este programa se requiere: ser mayor de 65 años, estar focalizado en la ciudad de Medellín, estar clasificado en el nivel 1 del Sisbén, tener cédula de ciudadanía, no poseer ningún tipo de pensión o subsidio económico.

Los comités que trabajan por la tercera edad tienen una periodicidad mensual en las reuniones y desarrollan diversas actividades relacionadas con el bienestar de la población referida (cuadro 22).

Cuadro 22. Redes y comités en las cuales se coordina el trabajo de tercera edad

Comités	Soporte jurídico	Asunto	Periodicidad de reuniones	Integrantes
Comité Interinstitucional Pro adulto-mayor	Decreto No. 222 de octubre 22 del 2001.	Es un mecanismo de coordinación y una estrategia para el desarrollo de la política pública para la población de tercera edad en el Municipio de Medellín. Sigla: Cepam.	Convoca la Secretaría de Bienestar Social, se convoca el último jueves de cada mes.	El Sr. Alcalde lo preside, Secretaría de Solidaridad, Desarrollo Social, Salud, Educación, Inder, Metroparques, Arquidiócesis, Personería, Presidente Cabildo, Consejo, Comfenalco, y tecnológico de Antioquia.
Comité Interinstitucional para la tercera edad en el Programa Revivir de la Red de Solidaridad	Resolución No. 0848 de abril 21 de 1995.	Apoyar el diseño, seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Servicio social complementario, dentro del cual se contempla el auxilio de ancianos indigentes.	Convoca la Secretaría de Bienestar Social el último miércoles de cada mes.	Secretaría de Solidaridad, Personería, Presidente Cabildo, Consejo, ONG que trabaje con anciano.

Figura 22. Proyectos de tercera edad, año 2005



3.2.2.4. Evaluación cuantitativa del modelo de intervención y de los proyectos

Los recursos orientados a este grupo poblacional representan el 10% del total de los recursos de la Secretaría de Bienestar en el año 2005; y las 40.527 personas atendidas representan el 9,7% del total.

De los 5 proyectos que atiende la Secretaría de Bienestar Social en este grupo poblacional, todos presentan indicadores de **eficiencia** alto, ya que la ejecución presupuestal supera el 100% de lo programado para el año 2005, por tanto al valorar conjunto el total de recursos ejecutados en el grupo de la tercera edad se observa que para el año de análisis este indicador registra una **eficiencia** alta con un porcentaje de ejecución del 104,9% (ver cuadro 23).

Con respecto a la **eficacia**, es decir, la relación entre la meta de cobertura planeada y la meta de cobertura cumplida para el año 2005, se observa que 4 de los 5 proyectos atendidos por la SBS en este grupo poblacional presentaron una **eficacia** alta (Atención Preventiva al Anciano, Hogares Sustitutos, Protección Social al Adulto Mayor Indigente y Asistencia al Anciano en la Uate) en tanto sus coberturas alcanzaron porcentajes superiores al 90% y 100%. Por su parte, el proyecto Complementación Alimentaria registró un porcentaje de **eficacia** medio debido a que el nivel de cobertura alcanzó un 88%.

Al valorar el conjunto de la población atendida por los diversos proyectos de tercera edad frente a la meta establecida por la Secretaría de Bienestar Social para el año en mención, se observa que el indicador registra un nivel **eficacia** alta que sobrepasa el 100% de la población atendida.

Ahora, al realizar la valoración de acuerdo con el indicador de **incidencia** (según la misión de la Secretaría de Bienestar Social), es decir, de acuerdo con la población objetivo de la ciudad que padece una determinada problemática, en este caso relacionada con los proyectos de Tercera Edad, se observa que la **incidencia** de este modelo de intervención es baja, en tanto las coberturas de los proyectos están por debajo del 40%; únicamente el proyecto de Complementación Alimentaria (un almuerzo diario) alcanza una **incidencia** media (a pesar de lo parcial de la ayuda, alcanza una cobertura de 67,4% respecto a la población objetivo).

3.2.2.5. Evaluación cualitativa del modelo de intervención y de los proyectos

Teniendo en cuenta que el 70% de la población de tercera edad atendida se concentra en el proyecto Atención Preventiva en Comunidad al

Anciano —en el cual “se brindan servicios de atención, prevención y promoción por un envejecimiento saludable e independiente, brindando apoyo institucional a los Clubes de Vida, como espacio de socialización y participación para los adultos mayores de la ciudad de Medellín, impulsando una mejor calidad de vida para el adulto mayor”—, quedan serias dudas sobre la pertinencia del modelo de intervención, en razón a la dispersión de los recursos sin una focalización clara y priorización de los ancianos en mayores condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Al analizar en conjunto los 5 proyectos que hacen parte del modelo de intervención se encuentran insuficiencias de diseño organizacional por problemas de integralidad y coherencia entre las distintas acciones adelantadas y los criterios de selección de la población.

En cuanto al enfoque, 3 de los proyectos son preventivos (Atención Preventiva, Hogares Sustitutos y Complementación Alimentaria) y 2 son de mitigación (Protección social y Asistencia al Anciano en la Uate). En tanto el enfoque es unilateral en cada proyecto y, además, no incluyen acciones orientadas a la promoción y la superación, hay limitaciones en la integralidad del modelo de intervención.

No obstante que los cinco proyectos se agrupan bajo el mismo concepto de Tercera edad y discapacidad, la acción no es integral sobre el mismo sujeto beneficiario. Los sujetos varían según el requisito de ingreso y los servicios brindados por el proyecto: en el proyecto Atención Preventiva en Comunidad cualquier anciano puede participar y el énfasis de la intervención se coloca en el apoyo institucional a los espacios de socialización y participación; en Asistencia Social en la Uate el adulto mayor debe estar en condición de alta vulnerabilidad y se le ofrece una atención institucional integral de larga estancia, que por su alto costo por persona atendida conduce a una cobertura ínfima; Los Hogares Sustitutos para el Adulto Mayor benefician a las personas en riesgo de indigencia gracias a un subsidio económico; la Protección Social al Adulto Mayor igualmente beneficia al anciano en riesgo de indigencia con subsidios económicos; el proyecto Complemento Alimentario para el Adulto Mayor favorece a los adultos mayores con la entrega mensual de un paquete alimentario.

Las omisiones importantes en lo relativo a la focalización igualmente se expresan en la diversa complejidad de los criterios de ingreso (¿cómo

definir un riguroso 50% de pérdida de capacidad funcional?), la definición de edades mínimas (en unos casos no se establece, en otros es 60 años y en otros 65 años) y en la relación entre comunidades más pobres y la distribución territorial de la inversión. En relación con la correspondencia entre la distribución de las inversiones y las condiciones locales de pobreza, se encuentra que es mínima la información existente; y en los proyectos donde hay registros (Hogares Sustitutos y Asistencia en la Uate) la concentración territorial del gasto no está asociada a las comunidades de mayor pobreza (si bien puede suceder que el criterio de asignación obedezca a las particularidades de los sujetos objetivo, como el caso de la comuna la Candelaria que concentra gran parte de la población de tercera edad de la calle).

De acuerdo con los planteamientos de los funcionarios de la Secretaría de Bienestar Social, los proyectos de este grupo poblacional promueven entre los beneficiarios en un nivel intermedio la autonomía, la ciudadanía y la democracia, la dignidad y el bienestar, la inclusión social, y garantiza los derechos; pero tiende a ser baja su contribución al desarrollo de capacidades y la autogestión de los adultos mayores y discapacitados en alta vulnerabilidad, (ver cuadro 23).

Cuadro 23. Matriz de evaluación cualitativa de los proyectos de tercera edad de la Secretaría de Bienestar Social, 2005

Proyectos	Eficiencia	Eficacia	Incidencia	Efectos					
				Autonomía	Desarrollo de capacidades y autogestión	Ciudadanía y democracia	Dignidad y bienestar humano	Inclusión e integridad	Garantizar derechos
Atención Preventiva	😊	😊	☹️	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Hogares Sustitutos	😊	😊	☹️	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Complementación Alimentaria	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Protección social al Adulto Mayor Indigente	😊	😊	☹️	😊	☹️	😊	😊	😊	😊
Asistencia Uate	😊	😊	☹️	😊	☹️	😊	😊	😊	😊

☹️: Baja

😊: Media

😊: Alta

3.2.2.6. Conclusiones

- Medellín es una ciudad con alta concentración de población de la tercera edad con respecto a los promedios de este grupo etario en el departamento de Antioquia y en total de Colombia.
- En el año 2005, la población mayor de 60 años, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida, representa el 13% en Medellín.
- Al interior del grupo de tercera edad, es importante destacar la preponderancia femenina, debido a que existe un efecto diferencial en la mortalidad, la cual arroja una esperanza de vida mayor para las mujeres. Para el año 2005, en los mayores de 60 años se encontró que el índice de masculinidad era del 66 hombres por cada 100 mujeres
- El índice de pobreza refleja una gran inestabilidad y volatilidad en los ingresos percibidos por la población en tercera edad, con independencia del ciclo económico. En el año 2005, respecto al año anterior, se incrementó el nivel de pobreza de la tercera edad a un 40,5% a pesar del auge económico que se vivía en Medellín. En cifras absolutas, 132.818 adultos mayores en el año 2005 no contaban con ingresos suficientes que les permitieran adquirir la canasta familiar básica.
- En el año 2005, el índice de indigencia registra un aumento en comparación al 2004, con un valor de 11,0%, equivalente a 36.001 adultos mayores cuyo ingreso no les alcanza para satisfacer las mínimas necesidades alimentarias.
- Un importante número de personas de la tercera edad se encuentran sin seguridad social y sin familia que provea el cuidado necesario, generando un estado de salud deteriorado y en condiciones de alta precariedad material y emocional.
- En relación con la población de la tercera edad, en Colombia se ha venido desarrollando una amplia legislación desde la misma Constitución Política de 1991. De acuerdo con el Artículo 46: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

- Los recursos orientados de la Secretaría de Bienestar Social al grupo de tercera edad representan el 10% del total de la inversión en el año 2005; y las 40.527 personas atendidas representan el 9,7% del total en el mismo año.
- El grado de incidencia de este modelo de intervención es bajo, en tanto las coberturas de los proyectos están por debajo del 40%; únicamente el proyecto de complementación alimentaria (un almuerzo diario) alcanza una incidencia media (a pesar de lo parcial de la ayuda, alcanza una cobertura de 67,4% respecto a la población objetivo).
- Al analizar en conjunto los 5 proyectos que hacen parte del modelo de intervención se encuentran insuficiencias de diseño organizacional por problemas de integralidad y coherencia entre las distintas acciones adelantadas y los criterios de selección de la población.
- Se mantiene la visión en el Estado y la sociedad de la poca utilidad social de las personas de la tercera edad.

3.2.2.7 Recomendaciones

- Los procesos de transición demográfica y epidemiológica que presenta la ciudad de Medellín generan una serie de desafíos para la administración municipal que deben considerarse y constituir referentes para el establecimiento de políticas públicas para la ciudad.
- El diseño de políticas, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, debe fundamentarse y orientarse hacia la garantía de los derechos constitucionales de las personas de tercera edad según los principios de integralidad, indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los Derechos Humanos. En particular, la Secretaría de Bienestar Social debe ser garante y promotora del Artículo 46 de la CP y en consecuencia diseñar un modelo de intervención con este propósito.
- Acoger las recomendaciones del estudio realizado por la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Antioquia “Medellín envejece a pasos agigantados” (2004), en particular lo referente a i) Promover en los medios de comunicación programas dedicados al rescate, valoración y participación de los adultos mayores de la ciudad, donde se demuestre el potencial humano de este grupo poblacional con su cúmulo de experiencias y conocimientos que pueden poner al servicio

- de la comunidad; ii) Contribuir al cambio de paradigma cultural en que la vejez se ha relacionado con la enfermedad, la dependencia y la falta de productividad por uno en que se considere al adulto mayor como una persona autónoma, productiva, trabajadora y beneficiaria del desarrollo. El permitir un envejecimiento exitoso disminuirá el número de adultos mayores dependientes o sin ningún ingreso; iii) Realizar investigaciones poblacionales tendientes a conocer las reales necesidades de los adultos mayores de la ciudad, sus actividades, espacios y percepciones, con el fin de poder guiar de mejor manera las decisiones de la administración pública para este grupo poblacional.
- Diseñar programas que promuevan actividades útiles socialmente para esta población, con una remuneración decorosa.

3.2.3 Familia¹⁹

3.2.3.1 Caracterización de la población

Las familias son una forma primordial de organización social determinadas históricamente, en donde se construye social y culturalmente la filiación y el afecto. Son ámbito fundamental de humanización y socialización; unidades portadoras, creadoras, reproductoras y realizadoras de valores, sujetos colectivos de derechos, con capacidad para transformar su entorno y la sociedad de la que hacen parte.

En el proceso de humanizar y socializar a sus miembros, las familias son el escenario básico para la construcción de subjetividades, soportan los proyectos de vida, producen y reproducen la cultura y satisfacen necesidades básicas a través de la provisión económica. Las familias y sus redes comunitarias de apoyo son fundamentales para la construcción democrática de ciudad, a partir de la gestión social, política, económica, cultural y ambiental de los territorios que habitan²⁰.

La familia nunca ha sido un organismo al que los cambios y las transformaciones le pasen de lado, todo lo contrario, sus funciones, estructura y dinámica se han visto afectadas en cada momento histórico, lo

19. La familia no es considerada un grupo poblacional, pero en el texto se ubica en esta parte por ser uno de los receptores de atención de la SBS.

20. Política Pública para las familias en Bogotá. Alcaldía Mayor, Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. 2006.

que implica nuevas posturas ante sus continuos movimientos; posturas de apertura, flexibilidad y reconocimiento del re-acomodamiento constante de la familia, sin que ello implique que se esté acabando, ni que “todo tiempo pasado para la familia fue mejor”, mas bien que se da cuenta de la necesidad de adaptarse a los cambios que exige la modernidad, que de ninguna manera son fáciles de asumir por el núcleo familiar²¹.

Reconociendo la evolución del número de núcleos familiares, personas y personas por núcleo familiar inscritas en el Sisbén, en la ciudad de Medellín encontramos en el cuadro 24 el incremento anual, exceptuando en el 2000 por el cambio de criterios para el registro de la población.

Cuadro 24. Núcleos familiares, personas y número de personas por núcleo familiar inscritas en el Sisbén del Municipio de Medellín

Año	Fecha de corte	Núcleos familiares		Personas		Personas por núcleo familiar
		No	% Inc	No	% Inc	
1997	Dic	252.251		868.382		3,44
1998	Dic	269.606	6,88%	915.571	5,43%	3,4
1999	Dic	299.297	11,01%	1.002.917	9,54%	3,35
2000	Dic	321.962	7,57%	1.074.202	7,11%	3,34
2001	Enero	281.917	-12,44%	922.145	-14,16%	3,27
2002	Dic	285.866	1,40%	934.367	1,33%	3,27
2003	Dic	349.845	22,25%	1.133.991	21,36%	3,24
2004	Dic	381.672	9,21%	1.216.033	7,23%	3,19
2005	Dic	435.405	14,08%	1.338.295	12,05%	3,07

FUENTE: Departamento Administrativo de Planeación. Subdirección Metroinformación 2005

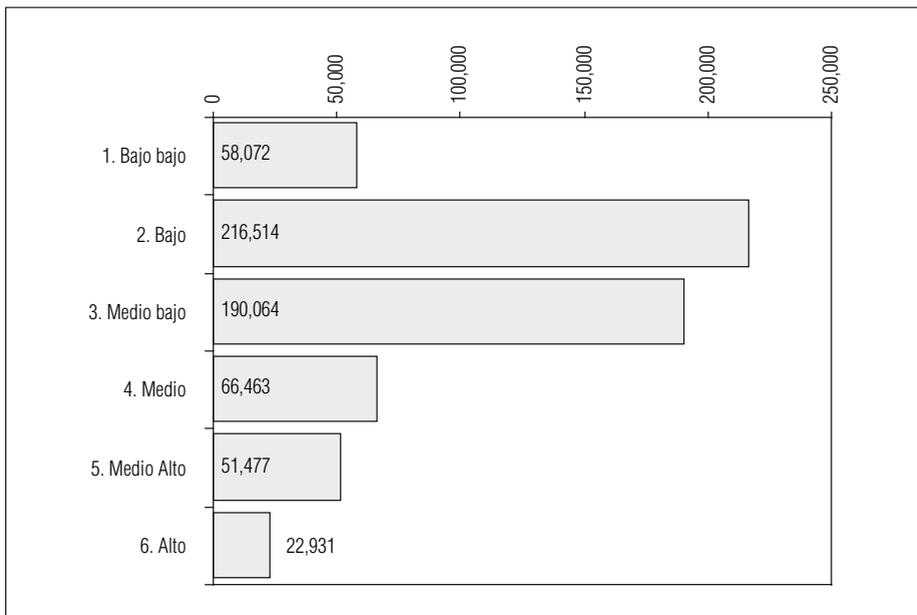
Esta información da cuenta del proceso de mejoramiento del registro de información de las condiciones de la familia de la ciudad, lo que es un insumo importante para su atención.

Es importante reconocer las realidades de vida de los hogares de la ciudad y sus transformaciones, para identificar variables estratégicas en las cuales incidir para potenciar las condiciones adecuadas y enfrentar y afrontar las exigencias e incertidumbres, con el fin de garantizar condiciones dignas de vida a las familias y sus integrantes, desde sus características específicas.

21. Documento borrador de la Política Pública de Familia para Medellín. Secretaría de Bienestar Social – U de A. Hernando Muñoz. Enero 2007.

Según la figura 23, en Medellín en el 2005 había 605.521 hogares, de los cuales 58.072 estaban clasificados en el estrato bajo-bajo, 216.514 en el bajo, 190.064 en el medio bajo, 66.463 en el medio, 51.477 en el medio alto y 22.931 en el alto.

Figura 23. Hogares de Medellín según estrato socio-económico de la vivienda



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2005. Expandida

El cuadro 25 muestra que las comunas donde hay más hogares de **estrato bajo-bajo** son las de San Javier, seguida de Villa Hermosa y el Popular, y el número promedio de personas por hogar es de 4,3; en el estrato **bajo**, Manrique, Doce de Octubre y Robledo, el promedio de personas por hogar es de 4,1; en el estrato **medio bajo**, Castilla, Aranjuez y Buenos Aires, el promedio de personas por hogar es de 3,9; en el estrato **medio**, Belén, La América y la Candelaria, el promedio de personas es de 3,9; en el estrato **medio alto**, Laureles Estadio, El Poblado y Belén, el promedio de personas es 3,3 y en estrato **alto**, El Poblado, el promedio de personas por hogar es de 3,2.

Cuadro 25. Hogares por comuna y corregimiento de Medellín, según estrato socio-económico de la vivienda, y número promedio de personas por hogar

Comuna o corregimiento	HOGARES		N° Hogares por vivienda						No. personas por hogar
	Total	%	1. Bajo bajo	2. Bajo	3. Medio bajo	4. Medio	5. Medio Alto	6. Alto	
1 Popular	31.552	5,21	7.782	23.770	0	0	0	0	4,16
2 Santa Cruz	24.392	4,03	852	23.540	0	0	0	0	4,12
3 Manrique	41.917	6,92	5.355	30.237	6.325	0	0	0	4,20
4 Aranjuez	39.570	6,53	3.946	11.273	24.351	0	0	0	4,25
5 Castilla	37.832	6,25	1.477	4.115	31.893	346	0	0	4,12
6 Doce de Octubre	49.398	8,16	6.389	29.649	13.361	0	0	0	4,14
7 Robledo	44.198	7,30	3.862	26.045	9.598	4.338	356	0	4,17
8 Villa Hermosa	29.503	4,87	8.983	11.295	8.953	272	0	0	4,22
9 Buenos Aires	37.228	6,15	3.496	9.160	22.233	2.144	163	32	4,01
10 La Candelaria	26.482	4,37	163	2.022	11.514	12.711	72	0	3,50
11 Laureles Estadio	37.665	6,22	0	58	514	9.626	27.466	0	3,45
12 La América	29.888	4,94	4	4.545	5.200	13.123	7.017	0	3,63
13 San Javier	34.203	5,65	12.260	9.441	10.506	1.995	0	0	3,94
14 El Poblado	34.445	5,69	0	194	442	1.436	9.474	22.899	3,16
15 Guayabal	23.126	3,82	3	2.661	16.442	4.020	0	0	3,92
16 Belén	53.239	8,79	334	10.354	19.319	16.318	6.914	0	3,72
50 Palmitas	2.209	0,36	568	1.442	199	0	0	0	3,51
60 San Cristóbal	7.483	1,24	888	4.717	1.878	0	0	0	3,90
70 Altavista	899	0,15	100	747	52	0	0	0	4,77
80 San Ant de Prado	17.722	2,93	1.065	9.919	6.628	110	0	0	4,01
90 Santa Elena	2.572	0,42	546	1.331	655	25	15	0	3,82
Total	605.521	100,00	58.072	216.514	190.064	66.463	51.477	22.931	3,94
Total Acumulado			58.072	274.586	464.650	531.113	582.590	605.521	
%	100,00		9,59	35,76	31,39	10,98	8,50	3,79	
% Acumulado			9,59	45,35	76,74	87,71	96,21	100,00	
ECV 2004	594.737		57.179	212.391	188.295	65.332	49.596	21.944	

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2005. Expandida

Los barrios donde hay hogares con mayor número de personas (más de 6) son: Doce de Octubre, Aranjuez y Robledo, que en algunos casos son los hijos e hijas, y en otros casos es que son familiares cercanos que viven con ellos por la situación socio-económica o de desplazamiento, (cuadro 26).

Cuadro 26. Hogares de Medellín por comuna y corregimiento, según número de personas

Comuna o corregimiento	HOGARES		Número de personas en el hogar							Total Personas	Promedio por hogar
	Total	%	1	2	3	4	5	De 6 a 10	Mas de 10		
1 Popular	31.552	5,21	1.801	4.033	6.832	6.889	5.581	6.132	284	131.273	4,16
2 Santa Cruz	24.392	4,03	1.701	3.272	5.016	5.615	4.246	4.257	284	100.407	4,12
3 Manrique	41.917	6,92	1.833	5.710	8.773	10.030	7.177	7.998	397	176.087	4,20
4 Aranjuez	39.570	6,53	2.246	4.781	8.172	8.909	6.352	8.757	352	168.280	4,25
5 Castilla	37.832	6,25	1.716	4.737	8.085	10.349	6.258	6.393	293	155.709	4,12
6 Doce de Octubre	49.398	8,16	2.623	5.901	10.812	12.419	8.380	8.885	379	204.485	4,14
7 Robledo	44.198	7,30	2.310	5.277	8.745	11.561	7.779	8.262	263	184.269	4,17
8 Villa Hermosa	29.503	4,87	1.599	3.920	5.867	7.033	4.487	6.436	160	124.595	4,22
9 Buenos Aires	37.228	6,15	1.753	5.317	8.026	9.568	5.653	6.554	358	152.559	4,01
10 La Candelaria	26.482	4,37	3.458	5.037	6.346	5.026	3.157	3.320	139	92.587	3,50
11 Laureles Estadio	37.665	6,22	3.993	7.460	9.290	8.156	4.771	3.939	56	130.116	3,45
12 La América	29.888	4,94	2.758	5.286	6.951	7.134	3.896	3.789	75	108.566	3,63
13 San Javier	34.203	5,65	2.043	4.890	7.679	9.023	5.306	5.033	229	134.794	3,94
14 El Poblado	34.445	5,69	3.700	8.407	8.923	8.410	3.007	1.966	32	108.914	3,16
15 Guayabal	23.126	3,82	834	3.894	5.247	6.036	3.854	3.128	132	90.541	3,92
16 Belén	53.239	8,79	3.520	9.064	12.964	13.861	7.292	6.268	269	197.866	3,72
50 Palmitas	2.209	0,36	190	405	606	451	338	219	0	7.749	3,51
60 San Cristóbal	7.483	1,24	366	1.062	1.672	2.065	1.450	811	55	29.218	3,90
70 Altavista	899	0,15	52	111	129	162	103	343	0	4.291	4,77
80 San Ant de Prado	17.722	2,93	910	1.877	4.018	4.736	2.975	3.120	86	72.590	4,01
90 Santa Elena	2.572	0,42	172	502	543	555	363	437	0	9.828	3,82
Total	605.521	100,00	39.577	90.945	134.696	147.989	92.426	96.045	3.844	2.384.721	3,94
Total Acumulado			39.577	130.522	265.218	413.207	505.633	601.677	605.521		
%	100,00		6,54	15,02	22,24	24,44	15,26	15,86	0,63		
% Acumulado			6,54	21,56	43,80	68,24	83,50	99,37	100		
ECV 2004	594.737		34.295	86.295	133.975	151.762	94.887	89.361	4.162		

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2005. Expandida

3.2.3.2. Desarrollos normativos

En el marco del desarrollo social en Colombia siempre se ha focalizado la familia como grupo fundamental y se ha venido desarrollando una amplia legislación que se refuerza desde la misma Constitución Política de 1991, tanto en el nivel nacional, departamental y municipal (cuadros 27 y 28).

Cuadro 27. Desarrollos normativos en el ámbito nacional

Ley 07 de enero de 1979	Se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el ICBF y se dictan otras disposiciones.
La Constitución Política de Colombia de 1991	Capítulo 2: de los derechos sociales, económicos y culturales, en sus artículos 42 al 48 se propone: "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y de una mujer, de contraer matrimonio por la voluntad responsable de conformarla". El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.
	Artículo 44: El derecho de los niños a tener una familia y no ser separados de ella.
	Artículo 45: Derecho a la protección y formación integral del adolescente.
	Artículo 46: Alude a la protección y asistencias de las personas de la tercera edad y su promoción e integración a la vida activa y comunitaria.
	Artículo 47: Expresa la responsabilidad del Estado en la determinación de la Política de Previsión y Rehabilitación para los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales.
Artículo 48: Trata sobre la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio, prestado bajo la dirección y control del Estado.	
Ley 100 de 1993	Ley de Seguridad Social.
Ley 115 de 1994	Ley General de Educación.
Ley 360 de 1997	Castiga los actos que atentan contra libertad sexual y familiar.
Decreto 1137 de junio 29 de 1999	Por medio del cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el ICBF, y se dictan otras disposiciones.
Ley 575 del 2000	Modifica la Ley 294/96. Tiene por objeto desarrollar el Artículo 42, inciso 5 de la Constitución, mediante un tratamiento integral de las diferentes modalidades de violencia intrafamiliar, a efecto de asegurar a la familia su armonía y unidad.
Plan de Desarrollo 2003-2006 Hacia un Estado comunitario	Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social Protección a la familia, la juventud y la niñez Se implementará una Política Pública de infancia que proteja y fortalezca el capital humano de la infancia y le garantice sus derechos fundamentales. Esta se basa en el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos sociales y como ciudadanos con derechos. La política enfatiza la necesidad de focalizar la atención de manera prioritaria hacia aquellos sectores de la infancia que se encuentran en mayor riesgo, en situación de desprotección por su extrema pobreza o pertenezcan a grupos vulnerables. Esta política contempla los siguientes elementos: -Se promoverá la atención en el medio familiar y social comunitario, mientras que se desincentivará la atención institucional y el internado. Para aquellos excluidos del sistema educativo y de los cuidados al menor, el ICBF desarrollará en concurrencia con los municipios programas especiales. La atención integral será coordinada entre los sectores responsables de garantizar los derechos fundamentales de la niñez. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 147

Cuadro 28. Desarrollos normativos en el ámbito municipal

Acuerdo 47 de noviembre 25 de 1993	Creación de la Oficina de Coordinación para el Bienestar de la Familia en la Secretaría de Bienestar Social del Municipio con el objetivo de planear, organizar ejecutar, dirigir y controlar los programas del Municipio orientados a la protección integral de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal ¹ [3]. El acuerdo creó, además, un equipo permanente de trabajo interinstitucional e interdisciplinario con representación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la ciudad.
Acuerdo 59 de 1993	Plan Integral de Atención a la Familia, Piaf, como el conjunto de políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones encaminados al mejoramiento de la calidad de vida familiar, tendientes a estimular espacios de participación familiar que movilicen voluntades en bien de un adecuado clima de cotidianidad en el vecindario y en la comunidad, con énfasis en los conceptos de seguridad integral, solidaridad y participación en armonía con los enunciados del Plan de Desarrollo de Medellín. El Piaf contempló 5 áreas programáticas: 1) Área de educación para la prevención, 2) Área de orientación a la familia, 3) Área de lúdica familiar, 4) Área de la supervivencia familiar y 5) Área de integración.
Decreto 120 de febrero del 2000	Se crea el Consejo Municipal de Política Social en la ciudad de Medellín.

Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003 Medellín Competitiva	Tema séptimo: Justicia social, atención social a grupos poblacionales, Atención y promoción de la familia a través de los siguientes subprogramas: atención integral a la familia, atención integral a la niñez, política de equidad de género, Metromujer, educadoras al aire libre, política de juventud, Metrojuventud, asistencia a la tercera edad.
Acuerdo 76 del 2001	Créase el programa de estímulo a los hogares comunitarios que funcionan en viviendas de los estratos socio-económicos 1 a 4 del Municipio de Medellín.
Acuerdo 17 del 2002	Institucionalizase en la ciudad de Medellín las Comisarias de Familia, como dependencias adscritas a la Subsecretaría de Apoyo a la Justicia, de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal.
Acuerdo 02 del 2003	Por medio del cual se incorpora el subprograma Familia Responsable a los programas preventivos de la Secretaría de Salud de Medellín. Como una forma de cultura ciudadana para la solución pacífica de conflictos, institucionalizase el programa "Cátedra de la No Violencia" dentro del sistema educativo municipal de Medellín y en las Secretarías de Cultura Ciudadana, Solidaridad y Salud, como una estrategia en la búsqueda de la Paz y la Convivencia Pacífica en la ciudad.
Acuerdo 7 del 2003	Unires, Unidades Integrales de Renovación Social.
Acuerdo 20 del 2003	De conformidad con los postulados constitucionales y en especial con el Artículo 6° de la Ley 115 de 1994, Las Asociaciones de Padres de Familia de los establecimientos educativos de la ciudad participarán activamente en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Interinstitucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo, en coordinación con la comunidad educativa.
Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 Medellín Compromiso de toda la ciudadanía	Línea estratégica 1. Medellín, Gobernable y Participativa. Línea Estratégica 2: Medellín Social e Incluyente. Los programas y proyectos dirigidos a las familias se ubican en las dos primeras líneas y se ejecutan bajo la coordinación de las Secretarías de Bienestar Social y Gobierno.

Con relación a la construcción de políticas sociales y específicamente en el caso de familia,

En Medellín en 1992 en la administración del Doctor Luis Alfredo Ramos se convocó, por primera vez, a todas las ONG de la ciudad a un seminario taller *Hacia una política de bienestar social*, en su presentación se decía: "El diseño de esta política no puede ser una acción unilateral del Gobierno Municipal, debe hacerse de manera concertada. En aplicación de este criterio, la Secretaría de Bienestar Social del Municipio convoca a las Organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro a un Seminario-Taller para lograr compartir un espacio de reflexión sobre los principales problemas, las causas que los generan y las factibles líneas de intervención en los sectores: niñez, juventud, familia y tercera edad"²².

El empuje y las iniciativas de desarrollar una Política Pública de familia en el municipio de Medellín ha tenido altibajos. Como se anotó anteriormente correspondió a la administración del alcalde Luis Alfredo

22. Ponencia: La corresponsabilidad en la construcción de políticas públicas de familia desde el sector social en el municipio de Medellín. Fundación Bienestar Humano. Dr. Julián Salas. II Seminario internacional Familia: Cambios y Estrategias. Bogotá, 12, 13 y 14 de octubre del 2005.

Ramos abrir los espacios, convocar a las organizaciones sociales, hacer *lobby* ante el Concejo para la promulgación de los acuerdos, poner en funcionamiento la Oficina de la Familia y el Centro AVISE, financiar el primer congreso latinoamericano de familia y cogestionar con el Comité Interinstitucional de Familia, CIF, la primera ejecución del proyecto Familia Siglo XXI. La administración del Alcalde Sergio Naranjo continuó con los programas establecidos y trató de mantener la dinámica establecida. La Secretaría de Bienestar Social contrata con el Instituto de Estudios Regionales, INER, de la Universidad de Antioquia y la Corporación Región la realización de un Diagnóstico Social de Medellín donde se afirmó que: “La familia debe constituirse en el eje central o articulador de todas las propuestas, por ser la unidad que conforman los grupos poblacionales, además porque constitucionalmente está contemplado”²³; sin embargo, no se acogió esta propuesta ni se aumentó el presupuesto para los programas y no convocó al equipo asesor de la Oficina de la Familia, tal como lo ordenaba el acuerdo 59. La administración del alcalde Juan Gómez desmontó la Oficina de la Familia y el Centro Avise; realizó el segundo congreso latinoamericano de familia y solo ejecutó una versión del proyecto Familia Siglo XXI; al finalizar su mandato no quedó nada que mostrar del trabajo con las familias. Ninguna de las administraciones señaladas ejecutó a cabalidad los lineamientos contemplados en el Plan Integral de Atención a la Familia, sólo fueron desarrolladas las áreas de la prevención y orientación. Las organizaciones del sector social no actuaron, tampoco en la defensa y mantenimiento de los espacios creados con la fuerza y el interés requerido²⁴.

En el 2003 se proponen unas bases para una Política Pública Municipal de Atención a la familia, la cual se sigue trabajando y ajustando con miras a que en el 2007 la ciudad cuente con una Política Pública que “Promueva y garantice los derechos de la familia como grupo fundamental de formación de seres humanos, fortaleciendo el sentido de equidad, igualdad de oportunidades y democratización al interior de la misma, creando oportunidades que contribuyan a que la familia resuelva situaciones internas, y proveyendo instrumentos de inclusión real, que le

23. Diagnóstico Social de Medellín. Secretaría de Bienestar Social. Medellín. Pág. 234. 1996.

24. Ponencia: La corresponsabilidad en la construcción de políticas públicas de familia desde el sector social en el municipio de Medellín. Fundación Bienestar Humano. Dr. Julián Salas. II Seminario internacional Familia: Cambios y Estrategias. Bogotá, 12, 13 y 14 de octubre de 2005.

permitan la consecución y disfrute del bienestar integral, convirtiendo a la familia en sujeto activo de su propio desarrollo”²⁵.

La concepción de familia sigue siendo muy tradicional, sin hacerse el reconocimiento y respeto de las transformaciones de este grupo básico y sus nuevos acuerdos de conformación y convivencia.

3.2.3.3. Descripción del modelo de intervención y de los proyectos en familia

De acuerdo con la misión de la Secretaría de Bienestar Social, esta plantea un modelo de intervención con el fin de promover, prevenir, mitigar y superar las condiciones de riesgo social de la familia. A continuación se describe este modelo en su diseño organizacional con el fin de poder evaluar la coherencia y pertinencia del marco lógico del programa, el modelo de organización y gestión, el enfoque y los criterios de focalización, los recursos financieros incorporados y las poblaciones beneficiadas, con énfasis en el 2005.

Proyecto: Medellín Convive en Familia

Este proyecto se implementa desde el enfoque de promoción y prevención, con una mirada sistémica de la familia y de la dinamización sociocultural. Su objetivo es educar y formar a la familia para la prevención de la violencia intrafamiliar y potenciar al interior de estas y de las comunidades factores protectores frente a este tipo de violencia.

Como criterio de focalización se tiene que sean familias de la ciudad de Medellín, niveles 1, 2 y 3 del Sisbén (en el 2005-2006 se priorizó el trabajo en la comuna 7 y en los 5 corregimientos). Las acciones desarrolladas según los componentes son:

- Componente de promoción: Identificación, selección y formación de multiplicadores - líderes afectivos, sensibilización. Educación y formación y estrategia comunicacional.
- Componente preventivo: asesoría, remisión y seguimiento de casos, conformación de redes vecinales por la familia y apoyo a la Red de violencia intrafamiliar.

25. Documento borrador de la Política Pública de Familia para Medellín. Secretaría de Bienestar Social de la U de A. Hernando Muñoz. Enero 2007.

- Componente de seguimiento: evaluación transversal al interior del equipo de trabajo y evaluación de impacto del proyecto.

Para su implementación se coordinan acciones con instancias gubernamentales: Secretaría de Gobierno y Salud, con el apoyo constante de la Oficina de Comunicaciones. Al interior de la Secretaría de Bienestar Social, con el proyecto Buen Comienzo – Buen Vivir. Y otras instituciones: Fundación Universitaria Luís Amigó, Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Corporación de Sociólogos egresados de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Universidad CES, Unión temporal Vamos Mujer y Penca de Sábila.

Proyecto: Buen comienzo – Buen Vivir

El abordaje de este proyecto es desde la prevención, con una mirada sistémica (abarca la comunidad y la familia), y un enfoque cognitivo comportamental., su objetivo es promover el desarrollo integral, diverso e incluyente de los niños y niñas menores de 6 años y la atención psicosocial a la familia, logrando con ello una adecuada atención en su primera infancia para que lleguen con un desarrollo apropiado a la edad escolar y puedan aprovechar las oportunidades educativas.

Este proyecto va dirigido a niños entre 0-5 años y familias niveles 1, 2 y 3 del Sisbén que no pertenecen a otro proyecto de complementación alimentaria. Familias cuyos factores predominantes son: altos niveles de pobreza, desempleo de las madres o de sus compañeros o de ambos, inestabilidad familiar. Las acciones principales que desarrolla son: intervención terapéutica individual, familiar, grupal; asesoría legal, nutricional y para la autogestión, enmarcada en la perspectiva de derechos; Ludotekas y complemento alimenticio.

Las instituciones con las que se coordina el trabajo a nivel gubernamental son: Secretaría General, de Gobierno, de Educación, de Salud, Metrosalud, Inder, ICBF, y con las diferentes Unidades de la Secretaría de Bienestar Social y la oficina de Comunicaciones de la Alcaldía de Medellín. Y realiza contrataciones con instituciones no gubernamentales como Unión temporal: Corpindes y Presencia Colombo-Suiza; Cooperativa de Trabajo Asociado Fénix, Colservicios, Maná.

Proyecto: Medellín Incluyente²⁶

Es un programa que parte de reconocer que existe en Medellín un grupo poblacional aproximadamente de 350.000 personas (76.000 hogares) que han sido golpeados por las desigualdades, de tal manera que su condición de pobreza es tan extrema que no logran siquiera garantizar las tres comidas diarias, derecho fundamental, después de la vida, para poder acceder a otros derechos, aunado a datos como los siguientes:

- **El 35,6% de la población no es económicamente activa**, una tercera parte de la población está compuesta por niños y jóvenes menores de 14 años, estos representan el 22,53% y la población mayor de 60 años el 13,03%, lo que se traduce **en una alta carga para la población económicamente activa** (ECV, Alcaldía de Medellín, 2005).
- La **canasta de alimentos** requerida por una familia (4 personas) para satisfacer sus necesidades nutricionales, para el año 2004, **tenía un costo de \$ 400.093, equivalente al 111,8% de SMLV** establecido para ese año en Colombia (Perfil alimentario para Medellín, Maná. 2006).
- El **67%** de la población que percibe ingresos por trabajo recibe al mes **menos de \$400.000** (ECV, Alcaldía de Medellín, 2005).
- El **62%** de las personas que destinan ingresos para la alimentación, bebidas y tabaco invierten recursos inferiores a los **\$250.000 mensuales** (ECV, Alcaldía de Medellín, 2005).

Por lo tanto su **“nivel de campo de juego”** está **muy por debajo** del campo de juego **de la ciudad**. El IDH de Medellín es de 0,80 y el de estos hogares no llega al 0,70.

Por lo anterior, es necesario consolidar **estrategias** que dirijan de una manera **deliberada** nuestra atención **hacia dichos hogares**, con base en cuatro pilares de intervención:

1. Las acciones están **dirigidas** a la población **más vulnerable**.
2. La unidad de actuación es el **hogar**.
3. Las intervenciones deben ser **integrales y sostenibles**.
4. Los hogares deben hacer parte de programas de **asistencia y de desarrollo** que les posibiliten fortalecer su **autonomía**.

26. Este programa se inició en septiembre del 2006, por lo tanto es difícil plantear algún tipo de evaluación, se reconoce como una importante estrategia de reducción de la pobreza.

Siendo así, **Medellín Incluyente** es un programa que busca **garantizar mínimos ciudadanos de Desarrollo Humano Integral** desde seis dimensiones:

1. Educación, desde la primera infancia hasta la educación superior.
2. Fortalecimiento de la convivencia y la cultura ciudadana, con un fuerte énfasis en equidad de género y desactivación de la agresión.
3. Complementación alimentaria para grupos en extrema vulnerabilidad, nos referimos a adultos mayores, Madres Gestantes y lactantes y poblaciones en emergencia.
4. Generación de ingresos, desde la formación hasta el acceso al crédito.
5. Salud con énfasis en la infancia y la juventud, incluye prevención y promoción en salud y recreación y deporte.
6. Promoción del desarrollo rural y urbano sostenible, a través de estrategias que promuevan el uso sostenible del territorio.

Este programa busca que los programas del Municipio de Medellín que garantizan mínimos ciudadanos de Desarrollo Humano Integral lleguen a estos hogares, entendiendo a su vez que sus problemas no se resuelven sólo con asistencia, la cual por su estado es absolutamente necesaria por lo menos durante un tiempo, sino que es imperante la vinculación de estas familias a programas y proyectos que les permitan escalar paulatinamente el desarrollo.

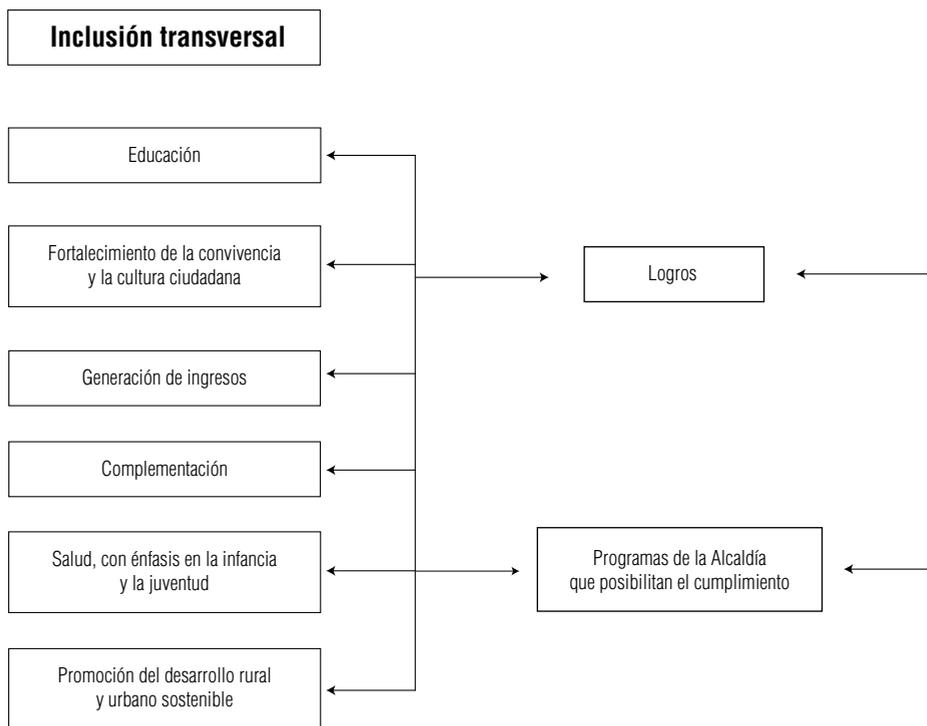
Igualmente, Medellín Incluyente comprende que es importante y necesario trabajar en estrategias macro y de largo plazo que permitan ayudar a que el sistema socio-económico de la ciudad genere sinergias con la estrategia de superación de las desigualdades. El mercado solo no lo haría, razón que nos lleva a plantear el Plan de Abastecimiento para la región metropolitana, plan que nos facilitará relacionarnos más equitativamente con las subregiones, las cuales son expulsoras de población que luego llegan a nuestra ciudad.

Se esperaría que los “mínimos ciudadanos de Desarrollo Humano Integral” fueran una Política Pública dirigida a los 612.000 hogares que habitan Medellín, donde las estrategias diferenciadas, para los más vulnerables serían del orden de “Garantizar el acceso” y para los menos vulnerables o no vulnerables serían “Promover el acceso”. En el primer caso las acciones son directas y en el segundo las acciones son indirectas, generando con ello una tendencia hacia la universalidad.

Medellín Incluyente parte, entonces, del supuesto de que se requiere de una acción deliberada y concreta que permita colocar las estrategias del desarrollo en equidad en los hogares más vulnerables. Parecería innecesario, cuando se plantea que precisamente hay estrategias del Plan de Desarrollo dirigidas de manera específica a esta población; sin embargo, está suficientemente demostrado que aún existiendo dichos programas, es tal la marginalidad de estas familias que ni siquiera sienten que tengan derecho a los mismos, mucho menos los reclaman.

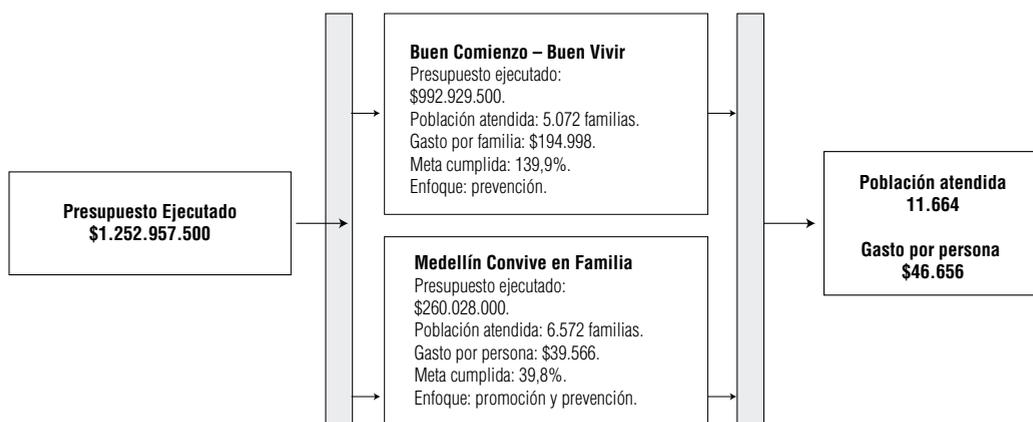
La figura 24 muestra cómo el programa Medellín Incluyente se ha propuesto impulsar el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares más vulnerables de Medellín mediante su acceso **integral y sostenible** a los programas municipales, para permitir su **inclusión** en los procesos de desarrollo social y económico y fortalecer su convivencia y autonomía grupal, bajo el principio de la corresponsabilidad.

Figura 24. Medellín Incluyente acceso integral y sostenible a los programas municipales



Medellín Inuyente no ejecuta directamente ninguno de estos programas, sino que se constituye en un facilitador, para que sean los grupos familiares más pobres y vulnerables los que accedan a ellos, con criterios de equidad y sostenibilidad, con seguimiento, midiendo el impacto y la generación de desarrollo que los mismos, unidos, pueden producir en las familias.

Figura 25. Proyectos para familias, año 2005



3.2.3.4. Evaluaci6n cuantitativa del modelo de intervenci6n y de los proyectos

Los recursos orientados a la atenci6n a las familias representan el 2% del total de los recursos de la Secretaría de Bienestar en el ańo 2005; las 11.664 familias atendidas representan el 0,10% del total, y se tiene un gasto promedio por persona anual²⁷ de \$46.656.

En relaci6n con **la eficiencia**, es alta. En los dos proyectos dirigidos a la atenci6n a las familias hacen una ejecuci6n presupuestal en el 2005 de 104,9% cada uno, logrando una adici6n presupuestal. En cuanto a **la eficacia**, en promedio es alta en el primer proyecto de Buen Vivir Buen Comienzo – Buen Vivir, pues se lleg6 al 139,9% de la meta planeada en atenci6n a familias. Sin embargo, en Medellín Convive en Familia s6lo

27. Se hizo la multiplicaci6n de n6mero de familias atendidas por 4 personas (promedio familia) y se sumaron los nińos y nińas atendidas, para luego dividir sobre el presupuesto ejecutado en el 2005.

alcanzó el 39,8% de la meta programada para dicho año, lo que demuestra que se aumentó el recurso en un 4,9%, pero se llegó sólo al 52,9% de la población de familias planeada, (cuadro 29).

Analizando la misión de la Secretaría de Bienestar Social y la realidad de las problemáticas de las familias, para el 2005 se calcularon 173.666 personas en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén²⁸, de las cuales la Secretaría solo atendió con el proyecto Buen Comienzo-Buen Vivir el 1,4%, por lo tanto su nivel de **incidencia** es bajo, y con el proyecto Medellín Convive en Familia el 0,4%, luego este proyecto también tiene un bajo nivel de **incidencia**.

3.2.3.5. Evaluación cualitativa del modelo de intervención y de los proyectos

En cuanto al enfoque, el proyecto Medellín Convive en Familia lo definen desde la promoción y la prevención con una visión sistémica y de dinamización sociocultural, articulando acciones de formación a madres y líderes afectivos de la comunidad, y de atención terapéutica a las familias. Y el proyecto Buen Comienzo – Buen Vivir es preventivo, bajo la visión sistémica que abarca la comunidad y la familia, y el enfoque cognitivo comportamental, centrando las acciones en la atención psicosocial, entrega de paquetes alimentarios y educación y formación, lo cual muestra un mayor énfasis en la mitigación de los problemas que realmente en la prevención.

Se identifica un alto nivel de **pertinencia** de estos proyectos con la realidad de la ciudad, que están respaldados en estudios y modelos definidos desde el programa de Convivencia Ciudadana, en el cual uno de sus componentes fue la promoción de la convivencia de niños y jóvenes, y allí se inscribió el proyecto de desaprendizaje de la violencia, el cual arrojó como uno de los resultados el modelo de apoyo terapéutico para la disminución del comportamiento agresivo dirigido a tres poblaciones: hombres que requieren apoyo en la interacción con su pareja, padres/madres que requieren apoyo en la educación de sus hijos y jóvenes infractores con comportamientos agresivos y sus familias.

28. Los hogares Sisbén 1, 2 y 3 en el 2005 fueron 434.415 y se multiplican x 4 personas por familia, según encuesta de calidad de vida 2005..

Es por ello, y desde el seguimiento y las evaluaciones, que se identifica un nivel de integralidad en el modelo, faltando desarrollar componentes esenciales o trabajar con grupos específicos señalados como fundamentales en el proceso, como son los hombres, e igualmente desarrollar acciones de superación que permitan el restablecimiento de derechos y la inclusión social.

Los funcionarios de la Secretaría evalúan que según los objetivos del Plan de Desarrollo, los proyectos dirigidos a las familias tienen unos **efectos** en los beneficiarios en un nivel medio, en cuanto al desarrollo de la autonomía, sus capacidades y la autogestión, el empoderamiento como ciudadanos para aportar a la democracia y en su inclusión e integración social; y alta en cuanto a la dignidad y bienestar, dándose desde el proyecto de Buen Comienzo - Buen Vivir un nivel alto en la garantía de sus derechos y en un nivel medio con el proyecto Medellín Convive en Familia, tal como se aprecia el cuadro 29.

Cuadro 29. Matriz de evaluación de los proyectos de familia de la Secretaría de Bienestar Social, 2005

PROYECTOS	Eficiencia	Eficacia	Incidencia	EFECTOS					
				Autonomía	Desarrollo de capacidades y autogestión	Ciudadanía y democracia	Dignidad y bienestar humano	Inclusión e integración social	Garantizar derechos
Buen Comienzo – Buen Vivir	😊	😊	☹️	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Medellín Convive en Familia	😊	☹️	☹️	😊	😊	😊	😊	😊	😊

☹️: Baja 😊: Media 😊: Alta

3.2.3.6. Conclusiones

- De las familias de Medellín, el 61,9% se encuentran bajo la línea de pobreza y el 16,1% en la de indigencia. El déficit de conectividad (computadores, Internet y tv cable) alcanza el 78,7%, el desempleo el 12,5%, la salud el 10,5%, el 50,8% de los hogares no sabe o no asignan ingresos para las matrículas de los estudiantes y un 2,3% de la población mayor de 15 años es analfabeta, lo que demuestra la crítica situación de precariedad de las familias para cumplir con una de sus funciones básicas que es garantizar unas condiciones de vida

digna a sus integrantes y un Estado que no garantiza condiciones para el desarrollo de la población, no teniendo así los sujetos garantía de sus derechos ni oportunidades de desarrollo.

- Es importante resaltar que en la jefatura de los hogares el 38,7% son mujeres y el 61,2% son hombres, lo que complejiza la situación de la familia puesto que los niveles de ingreso percibidos por las mujeres son menores que los de los hombres y en los análisis se plantea que ellas lo que han hecho es aumentar su carga de trabajo, puesto que llegan a la casa a cumplir con obligaciones frente a los oficios domésticos, siendo una situación que afecta el tiempo y la calidad de las relaciones con sus parejas e hijos/hijas.
- Desde una mirada territorial, las familias con mayores precariedades en sus condiciones de vida son las de los corregimientos, y en la zona urbana, las comunas de Doce de Octubre, Manrique, Robledo y Popular.
- En el desarrollo legislativo a nivel nacional y municipal se define a la familia como núcleo básico de la sociedad y desde allí empiezan a desarrollar artículos para grupos poblacionales por edades y condiciones específicas, pero no se retoma la familia como sujeto de derechos, sino como la sumatoria de individuos.
- En la implementación de programas y proyectos...“Tal vez una primera afirmación necesaria es reconocer que hay muchos programas sociales que conciben a las familias como hogares y no como sistemas familiares, cuando existe una gran diferencia entre las personas que viven en una misma casa (coresidencia) y la estructura de parentesco y relaciones afectivas que existe entre esas personas y que atraviesa la vida de cada una de ellas y también la de todos como grupo social. En muchos casos se refieren a las familias como ámbitos estáticos y no como sistemas dinámicos que se encuentran en permanente movimiento” (Loria, 2006)²⁹.
- De acuerdo con la realidad de las familias de la ciudad, el trabajo es coherente y pertinente, puesto que está centrado en la variable relacional y de convivencia, pero siendo esto muy importante es in-

29. Documento borrador de la Política Pública de Familia para Medellín. Secretaría de Bienestar Social, U de A. Hernando Muñoz. Enero 2007.

suficiente, pues no hay garantías dignas de las condiciones de vida, derechos y oportunidades para las personas y el grupo familiar, es casi imposible que haya transformaciones profundas y duraderas en el mundo relacional, y falta fortalecer el enfoque de la familia como sujetos de derechos y no como sumatoria de individuos, desde donde se hace la oferta de proyectos para atender a cada miembro de la familia de una manera desarticulada.

- El documento *La familia en la ciudad de Medellín, 1993-2002: acercamiento a una política pública*, (2003), que hace una caracterización de la familia de Medellín, plantea que dentro de los cambios que más sobresalen en las últimas décadas y que influyen directamente en ella están:
 - * Los procesos migratorios del campo a la ciudad, que se convierten en el principal elemento de cambio, en el que se abren oportunidades tanto al hombre como a la mujer para tener acceso a un estilo de vida ciudadano y secular con todas las posibilidades que la ciudad ofrece.
 - * El mejoramiento de las condiciones educativas y la igualdad de oportunidades tanto para hombres como para mujeres en el ingreso de la educación avanzada han facilitado la incorporación de la mujer como mano de obra calificada al mercado laboral, generando relaciones de pareja que se constituyen desde parámetros más democráticos, lo que ha llevado al hombre a asumir roles de la esfera doméstica y a compartir tareas del hogar con la mujer. A la par ella, en la esfera pública, a medida que va ganando espacio en su condición no solo de mujer-madre sino de trabajadora, aporta a una transformación de roles tradicionalmente asignados a cada género.
 - * La utilización de métodos anticonceptivos modernos conlleva a un cambio en la concepción y el ejercicio de la sexualidad familiar, no solo como medio de procreación, y en la disminución de las tasas de natalidad. En este sentido, la mujer ya no se dedica exclusivamente al hogar, sino que ingresa al desempeño de actividades fuera de él, no centrando su realización femenina en el matrimonio y la maternidad, sino en la posibilidad de la satisfacción erótica afectiva y la planificación del número de hijos, presentándose así hogares más pequeños en número de integrantes.

- * La función económica compartida entre padres e hijos ha ido dinamizando la toma de decisiones dentro de la familia, dándole cabida y participación a aquellos que son proveedores, permitiendo así que asuntos del sistema conyugal trasciendan al filial, incluso en la designación de roles y funciones y el manejo de los procesos de socialización y de la autoridad.
- * El cambio de la estructura social tradicional cerrada a una más abierta, en la que predomina la apertura y liberalización de los valores familiares, evidencia el aumento de los divorcios, las separaciones, las uniones libres y las nuevas re-configuraciones familiares, que conlleva a que no se pueda hablar de un tipo de familia, sino de múltiples tipologías con características particulares.
- * El cambio de ideología frente a la indisolubilidad del matrimonio y la concepción de tener los hijos que “Dios manda”, por una concepción más liberal en la que prima la relación de pareja, que permanece unida mientras exista el amor, la comprensión y el interés.
- * El establecimiento de las relaciones efectivas esporádicas en las que no existe una responsabilidad legal o económica ni la existencia de hijos ni otro tipo de presiones que hagan que la pareja esté unida permanentemente.
- * La problemática social reflejada en el conflicto armado por grupos al margen de la ley que trae consigo desplazamientos forzosos, secuestros, desapariciones y que afectan directamente la estructura y la dinámica familiar, llevando así a reconfiguraciones a partir de la desesperanza y la carencia de oportunidades.
- * La crisis económica a nivel nacional que repercute en la estabilidad afectiva y económica, la insatisfacción de necesidades básicas y por ende la generación de problemas sociales como la mendicidad, trabajo infantil, prostitución, delincuencia, entre otros.
- * La familia de hoy, más que un proceso de desintegración vive un proceso de recomposición hacia nuevas formas, en especial en su función socializadora, la cual es asumida parcial e incluso totalmente por otras instituciones, generalmente de carácter edu-

cativo o por los medios masivos de comunicación, en especial la red de Internet³⁰.

- En relación con la familia, en Colombia siempre se ha enunciado el desarrollo social desde el núcleo familiar y desde ahí se hacen los desarrollos legislativos que se amplían con la Constitución Política de 1991. De acuerdo con los artículos del 42 al 48 en los que se propone: “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y de una mujer, de contraer matrimonio por la voluntad responsable de conformarla”. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia y en lo municipal se acogen esos principios, pero a la hora de los desarrollos programáticos se dispersa la acción en los grupos poblacionales y no se implementa un modelo integral, permitiendo que se ahonde la crisis de la familia desde una mirada económica y del establecimiento de sus relaciones.
- Los recursos orientados a la atención a las familias representan el 2% del total de los recursos de la Secretaría de Bienestar en el año 2005, las 11.664 familias atendidas representan el 0,10% del total, y se tiene un gasto promedio por persona anual de \$46.656. En cuanto a la eficiencia se tiene un nivel alto, ya que se logró una adición presupuestal en un 4,9% y su ejecución presupuestal en un 104,9%, pero su nivel de eficacia fue bajo puesto que se cumplió la meta de atención a familias en un promedio del 52,9%. Llama la atención que se plantee que la familia es el núcleo social más importante desde el cual se articula la intervención, pero la asignación presupuestal y el número de personas y grupos familiares que atienden son de baja incidencia.
- Vale la pena mencionar que bajo la actual administración se ha comenzado a implementar un nuevo programa: “Medellín Incluyente” que busca atender a los 40.000 hogares más pobres de la ciudad como una estrategia de reducción de la pobreza.
- En las administraciones “la discontinuidad y el cambio de prioridades en la política de familia en Medellín da cuenta de las dificultades legales y operativas para garantizar la vigencia de una política social

30. Documento borrador de la Política Pública de Familia para Medellín. Secretaría de Bienestar Social, U de A. Hernando Muñoz. Enero 2007

en el tiempo. Cada administración se preocupa más por la ejecución de las promesas de gobierno y la forma en que éstas tendrán cabida en el plan de desarrollo y en el plan de inversiones que en mantener una política y una serie de programas y acciones en las cuales no han participado ni se sienten responsables”³¹.

- En la Secretaría de Bienestar Social en la Administración de Sergio Fajardo en una etapa inicial se dio un proceso interno de planeación, en el que el núcleo articulador de los programas era la familia y logró concretarse en un documento, pero estos lineamientos no se aplicaron y por lo tanto no han logrado convertirse en el eje articulador de los proyectos a pesar de todos tener una intencionalidad de incidir en la familia como núcleo base.
- Se espera que en esta administración se logre concretar la Política Pública de familia para Medellín, desde un enfoque de derechos que reconoce a la familia como un grupo en permanente transformación y como fuente formadora de sujetos que aporta al desarrollo de la democracia.

3.2.3.7. Recomendaciones

- Implementar la Política Pública de familia iniciando con un proceso interno en la Alcaldía y la Secretaría de formación de los funcionarios y de coordinación de acciones.
- El Comité de Política Social podrá retomar la Política Pública de familia como articuladora de la política social del Municipio, retomando las otras políticas poblacionales construidas en la ciudad.
- La Alcaldía deberá repensar su trabajo con familias no solo de sectores populares, sino de toda la ciudad, para trascender del asistencialismo y la mitigación a procesos de desarrollo social que posibiliten fortalecer la democracia, la inclusión y la equidad y así dar cumplimiento al enfoque de garantía real de los derechos.
- La atención a la familia requiere de un proceso de mayor coordinación entre todas las secretarías para garantizar un modelo de acción

31. Ponencia: La corresponsabilidad en la construcción de políticas públicas de familia desde el sector social en el municipio de Medellín. Fundación Bienestar Humano. Dr. Julián Salas. II Seminario internacional Familia: Cambios y Estrategias. Bogotá, 12, 13 y 14 de octubre de 2005.

más integral y se deben priorizar las familias y personas en condición de indigencia, lo que exige una priorización del trabajo en los corregimientos de la ciudad.

- Es necesario trascender la mirada de la familia como hogares a sistemas familiares en los que es fundamental no solo la coresidencia, sino los tejidos relacionales que se construyen, y que no únicamente necesitan condiciones básicas de supervivencia, también oportunidades de desarrollo de potenciales de los sujetos y del grupo como colectivo social fundamental de la sociedad y no como sumatoria de individuos.
- Acoger las recomendaciones dadas en el 2006 a partir de la evaluación de impacto realizada por el Instituto de Ciencias de la Salud, Ces, al programa de Medellín Convive en Familia, que plantea: i) para el diseño de los programas debe tenerse en cuenta la heterogeneidad social-económica y escolar, diferenciando necesidades de los grupos familiares, ii) ampliar los tiempos de duración de los programas y de las evaluaciones.
- Estudiar la ubicación y los montos de atención a los proyectos de familia, al interior de la Secretaría.
- Analizar a la luz de la misión de la Secretaría de Bienestar Social si la familia es un grupo que debe ser atendido específicamente por esta instancia, ya que no todas están en condiciones de vulnerabilidad.

3.2.4. Discapacitados

3.2.4.1. Caracterización de la población

La Encuesta de Calidad de Vida (Alcaldía de Medellín, 2005) muestra que en Medellín el 45,4% de la población son hombres y el 54,6% mujeres, para un total de 2.384.721 habitantes y que el 3,85% sufren alguna o varias limitaciones. Por otra parte, la encuesta del Sisbén del mismo año, plantea que la población con discapacidad son 29.952 personas que corresponde al 2,2% de la población encuestada, y el censo del Dane reporta que en Medellín existen 117.0000 discapacitados.

Según la información extraída de la encuesta del Sisbén referida, la población con discapacidad, según su lugar de residencia en la ciudad, se distribuye de la siguiente manera, tal como lo muestra el cuadro 30.

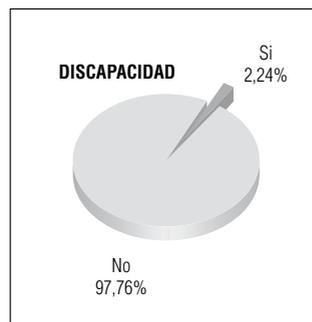
Cuadro 30. Personas discapacitadas de Medellín distribuidas por comunas y corregimientos, 2005

Comuna o Corregimiento	Tienen discapacidad			% personas con y sin discapacidad		
	Si	No	Total	Si	No	Total
1 Popular						
2 Santa Cruz	2.356	124.561	126.917	1,9%	98,1%	100%
3 Manrique	1.859	85.857	87.716	2,1%	97,9%	100%
4 Aranjuez	2.701	120.275	122.976	2,2%	97,8%	100%
5 Castilla	3.368	109.089	112.457	3,0%	97,0%	100%
6 Doce de Octubre	1.982	86.747	88.729	2,2%	97,8%	100%
7 Robledo	3.238	131.416	134.654	2,4%	97,6%	100%
8 Villa Hermosa	1.848	105.780	107.628	1,7%	98,3%	100%
9 Buenos Aires	2.807	121.141	123.948	2,3%	97,7%	100%
10 La Candelaria	2.155	82.370	84.525	2,5%	97,5%	100%
11 Laureles Estadio	572	17.121	17.693	3,2%	96,8%	100%
12 La América	28	796	824	3,4%	96,6%	100%
13 San Javier	282	8.921	9.203	3,1%	96,9%	100%
14 El Poblado	2.250	106.088	108.338	2,1%	97,9%	100%
15 Guayabal	56	3.012	3.068	1,8%	98,2%	100%
16 Belén	802	33.076	33.878	2,4%	97,6%	100%
50 Palmitas	1.566	66.867	68.433	2,3%	97,7%	100%
60 San Cristóbal	89	3.570	3.659	2,4%	97,6%	100%
70 Altavista	770	29.423	30.193	2,6%	97,4%	100%
80 San Antonio de Prado	310	12.221	12.531	2,5%	97,5%	100%
90 Santa Elena	797	54.728	55.525	1,4%	98,6%	100%
Total	29.952	1.308.343	1.338.295	2,2%	97,8%	100%

Fuente: Encuesta del Sisbén a diciembre del 2005

En la figura 26 se aprecia que del total de la población de Medellín, el 2,24% tiene una discapacidad., Y el cuadro 30 muestra que de estos, el 93% se encuentra residiendo en el área urbana y el 7% en el área rural, siendo las comunas de la América (3,4%), el Estadio (3,2%) y San Javier (3,1%) donde se radica mayor población discapacitada. De menor presencia son el corregimiento de Santa Elena (1,4%) y las comunas de: Villa Hermosa (1,7%) y Guayabal (1,8%).

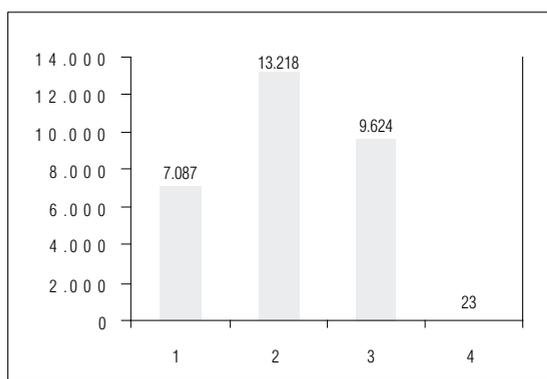
Figura 26. Distribución porcentual de la población con discapacidad en Medellín, 2005



Fuente: Encuesta del Sisbén a diciembre del 2005

Por niveles del Sisbén (ver figura 27), al 1 corresponde el 23,66% (7,087 personas), al 2 el 44,13% (13,218 personas) y al 3 el 32,13% (9,624 personas), es decir, es mayor la población ubicada en el nivel 2; o sea que el 99,92% se encuentran entre los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén (29.992 personas).

Figura 27. Distribución de las personas discapacitadas según niveles del Sisbén en el 2005



Fuente: Encuesta del Sisbén 2005

El 67,79% de la población discapacitada está bajo la Línea de Pobreza, lo que equivale a 20.305 personas, de las cuales el 23,66% está en la línea de indigencia, lo que corresponde a 7.087 personas. En el cuadro 31 se observa información de la Encuesta de Calidad de Vida del 2005.

Del cuadro 31 se deduce que las personas con más limitaciones

residen en las siguientes comunas, según el tipo de limitación:

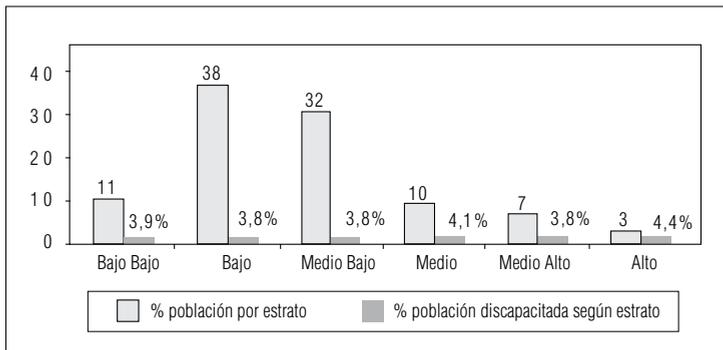
- Limitaciones físicas: en su orden son Belén, Castilla y 12 de Octubre.
- Limitaciones mentales: en su orden son Belén, Doce de Octubre y Manrique.
- Limitaciones visuales: en su orden son Aranjuez, Doce de Octubre y Robledo.
- Limitaciones auditivas: en su orden son Belén, Laureles-Estadio y el Poblado.

Es importante resaltar que son las comunas de Belén y 12 de Octubre donde se concentran más personas con algún tipo de discapacidad.

En la figura 28 se puede apreciar que por estratos socio-económicos el bajo y el medio bajo son los que tienen mayor porcentaje de población discapacitada.

Cuadro 31. Distribución de personas por comuna y corregimiento, según tipo de limitación

Comuna o corregimiento	Personas		Tiene limitaciones físicas			Tiene limitaciones mentales			Tiene limitaciones visuales			Tiene limitaciones auditivas		
	Total	%	Si	No	NS/ NR	Si	No	NS/ NR	Si	No	NS/ NR	Si	No	NS/ NR
1 Popular	131.317	5,51	1.752	129.428	137	1.053	130.127	137	2.170	129.010	137	719	130.318	281
2 Santa Cruz	100.419	4,21	1.140	99.279	0	852	99.568	0	1.035	99.384	0	354	100.065	0
3 Manrique	175.874	7,38	1.886	173.988	0	1.736	174.138	0	1.541	174.306	27	540	175.307	27
4 Aranjuez	168.481	7,07	1.946	166.535	0	1.136	167.345	0	3.212	165.270	0	545	167.910	27
5 Castilla	155.709	6,53	2.286	153.423	0	1.079	154.601	28	2.128	153.581	0	503	155.150	56
6 Doce de Octubre	204.525	8,58	2.057	202.134	334	1.792	202.399	334	3.021	201.200	304	719	203.383	423
7 Robledo	184.229	7,73	1.591	182.638	0	1.482	182.748	0	2.646	181.584	0	558	183.593	79
8 Villa Hermosa	124.595	5,22	1.578	122.990	27	1.404	123.165	26	1.154	123.440	0	455	124.112	27
9 Buenos Aires	152.538	6,40	1.990	150.364	185	1.281	151.099	158	1.614	150.819	106	758	151.569	211
10 La Candelaria	92.441	3,88	1.487	90.955	0	677	91.739	26	843	91.598	0	388	92.001	52
11 Laureles Estadio	130.976	5,49	1.443	129.506	28	971	130.005	0	1.971	129.005	0	915	129.923	139
12 La América	108.644	4,56	1.519	107.093	32	1.000	107.612	32	867	107.719	58	466	108.057	122
13 San Javier	134.716	5,65	1.383	133.333	0	1.320	133.395	0	2.239	132.477	0	693	134.023	0
14 El Poblado	108.914	4,57	1.354	107.029	531	508	107.861	544	2.624	106.002	288	881	107.386	647
15 Guayabal	90.529	3,80	1.177	89.053	299	663	89.514	352	1.007	89.197	326	612	89.461	457
16 Belén	197.140	8,27	2.690	194.044	407	1.983	194.751	407	2.290	194.443	407	1.142	195.542	456
50 Palmitas	7.749	0,32	145	7.604	0	109	7.639	0	514	7.234	0	70	7.678	0
60 San Cristóbal	29.218	1,23	277	28.941	0	335	28.883	0	530	28.687	0	139	29.079	0
70 Allavista	4.291	0,18	155	4.136	0	103	4.187	0	77	4.213	0	26	4.265	0
80 San Ant de Prado	72.590	3,04	701	71.889	0	479	72.111	0	797	71.792	0	348	72.215	26
90 Santa Elena	9.828	0,41	56	9.772	0	120	9.708	0	147	9.681	0	0	9.828	0
Total	2.384.721	100,00	28.611	2.354.131	1.979	20.083	2.362.594	2.044	32.426	2.350.642	1.653	10.830	2.370.862	3.028
			2.384.721			2.384.721			2.384.721			2.384.721		
%			1,20	98,72	0,08	0,84	99,07	0,09	1,36	98,57	0,07	0,45	99,42	0,13

Figura 28. Distribución de la población discapacitada por estrato socio-económico en Medellín, 2005

Fuente: Encuesta Calidad de vida 2005. Expandida

El 3,9% de la población de Medellín tiene una o varias limitaciones, que según la clasificación utilizada pueden ser físicas, mentales, visuales y/o auditivas.

Relacionando **estrato y porcentaje de población que padece alguna limitación** se encuentra que hay mayor porcentaje de población discapacitada en el estrato bajo y mayor el número de personas en comparación con los estratos medio y alto. En cuanto al **tipo de limitaciones** se encuentra que en el estrato bajo hay mayor número de personas con limitaciones y son de todo tipo (físicas, mentales, visuales y auditiva).

Relacionando **tipo de discapacidad y estrato** se encuentra lo siguiente: en el estrato bajo-bajo la discapacidad de mayor frecuencia es la visual, en el bajo la visual, en el medio bajo la física, en el medio la visual, en el medio alto la física y en el alto la visual (cuadro 32).

Cuadro 32. Tipos de limitaciones de la población de Medellín, según estratificación socio-económica, 2005

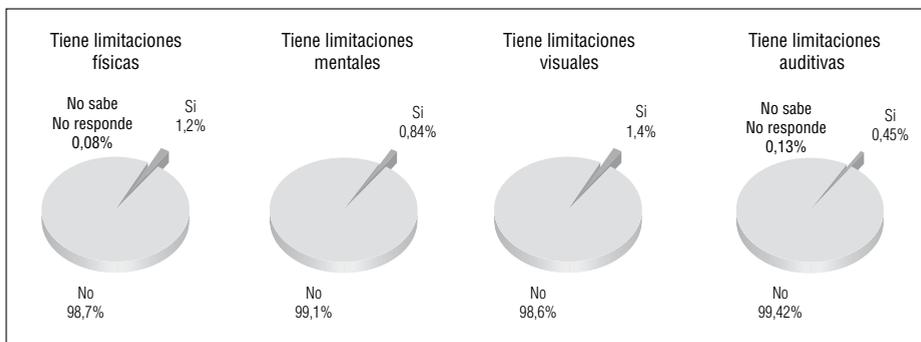
Estrato Vivienda	Personas		Tiene limitaciones físicas			Tiene limitaciones mentales			Tiene limitaciones visuales			Tiene limitaciones auditivas		
	Total	%	Si	No	NS/NR	Si	No	NS/NR	Si	No	NS/NR	Si	No	NS/NR
1. Bajo bajo	251.963	10,57	2.591	249.342	30	2.056	249.877	30	3.954	247.979	30	1.136	250.707	120
2. Bajo	899.903	37,74	10.507	888.890	506	8.630	890.781	492	11.757	887.636	510	3.509	895.575	819
3. Medio bajo	752.179	31,54	9.707	741.699	774	6.323	744.975	881	9.150	742.307	721	3.246	747.753	1.181
4. Medio	232.126	9,73	3.080	228.953	92	1.744	230.290	92	3.355	228.653	118	1.223	230.725	179
5. Medio Alto	173.509	7,28	2.002	171.447	60	984	172.493	32	2.451	171.026	32	1.235	172.131	143
6. Alto	75.042	3,15	724	73.800	517	345	74.180	517	1.759	73.042	241	483	73.973	586
Total	2.384.721	100,00	28.611	2.354.131	1.979	20.083	2.362.594	2.044	32.426	2.350.642	1.653	10.830	2.370.862	3.028
%			2.384.721			2.384.721			2.384.721			2.384.721		
%			1,20	98,72	0,08	0,84	99,07	0,09	1,36	98,57	0,07	0,45	99,42	0,13

La figura 29 muestra que en la población con discapacidad en Medellín la limitación más frecuente es la visual (1,4%), seguida de la física (1,2%).

En el 2002, Planeación Municipal tenía registradas 7.438 personas entre los 0 y 50 años con discapacidad, y la Secretaría de Bienestar Social tenía encuestadas 7.785 personas desde el Sisbén, de las cuales el 56,60% eran hombres y el 43,32% mujeres, y en ambos grupos la edad de más alto rango era entre 0 y 20 años, ubicándose el 17,71% en el nivel 2 del Sisbén.

En el 2003, la Secretaría de Solidaridad reporta la existencia de una población de 8.119 personas con pérdida de su capacidad física, mental y sensorial, que carecen de recursos económicos y de familiares para

Figura 29. Tipos de limitaciones de la población discapacitada de Medellín



Fuente: Encuesta Calidad de vida 2005. Expandida

atender su problemática y lograr la superación para vivir en condiciones dignas. Es mayor el número de hombres que de mujeres. Prevalece la discapacidad mental y cognitiva con el 42%, seguida por la física con un 41%, la auditiva con un 9% y la visual con un 8%. El 5% del total de la población registrada se ubica en edades entre 0 y 6 años. El mayor índice de discapacidad se concentra en población menor de 20 años. Luego de realizar un censo de los habitantes de la calle, identifica que de estos, el 2% (138 personas) son discapacitados y predominan los limitados físicos por extremidades superiores o inferiores, mientras que se detectaron 8 casos de invidentes.

3.2.4.2 Desarrollos normativos

El desarrollo legislativo en el tema de la discapacidad, como lo muestran los cuadros 33, 34 y 35, viene avanzando en el país con mucha más fuerza desde la Constitución Política de 1991, reflejándose en los niveles departamentales y municipales debido al aumento de la población con discapacidad en el territorio.

Cuadro 33. Desarrollos normativos en el ámbito nacional

Constitución Política de Colombia de 1991	Consagra la no-discriminación a causa de la discapacidad, la igualdad de oportunidades y el derecho a la capacitación y al trabajo. (Artículos 13, 42, 47, 54 y 68).
Artículo 47 de la Constitución	"El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes prestará la atención especializada que requieran".

Ley 82 de 1982	Acerca de la readaptación profesional.
Ley 12 de 1987	Por la cual se dictan normas para la eliminación de barreras arquitectónicas.
Ley 60 de 1993	Sobre la distribución de competencias.
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones: incluye a los discapacitados dentro del régimen subsidiado. Artículo 153 numeral 3: se incluye la rehabilitación como una fase del proceso de atención integral en salud. Artículo 157 numeral 2: define a los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado como la población más pobre y vulnerable del país. Se da particular importancia entre otros a los discapacitados.
Ley 105 de 1993	Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones: el transporte público debe garantizar la movilización de las personas discapacitadas. Las entidades estatales y las corporaciones públicas podrán establecer subsidios de transporte para los discapacitados. (Artículo 3)
Ley 104 de 1993	Consagra instrumentos en la búsqueda de convivencia y la eficacia de la justicia.
Ley 115 de 1994	En el Artículo 46 se refiere a la educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, como parte integrante del servicio público educativo.
Ley 119 de 1994	Sobre la reestructuración del Sena.
Ley 181 de 1995	Por la cual se dictan disposiciones para el Fomento del Deporte, la Recreación, el Aprovechamiento del Tiempo Libre y la Educación Física. El Numeral 4 del Artículo 3 plantea como parte del objeto "Formular y ejecutar programas especiales para la educación física, deporte y recreación de las personas con discapacidades físicas, síquicas, sensoriales...", lo cual es también tratado en los artículos 11,12, 24 y 42.
Ley 324 de 1996	Por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda, en la cual el Estado aprueba la lengua de señas como oficial de la comunidad sorda y se plantea la investigación y difusión de la misma, se prevé la introducción de tecnologías y el servicio de intérpretes.
Ley 368 de 1996	Por la cual se crean mecanismos de integración social a personas con limitaciones.
Ley 361 de 1997	Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.
Ley 397 de 1997	En el numeral 13 Artículo 1 señala que el Estado tendrá en cuenta y concederá especial tratamiento a las personas limitadas física, sensorial y psíquicamente.
Ley 82 de 1988	Por medio de la cual se aprueba el Convenio 159 sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 69ª Reunión realizada en Ginebra en 1983.
Ley 715 del 2001	Sobre la distribución del presupuesto en el orden municipal según Artículo 3 y conforme al Sistema General de Participaciones.
Ley 762 del 2002	"Por medio de la cual se aprueba la Convención interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad".
Ley 982 del 2005	Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo-ciegas y se dictan otras disposiciones

Cuadro 34. Desarrollos normativos en el ámbito departamental

Ordenanza No. 10 del 2001	Por medio de la cual se adopta por parte del departamento de Antioquia el Plan Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad.
Ordenanza No. 20 del 2002	Ordena la creación de los Consejos Municipales de Atención Integral a la Discapacidad.

Ordenanza No. 23 del 9 de diciembre 2003	Por medio de la cual se fija la Política Pública en materia de discapacidad en el Departamento de Antioquia.
Estatuto de Accesibilidad, el cual re-copila ordenanzas 20, 14, 5, 10, 33, 8 y 18.	Dirigidas a ofrecer a las personas con discapacidad equiparación de oportunidades para acceder a los beneficios que ofrece el Estado.
Ordenanza del 2005	Por medio de la cual se expide el estatuto de accesibilidad al medio físico y al transporte y se dictan unas disposiciones en cuanto a accesibilidad a las comunicaciones en el departamento de Antioquia

En el ámbito municipal

Cuadro 35. Desarrollos normativos en el ámbito municipal

Resolución 14861 de 1985	Por la cual se dictan normas para la protección, la salud y el bienestar de las personas y, en especial, de los minusválidos.
Decreto 2681 de 1993	Declara el 3 de diciembre el día nacional de las personas con discapacidad.
Decreto 2082 de 1996	Creación de estrategias pedagógicas, medios educativos y lenguajes apropiados para satisfacer las necesidades educativas y de integración académica, laboral y social de la población con limitaciones.
Decreto 293 de 1997	"Por medio del cual se autoriza un subsidio para la atención de personas discapacitadas de escasos recursos económicos en el Municipio de Medellín".
Acuerdo No. 45 de 1997, Decreto Reglamentario 618 de 1998 y Decreto 0942 del 2002	Hace referencia a la conformación del Comité Interinstitucional para personas discapacitadas como organismo de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial para la formulación y puesta en marcha de la política municipal, implementación de mecanismos de atención a personas con discapacidad, diagnóstico de barreras arquitectónicas, actividades deportivas y culturales, fomento al empleo, programas de comunicación y divulgación.
Acuerdo 50 de 1997	"Exención de impuestos de industria y comercio, avisos y tableros, para empleadores que vinculen laboralmente a discapacitados" (Acuerdo 139).
Acuerdo 77 de 1997	"Afilación prioritaria al discapacitado al Régimen Subsidiado de Salud" (Artículos 5 y 9).
Acuerdo 06 de 1998 (municipal)	"Por medio del cual se implementa en el Municipio de Medellín la normativa contenida en la Ley 324 de 1996 y en especial el Decreto 2369 de 1997, sobre atención educativa a la población con limitaciones auditivas".
Acuerdo 26 de 1998 y Acuerdo 31 de 1999 (lo modifica)	"Por medio del cual se crea el programa de transporte público para personas discapacitadas en el Municipio de Medellín".
Acuerdo 59 de 1998	"Por medio del cual se dictan normas de readaptación profesional y empleo para las personas discapacitadas del Municipio de Medellín".
Acuerdo 60 de 1998	Relacionado con el Plan de Ordenamiento territorial, eliminación de barreras arquitectónicas.
Acuerdo 04 del 2001	Art 1. Atendiendo al principio constitucional de la igualdad, las personas con limitación visual (ciegos y baja visión) en Medellín, tendrán derecho a acceder a todos los servicios básicos que le corresponde prestar al Municipio, garantizando las adecuaciones especializadas pertinentes para la prevención de la ceguera, la habilitación, la rehabilitación e integración educativa, laboral, social y cultural de dichas personas. El Municipio, a través de la Secretaría de Educación, Salud y Bienestar Social, diseñará y desarrollará programas y mecanismos que garanticen a la población con discapacidad visual un desarrollo e integración social adecuados. Art. 2°: La Secretaría de Bienestar Social, suministrará anualmente a la Secretaría de Salud y Educación los datos actualizados de la población con limitación visual, con el fin de crear el programa de detección de la población con limitación visual, el cual diseñará programas y campañas encaminadas a dar cumplimiento al artículo anterior, para lo cual lo incluirá dentro de sus programas en el banco de proyectos de la Secretaría de Planeación.

Acuerdo 19 del 2001	El Plan Municipal de Atención Integral al Discapacitado de la Ciudad de Medellín acogerá en todas sus partes al Plan Nacional de Atención a la Discapacidad, el cual fue creado por la ley 361 de 1997.
Acuerdo 21 del 2001	Por medio del cual se institucionaliza en el Municipio de Medellín un programa para dotar a las personas discapacitadas de dispositivos adecuados para el acceso a Internet.
Decreto 148 de 1999 y Decreto 642 del 2002 (lo modifica)	"Por medio del cual se autoriza el incremento de la cuota mensual para la atención de personas con discapacidad de escasos recursos económicos en el Municipio de Medellín".
Acuerdo 57 del 2003	Por medio del cual se adopta el estatuto tributario para el Municipio de Medellín y en el Artículo 46 se da un estímulo a los contribuyentes que empleen personas con discapacidad.
Acuerdo 33 del 2004	Institucionalizase la segunda semana de febrero de cada año, como "La Semana del Discapacitado" en la ciudad de Medellín, durante la cual la administración municipal a través de cada una de sus dependencias, promoverán y ejecutarán diferentes actividades y programas acordes con su objeto, orientadas a sensibilizar, destacar y promover el reconocimiento y apoyo y dar a conocer sus actividades culturales, deportivas, destacando exaltaciones nacionales e internacionales obtenidas en todas las modalidades.
Plan de Desarrollo 2004 – 2007	"Medellín, compromiso de toda la ciudadanía", planteado por el alcalde Sergio Fajardo y compuesto por cinco líneas estratégicas.
Decreto 1018 del 2004 (municipal)	Por el cual se ajusta la composición del Comité Interinstitucional para personas con discapacidad establecidas en el decreto 0942 de 2002, y se delega la presidencia del Comité.
Acuerdo 22 del 2005	Las personas con discapacidad residentes en el Municipio de Medellín, podrán acceder a todos los servicios básicos en educación, rehabilitación y promoción social, profesional, laboral, deportiva, recreativa y cultura, facilitando su integración conforme al principio constitucional de derecho a la igualdad mediante la incorporación de los correspondientes planes, programas y proyectos de cada dependencia de la Administración Municipal.
Decreto 1473 del 2005	Por medio del cual se reglamenta la semana de la discapacidad en la ciudad de Medellín, establecida en el acuerdo 33 de 2004.
Acuerdo 212 del 2006	Establézcase al interior de la Secretaría de Bienestar Social, el "programa de equinoterapia para la población con discapacidad y/o con necesidades educativas especiales". Con el propósito de mejorar la calidad de vida, de la población con discapacidad y/o con necesidades educativas especiales del municipio de Medellín.

La legislación plantea un enfoque integral frente a la discapacidad, se pasa de ver a la persona en situación de limitación o desventaja a reconocerla como sujeto de derechos, además de superar la visión del problema centrado en la persona y pasa a hacer una mirada que incluye el contexto y su necesidad de transformarlo.

3.2.4.3 Descripción del modelo de intervención y de los proyectos con discapacitados

De acuerdo con la misión la Secretaría de Bienestar Social, esta plantea un modelo de intervención con el fin de promover, prevenir, mitigar y superar las condiciones de riesgo social de las personas en situación de discapacidad. A continuación se describe este modelo en su diseño organizacional con el fin de poder evaluar la coherencia y pertinencia del marco lógico del programa, el modelo de organización y gestión, el enfoque y los criterios de focalización, los recursos financieros incorporados y las poblaciones beneficiadas.

Proyecto: Rehabilitación Social y Familiar a Personas con Discapacidad

Es un proyecto abordado desde el enfoque de mitigación y su objetivo es buscar la rehabilitación funcional y habilitación de las personas con discapacidad, con el fin de mejorar su calidad de vida y posibilitar su ingreso laboral y social.

Para atender dicha población, en los centros de atención se tienen en cuenta los siguientes criterios: Centro de atención integral: tener algún tipo de discapacidad y estar entre 0 y 50 años, estar clasificado en los niveles del Sisben 1, 2 y 3 y ser residente en la ciudad de Medellín. Para la Unidad de Atención al Menor con Retardo: se debe estar entre 6 y 18 años y tener alguna discapacidad.

Las acciones principales del proyecto son: atención bilingüe a niños sordos, estimulación temprana, rehabilitación funcional a la persona con limitación visual, atención domiciliaria, Banco de aditamentos, fomento al empresarismo, subsidio económico, música-terapia y transporte especializado.

Proyecto: Protección Social al Adulto Mayor Indigente con Limitaciones Físicas y/o Mentales

Este proyecto es abordado desde el enfoque de mitigación y se desarrolla en un medio cerrado, su objetivo es atender a la población con limitación física y/o mental en condición de indigencia o abandono para satisfacer sus necesidades básicas, elevar su condición y calidad de vida, dando una respuesta a las necesidades sociales de la ciudad.

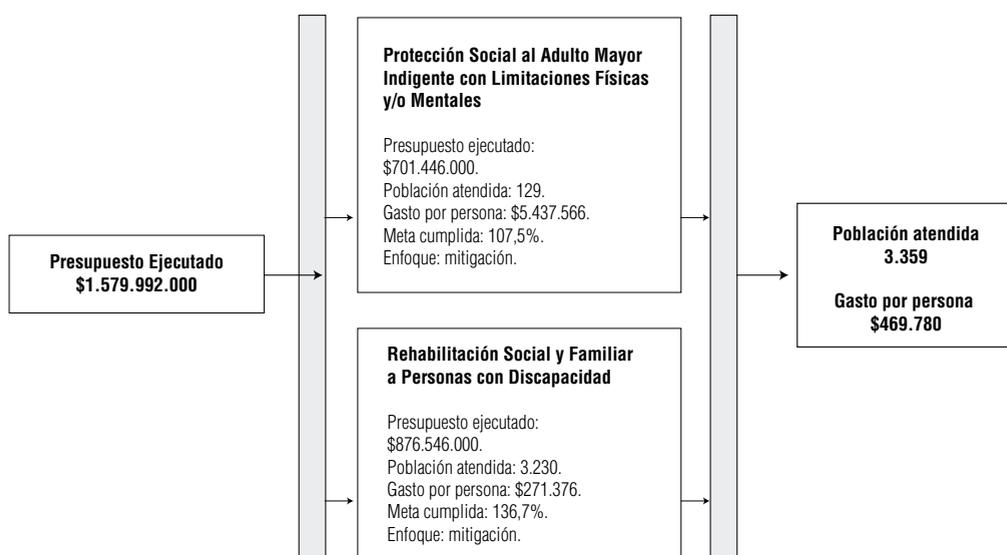
Los criterios de atención son: personas en situación de calle entre los 18-59 años, con enfermedad mental y/o discapacidad física, sin familia, sin recursos económicos, en situación de peligro y/o abandono físico o moral, en estado de convalecencia de acuerdo a los recursos y cuidados que se les puedan brindar. Las personas deben ser remitidas por personal de la Unidad de Centro Día, centros hospitalarios, reporte de la comunidad y el hospital mental de Antioquia. Sus acciones principales son: alojamiento, alimentación, vestuario, atención médica, psicológica y psiquiátrica.

Coordinan el trabajo con el Comité Interinstitucional para Personas Discapacitadas, cuyo objetivo es diseñar el Plan Municipal de Atención Integral al Discapacitado de la ciudad de Medellín y está conformado por

el Alcalde o su Delegado, Secretarios de Salud, Hacienda, Educación, Transporte y Tránsito, Gobierno, Bienestar Social, Planeación, Gerente del Inder, Telemedellín Director Red de Instituciones de Discapacitados.

En el 2006 el comité venía funcionando con algunas irregularidades puesto que no se reunían de manera periódica y a pesar de que avanzaron en la formulación de un borrador del plan municipal de discapacidad 2006-2017, no lograron terminarlo ni lograr sinergia³².

Figura 30. Proyectos para discapacitados, año 2005



3.2.4.4 Evaluación cuantitativa del modelo de intervención y los proyectos

Los recursos orientados a este grupo poblacional representan el 3% del total de los recursos de la Secretaría de Bienestar Social en el año 2005 y las 3.359 personas atendidas representan el 0,81% del total; en consecuencia, se deduce que la atención a las personas con discapacidad implica un costo de \$469.780, siendo el segundo gasto por persona más alto con respecto a los otros grupos poblacionales atendidos por la Secretaría.

32. Información suministrada por la institución Amigos de los Limitados Físicos.

En el cuadro 36 se observa que con relación a la **eficiencia**, esta es alta pues en ambos proyectos dirigidos a la atención a personas con discapacidad la ejecución presupuestal en el 2005 fue de 104,8%, superando lo presupuestado inicialmente. En cuanto **a la eficacia**, es alta en el proyecto Protección Social al Adulto Indigente con Discapacidades Físicas y/o Mentales puesto que alcanzó el 107,5%, es decir, el 7,5% más de la meta programada para dicho año, y en el segundo proyecto la meta alcanzada en atención a beneficiarios fue del 136,7%, superando lo planeado.

Analizando la misión de la Secretaría de Bienestar Social y la realidad de la problemática de discapacidad en la ciudad, se plantea que en el 2005 existían 205 adultos indigentes con limitaciones físicas y o mentales³³, de los cuales la Secretaría atendió el 62,9%, por lo tanto su nivel de **incidencia** es medio; y en cuanto a la población con discapacidad, se calculó en 25.210 personas³⁴, de las cuales la Secretaría atendió el 12,8%, por lo tanto este proyecto tiene un bajo nivel de **incidencia**.

3.2.4.5 Evaluación cualitativa del modelo de intervención y de los proyectos

La SBS viene desarrollando dos proyectos para atender la población discapacitada (Protección Social al Adulto Mayor Indigente con Limitaciones Físicas y/o Mentales y Rehabilitación Social y Familiar a Personas con Discapacidad), ambos desde el enfoque de mitigación, y según informes presentados al Concejo en el 2006, se identifica que la Alcaldía desarrolla desde las otras instancias programas muy limitados para ofrecerles a los discapacitados condiciones de desarrollo integral y hacer transformaciones en el contexto que garanticen la inclusión social y la garantía de derechos a esta población, por lo tanto hay debilidades en la integralidad y coherencia de y entre los programas de la Secretaría y al interior de la misma Alcaldía, (cuadro 36).

Los funcionarios de la Secretaría evalúan que según los objetivos del Plan de Desarrollo, el proyecto Protección Social al Adulto Mayor

33. Calculando de acuerdo al crecimiento de la población desplazada (de 10.369 desplazados el 51.4% son mayores de 18 años, o sea 5.329 personas y se calcula que el 3,85% tiene alguna limitación

34. Población de 0-50 años Sisbén 1, 2 y 3: 1.125.453, se le saca la tasa de discapacidad, 2,24%, para 25.210.

Indigente con Limitaciones Físicas y/o Mentales tiene unos **efectos** en los beneficiarios en un nivel bajo, en cuanto a promover la autonomía, medio en cuanto a garantía de derechos, la inclusión e integración social y la promoción del empoderamiento como ciudadanos que aporten a la democracia, y en un nivel alto en lo relacionado con la dignidad y el bienestar. El proyecto Rehabilitación Social y Familiar tiene unos **efectos** en un nivel medio en cuanto al desarrollo de la autonomía, sus capacidades, la autogestión, el empoderamiento como ciudadanos que aportan a la democracia, la garantía de sus derechos, su dignidad y bienestar y su inclusión e integración social.

Desde el enfoque dado en la legislación y en el documento preliminar del Plan Municipal de Discapacidad, se plantea la importancia del trabajo con la familia y el contexto, y no sólo con la persona, y en las acciones de los proyectos de la Secretaría se sigue haciendo énfasis en la atención directa al discapacitado, lo que limita el proceso de inclusión social de esta población.

Cuadro 36. Matriz de evaluación de los proyectos de discapacidad de la Secretaría de Bienestar Social, 2005

PROYECTOS	EFICIENCIA	EFICACIA	INCIDENCIA	EFECTOS					
				Autonomía	Desarrollo de capacidades y autogestión	Ciudadanía y democracia	Dignidad y bienestar humano	Inclusión e integridad social	Garantizar derechos
Atención Social al Adulto Indigente con Problemas Físicos y/o Mentales	😊	😊	😐	😞	😐	😐	😊	😐	😐
Rehabilitación Social y Familiar a Personas con Discapacidad	😊	😊	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐

😞: Baja 😐: Media 😊: Alta

3.2.4.6 Conclusiones

- Hay diferencias significativas en los datos sobre la población discapacitada de Medellín en el 2005. Según la Encuesta del Sisbén son 29.952 personas, que corresponden al 2,2% de la población encuesta-

da, de las cuales el 67% está en la línea de Pobreza y el 23% en línea de indigencia. En la Encuesta de Calidad de vida del 2005 se plantea que son 91.950, que corresponden al 3,85% de los habitantes de la ciudad.

- A pesar de las dificultades con la información, se identifica el aumento de personas discapacitadas en la ciudad y se puede relacionar con los altos niveles de accidentalidad, violencia, contaminación y bajas coberturas del sistema de salud, entre otras.
- El desarrollo legislativo en el tema de la discapacidad viene avanzando en el país y reflejándose en la legislación departamental y municipal desde un modelo ecológico con enfoque integral, pero el desarrollo programático de atención a la población desde la SBS todavía es limitado, quedándose sólo en acciones de mitigación, dejando de lado el proceso de promoción, prevención y superación, lo que demuestra los pocos avances en el reconocimiento de esta población como sujetos de derechos.
- Se continúa en el modelo de centrar la atención en la persona con discapacidad y es mínimo el trabajo con la familia y la comunidad, lo que tiene un impacto negativo en la posibilidad de la inclusión social, respeto a la diferencia y garantía de derechos con esta población.
- A pesar de que la Secretaría de Bienestar Social plantea la familia como eje central de su intervención, es mínimo el trabajo con los grupos familiares de las personas discapacitadas, lo que muestra la falta de integralidad en el modelo de intervención.
- La Secretaría orientó hacia este grupo poblacional en el 2005 el 3% del total de sus recursos y atendió a 3.359 personas, que representan el 0,81% del total de población atendida, mostrando un alto nivel de eficacia y eficiencia, y un nivel de incidencia bajo con el proyecto de Rehabilitación Social y Familiar a las Personas con Discapacidad, y medio en Protección Social al Adulto Mayor Indigente con Limitaciones Físicas y/o Mentales.
- De otra parte, el modelo de intervención promueve en los beneficiarios en un nivel intermedio la autonomía, la ciudadanía y la democracia, la dignidad y el bienestar, la inclusión social, y garantiza los derechos; sólo en el proyecto de Protección Social al Adulto Mayor

Indigente con Limitaciones Físicas y/o Mentales se plantea que se promueve en un nivel alto la dignidad y el bienestar, y en un nivel bajo la autonomía.

- El Comité Municipal Interinstitucional para personas con Discapacidad (CIPEDIM) identifica la dificultad que representa manejar diferencias e imprecisiones en las cifras existentes, lo que se agudiza con la carencia de estudios de caracterización de dicho grupo poblacional y que corrobora unas acciones realizadas sin identificar variables claves para enfatizar en la intervención y lograr mayores impactos en la población. Es por ello que la Secretaría de Bienestar Social, como Secretaría técnica del Comité y siendo consciente del cumplimiento de sus funciones en el marco de la legislación, decidió disponer desde el 2005 de un funcionario permanente de su dependencia para la construcción del Plan Municipal, quien se adscribió a la maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional de Colombia con el fin de adquirir elementos teóricos y prácticos importantes para la construcción del Plan Municipal. Y es así como en el 2006 se continúa en el proceso de construcción.

Frente a esta situación es importante resaltar dos asuntos: el primero es el avance de que en la Encuesta de Calidad de Vida del 2005 se incluya información específica sobre esta población y segundo, que en el último trimestre del 2006 la Secretaría de Bienestar Social realiza el proceso de registro de las personas con discapacidad para contar con información más acertada que permita la construcción del Plan Municipal de Discapacidad 2006-2017 (a inicios de diciembre del 2006 se han registrado 60.000 discapacitados).

- La valoración de los criterios con los que evaluaron los funcionarios de la Secretaría los resultados de los proyectos dirigidos a la población discapacitada difiere del alcance que pueden tener las acciones implementadas al interior de los proyectos, pues son desarrolladas desde el enfoque de mitigación y centradas en ofrecer las condiciones mínimas, no garantizando el reestablecimiento de derechos ni la inclusión social.
- Existe una gran debilidad en la Alcaldía y en la ciudad en general en la coordinación y oferta de programas para esta población, lo que demuestra la inexistencia de un modelo de atención integral para

las personas con discapacidad y la falta de apropiación del cambio al nuevo “modelo ecológico donde la discapacidad deja de ser un asunto del individuo y su familia para convertirse en un problema de orden social, político, económico y cultural” (Aguilar, 2006), como se viene contemplando en los desarrollos legislativos.

- Desde el enfoque dado en la legislación y en el documento preliminar del Plan Municipal de discapacidad, se plantea la importancia del trabajo con la familia y el contexto, y no sólo con la persona, y en las acciones de los proyectos de la Secretaría se sigue haciendo énfasis en la atención directa al discapacitado, lo que limita el proceso de inclusión social de esta población.

3.2.4.7 Recomendaciones

- Terminar la formulación de la Política y el Plan Municipal de Discapacidad convocando a participar a la misma población con discapacidad y fortaleciendo la coordinación interinstitucional, para redimensionar el enfoque y las estrategias de acción, retomando el nuevo modelo de trabajo con la población discapacitada “modelo ecológico”, que recoge la estrategia planteada por la OPS de Rehabilitación basada en la comunidad y dando cumplimiento al Artículo 47 de la Constitución Política.
- Seguir fortaleciendo los procesos de caracterización e investigación de la población, incluyendo nuevas variables en la Encuesta de Calidad de Vida, consolidando la estrategia del registro de la población, y a partir de allí identificar las variables estratégicas para garantizar mayores impactos del trabajo realizado.
- Establecer para el desarrollo de los proyectos y programas criterios de edad y género, con el fin de realizar procesos más pertinentes a las personas desde sus condiciones específicas.
- Revisar con detenimiento cómo mejorar los servicios del transporte y de entrega de aditamentos, como la estrategia de coordinación con empresas para la vinculación laboral, pues son fundamentales en la restitución de derechos que posibilitan la inclusión social de esta población. Además del trabajo con las familias para mejorar las condiciones de ese grupo, como soporte fundamental de esta población.

3.2.5 Población en situación de desplazamiento³⁵

Para la elaboración de esta parte se utilizan principalmente las informaciones producidas por La Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, y por la Personería de Medellín. La primera produjo un informe de resultados de la encuesta de caracterización a la población desplazada en noviembre del 2003³⁶. La otra fuente de información es el reporte de la Personería de Medellín para el año 2006 y el acumulado 2000-2006. De otro lado, se retoman elementos de la Encuesta Nacional realizada por la Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional Pastoral Social, la cual presenta una caracterización socio-demográfica que recoge el censo de población 2005; y finalmente, se retoma el diagnóstico elaborado para el Comité Local de Atención Integral a la población desplazada en Medellín³⁷.

Los elementos de caracterización socio-demográfica, entonces, no están referidos a un único universo poblacional y el panorama que se traza revela unas generalidades que caracterizan de forma aproximada la población desplazada que llega a la ciudad de Medellín y a la población víctima del desplazamiento intraurbano.

3.2.5.1 La magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado interno es una de las expresiones más

35. El siguiente texto hace parte de los resultados parciales de la investigación "La migración forzada de colombianos: una investigación comparativa sobre miedos, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá", investigación realizada por la Corporación Región, Universidad de la Columbia Británica de Canadá y la facultad de Ciencias Sociales del Ecuador. Financiada por: Acción Agro Alemana, IDRC, SCHRCH y Conciencias. Investigadoras principales: Pilar Riaño y Marta Inés Villa.

36. La primera Encuesta Nacional a la Población Desplazada, Enpod, tiene su origen en el acuerdo interinstitucional entre la Red de Solidaridad Social, Codhes, Pastoral Social y La Unidad Técnica Conjunta. La labor fue adelantada por el Centro Nacional de Consultoría durante los meses de noviembre y diciembre del 2003. La caracterización consideró los aspectos socio-demográficos, económicos, sociales y políticos. La encuesta tuvo cobertura en las ciudades de Bogotá D.C., Soacha, Villavivencio, Florencia, Barranquilla, Soledad (Atlántico), Medellín, Turbo (Antioquia), Pereira, Cali, Buenaventura, Popayán y Pasto; quiere decir que esta fue realizada en trece ciudades del país, lo que permite hacer referencia a una Base Total y a los datos para cada ciudad, facilitándose así una mirada comparativa.

37. El Plan Integral Único de atención a la población desplazada es un conjunto de estrategias, recursos y mecanismos concertados en el municipio de Medellín a través del Comité Local de Atención Integral a la población desplazada. Uno de los resultados es un diagnóstico local de la población desplazada en la ciudad, realizado durante el 2006 por la Asociación Campesina de Antioquia, Aca, integrante de dicho comité.

revelantes de la crisis humanitaria que se vive en Colombia y está asociado, de manera directa, con un conflicto armado que con particular intensidad se ha venido extendiendo por la geografía nacional desde la década de 1980 hasta el presente; un conflicto multipolar y multicausal que ha dejado, entre otras consecuencias, el que muchas personas hayan tenido que abandonar forzosamente sus hogares y su territorio como única forma de proteger la vida.

El tema de las cifras del desplazamiento y su interpretación ha sido asunto de intensos debates. Mientras según el sistema de información de Codhes las personas desplazadas en Colombia en la última década fueron 2.942.842 (para un acumulado total de 3.663.842)³⁸, la información gubernamental suministrada por el Sistema Único de Registro de la Consejería Presidencial para la Acción Social es de 1.786.748³⁹. La diferencia entre una y otra cifra ha sido objeto de múltiples debates y reflexiones relacionados con elementos técnicos de captación de la información, pero también, y de manera importante, con la interpretación que se tiene sobre el fenómeno del desplazamiento forzado el modo de enfrentarlo (Codhes, 2005).

Uno de los temas más recurrentes es el del subregistro. Diferentes fuentes, incluyendo las oficiales, concuerdan en aceptar que el número de personas desplazadas es mayor al que las cifras proporcionan. En el caso de la información oficial suministrada por el Sistema Único de Registro, dado que su sistema de información sólo empieza a consolidarse a partir del 2000, es esperable que el registro de las personas, antes de esta fecha, no sea preciso. Por otra parte se sabe que muchas personas no declaran su situación ante los organismos de control (Personerías o Defensorías) por desconocimiento o por temor a lo que esta declaración

38. El Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia, Sisdhhs, manejado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes, realiza el procesamiento de información sobre población desplazada en Colombia mediante tres estrategias principales: monitoreo de fuentes secundarias (medios de comunicación, informes institucionales), verificación en cada caso particular e información de hogares en situación de desplazamiento; recoge información desde 1985 y produce informes trimestrales.

39. La cifra que se incluye es la que aparece en las estadísticas consultadas en enero del 2007. El Sur constituye el instrumento oficial del gobierno para rastrear la situación del desplazamiento forzado; tiene información desde 1995, pero solo se consolida el sistema a partir del 2000. Su principal característica es que se basa en la información de las personas que presentaron declaración hasta un año después de ocurrido el desplazamiento y que fueron admitidas según los criterios establecidos por la ley.

pueda acarrear⁴⁰. Y en tercer lugar, están las personas que aun habiendo presentado la declaración no son incluidas en el sistema, no son incluidas en el registro⁴¹.

La Corte Constitucional ha realizado varios pronunciamientos en relación con el tema del registro y caracterización de la población desplazada, como un asunto nodal en la implementación de las políticas públicas de atención a la población desplazada y ha ordenado a los organismos responsables tomar medidas en tal sentido⁴².

La Procuraduría General de la Nación, por su parte, ha incluido el registro como una de las variables de su sistema de evaluación y seguimiento de la Política Pública de desplazamiento forzado (Procuraduría General de la Nación, 2006), encontrando un promedio del 38% de personas que aunque declararon fueron rechazadas por Acción Social para su inclusión en el registro. Según la Procuraduría General de la Nación, las razones aducidas por las diversas unidades de Acción Social para este rechazo tienen que ver con:

- Si el desplazado declara luego de un año de ocurridos los hechos (lo que contradice la normativa que ordena que en estos casos el desplazado pierde el derecho a la ayuda inmediata pero no a los proyectos de estabilización socio-económica, para lo cual necesitarían ser incluidos en el registro).

40. Uno de los temores más recurrentes es que por la vía de la declaración los actores armados causantes del desplazamiento obtengan datos de la nueva ubicación de las personas y continúen labor de persecución es.

41. Según la legislación vigente, la valoración de la declaración realizada por Acción Social debe tardar máximo quince días y tiene las siguientes posibilidades: **Incluido**: cuando la persona o el hogar de la declaración cumplen con lo establecido en la ley; **No incluido**: cuando la declaración resulte contraria a la verdad; cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas por la Ley; cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias. **Cesado**: por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le hayan permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento; por exclusión del Registro Único de Población Desplazada; por solicitud del interesado. **Excluido**: cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, sin perjuicio a las sanciones penales a que haya lugar; cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social se demuestre la falta de cooperación o la reiterada renuencia del desplazado para participar en los programas y acciones que con ocasión del mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, desarrolle el Estado; cuando cese condición de desplazado (RSS, 2004: 2-3).

42. Ver al respecto Sentencia T 025 y los autos de Cumplimiento 178, 218 y 333.

- Si declaran ser desplazados por delincuencia común (a pesar de las evidencias de la relación entre estos grupos y grupos armados ilegales, especialmente de autodefensas).
- Si declara haber sido desplazado por desmovilizados de los grupos paramilitares bajo el argumento de que ello ahora corresponde a la acción de la delincuencia común por causa de la desmovilización del grupo.
- Porque en las declaraciones no se establecen circunstancias de tiempo, modo y lugar en relación con los actores armados que generaron el desplazamiento (lo que desconoce que la obligación de esclarecer estas circunstancias, así como la Autoría de las violaciones a los derechos humanos, corresponde al Estado y no a las víctimas).

Además de un asunto técnico relacionado con el tiempo al que hace referencia la información y con los sistemas de captación de información específicos⁴³, se trata de un asunto político: las cifras nos hablan más que de una realidad, de la manera como esta es interpretada y cómo se pretende incidir en ella. Como lo sugiere Victoria Sanford, de las respuestas que se den a interrogantes como ¿Qué es el desplazamiento forzado?, ¿A quiénes vamos a contar como desplazados forzados?, ¿Cómo vamos a contarlos?, ¿Por qué vamos a contarlos? y ¿Quién va a decidir cómo contarlos?, dependen tanto las cifras sobre el desplazamiento forzado como su uso (Sanford, 2005: 30). Por tanto, el tema de las cifras constituye un aspecto nodal en la orientación de las políticas públicas: de la calidad de la información suministrada depende, en buena medida, el tipo de respuestas sociales e institucionales a la problemática (Suárez, 2005: 12).

43. Es importante señalar que además de Codhes y Acción Social existen otras fuentes importantes en la producción de información sobre el tema en el país: el Sistema de Información sobre Población Desplazada por la Violencia (RUT), operado por el Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal, procesa la información obtenida en sus parroquias relacionada con la caracterización de la población desplazada; procesa información desde 1997 y produce informes trimestrales; la Cruz Roja Internacional que produce información a partir de las entrevistas realizadas a quienes acuden a esta institución en búsqueda de ayuda humanitaria; Acnur que produce información relacionada con lo que denominan su "población de interés" que son las personas beneficiarias de sus programas; y las personerías municipales, algunas de las cuales han venido realizando en los últimos años una labor de análisis y producción de estadísticas basadas en las declaraciones presentadas por la población desplazada ante estos organismos a nivel local (Piffano, 2005; Ramírez, s.f.).

3.2.5.2 El desplazamiento forzado en Medellín

Independiente de las diferencias existentes entre uno y otro sistema de información, lo cierto es que casi todos coinciden en que se trata de un fenómeno continuo y, excepto unos períodos cortos, en ascenso. Pero además, de un fenómeno que, año tras año, se ha ido extendiendo por casi todo el territorio nacional.

El departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín en particular ocupan un lugar central en la geografía del desplazamiento forzado en el país, tanto en las dinámicas de expulsión como en las de recepción. Según datos de Acción Social, entre 1995 y 2006 en Antioquia se han desplazado 313.073 personas, cifra que lo convierte en el principal departamento expulsor del país; en el mismo lapso de tiempo ha sido receptor de alrededor de 61.594 personas. Sin embargo, el informe de la Procuraduría General de la Nación encuentra para el 2006, en este departamento, un subregistro por no inclusión de las declaraciones de un 39%.

Medellín, por su parte, sigue siendo la segunda ciudad receptora de personas desplazadas en el país: según esta fuente oficial, a la ciudad llegaron hasta el 2006 alrededor de 76.061 personas en situación de desplazamiento; al tiempo, fueron expulsadas 6,726 personas, lo que da cuenta de una nueva modalidad de desplazamiento interno a la que haremos referencia posteriormente: el desplazamiento intraurbano. El mismo informe de la Procuraduría reporta, en este caso, un subregistro del 42%. En todo caso, Medellín es el principal receptor de población desplazada del Valle de Aburrá, pero actualmente los diez municipios son receptores. Después de Medellín, son los mayores receptores los municipios de Bello e Itagüí, caracterizados los tres anteriores por ser los más densamente poblados e industrializados del área metropolitana.

Como se ha dicho, entre las diferentes fuentes de información existen diferencias considerables. Para el caso de Medellín, por ejemplo, la cifra reportada por Acción Social es mucho menor que la ofrecida por Codhes y por la Personería de Medellín. Según el sistema Sisdhes de Codhes, entre 1999 y 2005 llegan a la ciudad alrededor de 95.398 personas como desplazadas internas (cuadro 37).

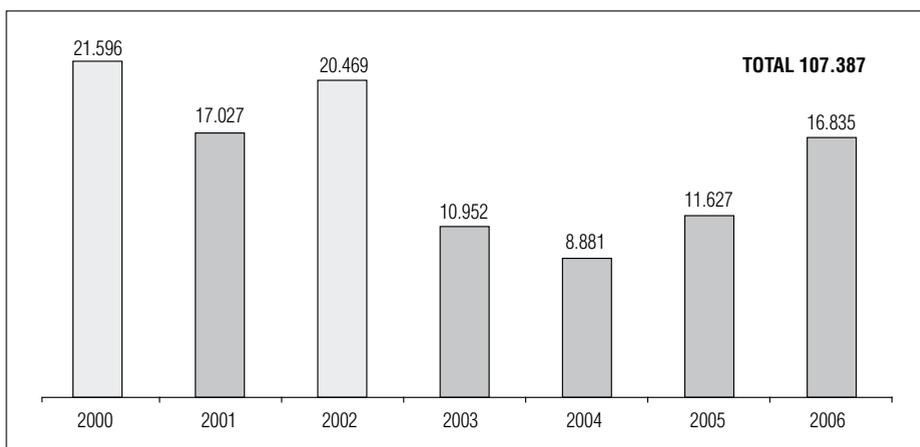
Cuadro 37. Personas en situación de desplazamiento que llegan a Medellín entre 1999 y 2005

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
10.040	4.500	21.000	23.033	7.439	19.346	10.043	95.398

Fuente: Codhes 2005 - Monitoreo población desplazada - Sisdhes

La figura 31 muestra que los reportes de la Personería de Medellín, entre el año 2000 y noviembre del 2006, 107.387 personas hicieron su declaración como personas en situación de desplazamiento en dicha dependencia.

Figura 31. Personas desplazadas declarantes en la Personería de Medellín, 2000 a octubre del 2006



Fuente: Informe de la Personería de Medellín, octubre 2006

En los años 2000 y 2002 se presentó el mayor número de personas desplazadas, mientras que en los años 2003 y 2004 se presentó una disminución y para los años 2005 y 2006 nuevamente aumentó la población desplazada que llegó a Medellín. La menor presencia de desplazados en las ciudades no siempre indica un mejoramiento de las condiciones en las zonas de disputa y conflicto armado, puesto que un elemento nuevo en los años de disminución del fenómeno lo constituyó el confinamiento (figura 31).

A nivel nacional, según la Oficina en Colombia del Alto Comisionado las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la disminución del

desplazamiento nuevo en algunas zonas del país sería el resultado de un cambio en la dinámica del conflicto armado interno motivado por el impacto de la política de seguridad y de retornos del Gobierno, la existencia de comunidades bloqueadas por los grupos armados que impiden a las personas abandonar sus territorios, y las negociaciones con los paramilitares que han propiciado un cierto cambio en la estrategia de guerra de estos grupos⁴⁴.

En el caso de Medellín, aunque para los años 2003 y 2004 hayan bajado las cifras de la población desplazada que ha tenido como destino esta ciudad, se encuentra que en las subregiones del oriente y occidente de Antioquia, zonas de las cuales proceden los mayores porcentajes de población desplazada⁴⁵, se vive el drama del emplazamiento forzado. Del mismo modo, el incremento de la población desplazada en el 2005 en Medellín se encuentra en la tendencia que se presentó entonces en el país: “de enero de 2000 a octubre 30 de 2005 un total de 8.773 personas reportaron su condición de desplazados, lo que corresponde a un promedio de 29 personas diarias” (Personería de Medellín, 2005: 27).

Procedencia por regiones

El Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia ha identificado cuatro períodos significativos en la lectura de las dinámicas de desplazamiento forzado en Medellín como ciudad receptora, según los lugares de procedencia y las dinámicas de expulsión. (Naranjo, 2005: 87-88). Durante el período 1992-1995 se reconocen como principales regiones de origen el Magdalena Medio y el Bajo Cauca. Se trata de un desplazamiento forzado rural-urbano principalmente.

Durante el período 1996-1998 continúa el desplazamiento forzado rural-urbano, es decir, de las cabeceras municipales hacia Medellín. Del año 97 se dice que es el año de los asentamientos, para entonces aumentaron los asentamientos nucleados de invasión y es notoria la población desplazada en asentamientos dispersos por desplazamiento rural-ur-

44. Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michael Frühling, en intervención de clausura del seminario “Respuestas institucionales y sociales frente al desplazamiento forzado”.

45. Según la Personería de Medellín, entre el 2000 y el 2004 el 43% de la población desplazada es procedente del oriente antioqueño, el 12% de occidente, el 10% de Urabá y el resto de las demás subregiones del departamento.

bano e intraurbano. Durante este período llega principalmente de las cabeceras urbanas de Urabá. Se identifica este período como el Urabá antioqueño, chocono y cordobés en Medellín.

El tercer período, 1999-2004, mantiene el desplazamiento forzado rural-urbano, principalmente población procedente del oriente antioqueño; sigue aumentando el desplazamiento intraurbano en el cual incidieron los municipios del Área Metropolitana como receptores y expulsores de población desplazada con relación a los municipios cercanos. Pero lo más característico según este estudio es el desplazamiento forzado intraurbano.

Para el 2006 aumenta el arribo de población desplazada a Medellín, pero también aumenta el desplazamiento intraurbano y la presencia de personas desplazadas de otros departamentos. Ese año la Personería de Medellín recibió 16.835 declaraciones de personas desplazadas y de estas, el 20% llegaron procedentes de la subregión del Oriente antioqueño, lo que muestra que disminuyó respecto al acumulado 2000-2006, pero que sigue siendo la principal subregión de procedencia de las personas que llegan desplazadas a Medellín. La situación de la subregión de Urabá es similar en cuanto a la continuidad como segundo lugar de procedencia desde el año 2000 (figura 32).

Como se puede leer en el cuadro 38, la procedencia fuera de Antioquia aumentó en el 2006 con respecto al acumulado 2000-2006: de las personas que llegaron a la ciudad como desplazadas, el 77% provenía del mismo departamento de Antioquia. En el año 2004 el informe de la Personería llamó la atención sobre un cambio al respecto, pues la procedencia de otros departamentos, no exclusivamente del Chocó correspondiente a un 17%, significaba un incremento con respecto a un 5% registrado para el período 2000-2004. En el 2006, según el presente informe de la Personería, el cambio se profundiza al incrementarse el porcentaje de población procedente de otros departamentos.

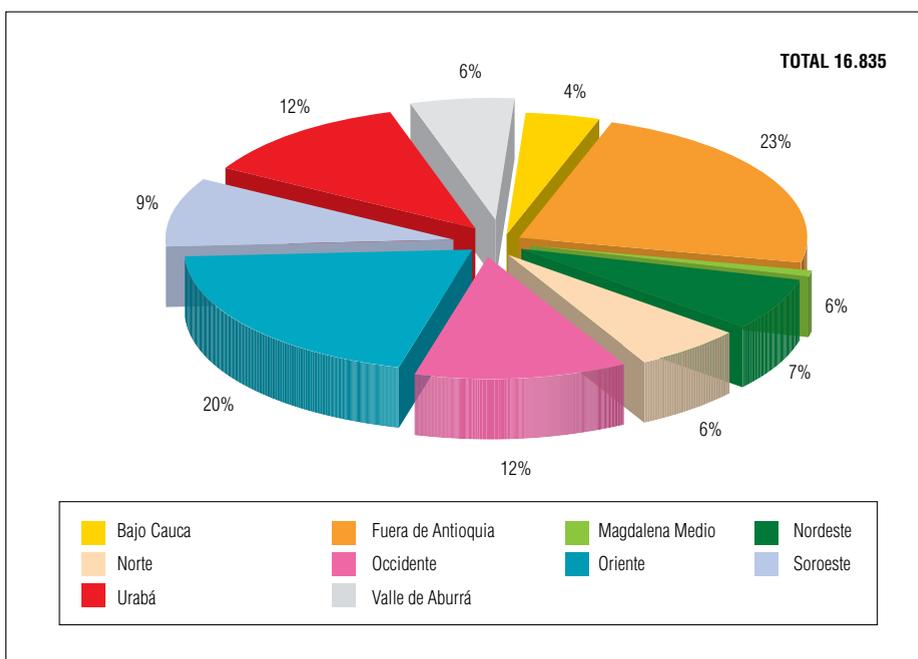
Cuadro 38. Desplazados por zonas para el año 2006

Especificaciones por región 2006	Especificaciones por región 2000-2006
Bajo Cauca 4 %	Bajo Cauca 3%
Occidente 12 %	Occidente 9 %
Valle de Aburrá 6 %	Valle de Aburrá 5 %

Nordeste 7 %	Nordeste 6 %
Oriente 37 %	Oriente 43 %
Fuera de Antioquia 23 %	Fuera de Antioquia 21 %
Magdalena Medio 1 %	Magdalena Medio 1 %
Suroeste 9 %	Suroeste 8 %
Norte 6 %	Norte 9 %
Urabá 12 %	Urabá 11 %

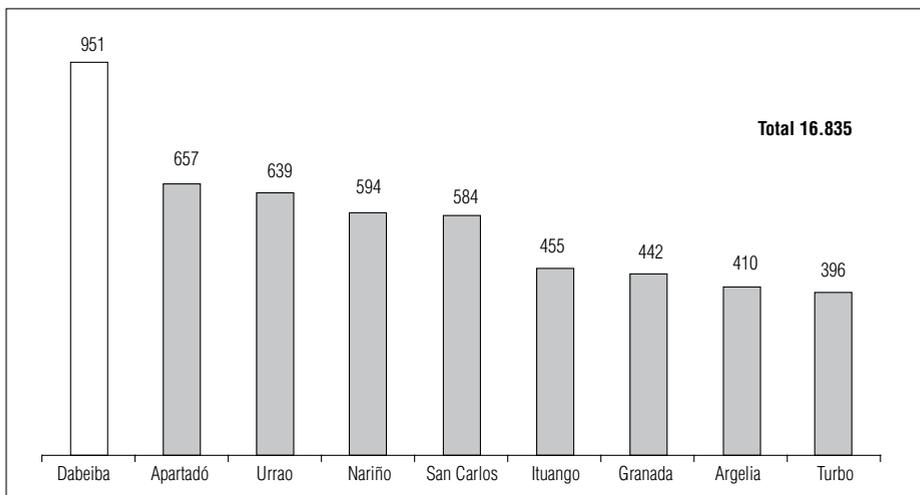
Fuente: Personería de Medellín. Informe 2006.

Figura 32. Desplazados por zonas



Fuente: Personería de Medellín. Informe 2006.

De la figura 33 se observa que la procedencia por zonas indica que las subregiones del oriente antioqueño, Urabá y el occidente constituyen las partes más representativas. En concordancia con lo anterior aparece aquí que de los nueve municipios de procedencia, cuatro de ellos pertenecen al oriente antioqueño, estos son Nariño, San Carlos, Granada y Argelia, dos de la región de Urabá, Apartadó y Turbo, y uno del occidente, el municipio de Dabeiba.

Figura 33. Desplazados por municipios expulsores más representativos, 2006

Fuente: Personería de Medellín, 2006.

Según declaraciones a la Personería, los motivos que obligaron al desplazamiento fueron los siguientes: violencia (31 %), miedo (30 %), amenazas (23 %), asesinatos (4 %), muertes (3 %). El miedo es un motivo que obliga a la salida y que no desaparece con la llegada a la ciudad. En parte el subregistro como se ha dicho al inicio, obedece al miedo de las personas a declarar su situación, ocultarse es una medida de protección.

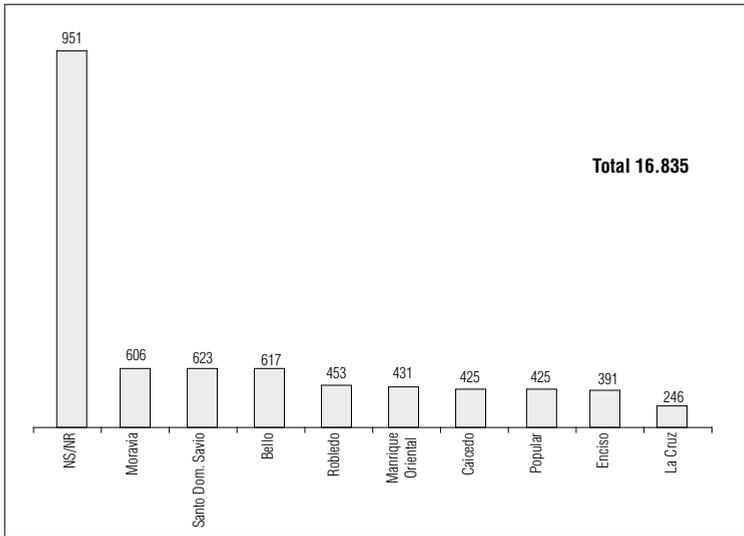
La guerrilla (54%), autodefensas (23%), grupo no identificado (12%), No sabe o no responde (8%) y delincuencia común (2%), fueron los identificados por los declarantes como responsables de su desplazamiento.

Ubicación de las personas en situación de desplazamiento en Medellín

Lo más destacable es el número de personas que no declaran el lugar donde se localizan, lo que puede explicarse en parte porque carecen de un lugar fijo para vivir o por miedo. Es importante tener presente que un 30% de esta población declara haber salido por miedo de sus lugares de origen y que la ciudad no representa un lugar seguro, además de la desconfianza respecto a la confidencialidad de la información. Entre los destinos más señalados por las personas en situación de desplazamiento para el año 2006 aparecen los barrios Moravia, Santo Domingo Savio, Bello, Robledo

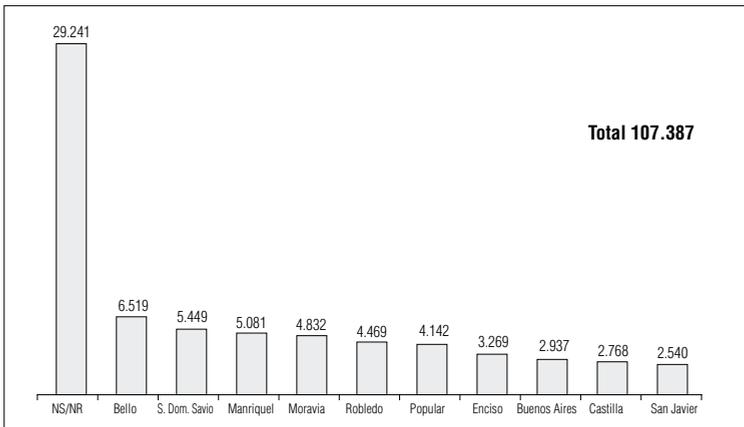
y Manrique Oriental, (figura 34). Pero en el consolidado 2000-2006, el municipio de Bello es la zona de la ciudad conurbada mayormente indicada por los desplazados como lugar de llegada (figura 35).

Figura 34. Ubicación de los desplazados más representativos, 2006



Fuente: Personería de Medellín, 2006.

Figura 35. Ubicación de los desplazados más representativos, 2000-2006



Fuente: Personería en Medellín, 2006.

3.2.5.3 Características socio-demográficas de la población desplazada en Medellín y el Área Metropolitana

A continuación se analizan algunas variables socio-demográficas de los hogares y de las personas, así como algunos indicadores de las condiciones de vida. La disparidad de fuentes, tal como se anotaba al inicio, al no corresponder a la misma temporalidad o a la misma población, apenas permiten colocar un referente para responder a la pregunta “¿Quiénes son las personas que llegan desplazadas a Medellín?” y las condiciones de vida que afrontan en la ciudad receptora.

Cuadro 39. Datos de hogares de la población desplazada

Composición del hogar	Total	Medellín
Base = total de encuestados	2.401	188
Hogares con mujeres embarazadas	9	11
Hogares con mujeres que tienen hijos lactando	20	14
Hogares con menores de 5 años	53	43
Promedio ingresos del hogar	\$167.693	\$140.049

Fuente: RSS. Datos del desplazamiento por causa de la violencia. Encuesta nacional 2003.

Según la encuesta de hogares realizada para la Red de Solidaridad Social (RSS), tal como se puede observar en el cuadro 39, el 22,8% de los hogares en situación de desplazamiento en Medellín tienen niños menores de 5 años. El 5% de los hogares tienen mujeres embarazadas y el 7,4% tienen hijos lactando. Las familias desplazadas en general se caracterizan por una composición infantil elevada, tendencia confirmada por caracterizaciones demográficas realizadas recientemente.

Según lo muestra el cuadro 40, el 54% de la población se encuentra entre 0 años y jóvenes hasta 17 años, los jóvenes entre 18 y 25 años corresponden a un 13% y los ancianos corresponden al 2%. Lo anterior permite afirmar que la población desplazada que llega a Medellín en el 2003 es predominantemente joven. Es una tendencia que se mantiene según caracterizaciones de 2006 para la población desplazada en el país.

Cuadro 40. Datos de edad de las personas que conforman los hogares

Composición por edad	Total	Medellín
Base = total personas	13.032	1.610
Hasta 1 año	5	7
2 a 4 años	10	11

5 a 10 años	19	20
11 a 17 años	19	18
18 a 25 años	14	14
26 a 34 años	11	12
35 a 44 años	10	10
45 a 54 años	6	5
55 a 64 años	3	3
Más de 64 años	3	2
No informa	-	-

Fuente: RSS. Datos del desplazamiento por causa de la violencia. Encuesta nacional 2003.

El cuadro 41 muestra las relaciones de parentesco de hogar de los desplazados y en este se observa que el 18% de los integrantes de las familias se constituyen en jefes de las mismas. Las personas en relación de cónyuges, por el contrario, representan el 12%, lo que refleja el fenómeno de familias monoparentales, pues el número de jefes de hogar excede en porcentaje al de cónyuges. Los hijos e hijastros constituyen el 55%, mientras que el 19% constituyen el resto de relaciones de parentesco y otras.

Cuadro 41. Relaciones de parentesco en hogares desplazados

Parentesco respecto al jefe de hogar	Total	Medellín
BASE= total personas	Total: 13.032	Medellín: 1.610
Jefe del hogar	18	18
Cónyuge o compañera(o)	12	12
Hijos/hijastros	52	50
Padre/madre	1	1
Hermano	2	2
Suegros	-	-
Otros Parientes	11	14
Otros no parientes	3	2

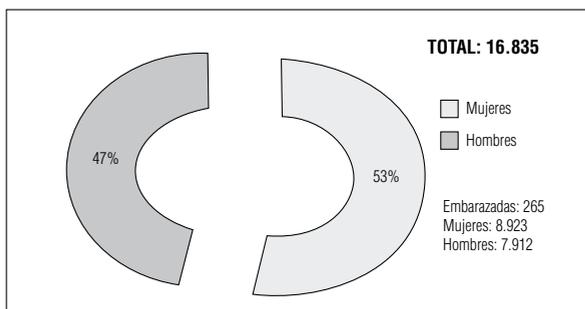
Fuente: RSS. Datos del desplazamiento por causa de la violencia. Encuesta nacional 2003.

Género

Con respecto al género, según la Personería de Medellín, del acumulado de 16.835 personas en situación de desplazamiento que hicieron su declaración ante esta dependencia en Medellín durante el 2006 por dicha condición, el 47% son hombres y el 53% son mujeres (figura 36). Aunque no es muy significativa la diferencia con relación a los hombres,

las mujeres mantienen una mayoría. Los porcentajes presentados en este año tienen relación con los encontrados en el acumulado histórico desde el año 2000, con una diferencia que representa un aumento en el porcentaje de mujeres que llegan a Medellín, pues en el 2000-2006 fue 52% mujeres y 48% hombres. De ellas, 1.956 se encontraban en estado de gestación.

Figura 36. Desplazados por género año 2006



Fuente: Personería de Medellín, 2006.

Para el año 2005, según censo del Dane, del total de la población de Medellín el 46,7% son hombres y el 53,3% son mujeres. Se puede afirmar, entonces, que la población desplazada en Medellín, 53% mujeres y 47% hombres, se mantiene en la tendencia identificada.

Grupos étnicos

Según datos de personas que conforman el hogar encuestadas por la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, a la pregunta “¿Se considera o pertenece a una comunidad indígena o afrocolombiana?”, se encontró que es mayor la presencia de la población afrocolombiana que de la población indígena entre las personas desplazadas en Medellín y en el resto de ciudades, pero comparativamente en Medellín es menor la llegada de población afrocolombiana, 8%, respecto a 21% para la base total (cuadro 42).

Cuadro 42. Distribución de la población desplazada por etnia

Pertenencia a Grupos étnicos	Total	Medellín
Base total	13.032	1.610
Indígena	5	2
Afrocolombiano	21	8
Otro	75	91

Fuente: RSS. Datos del desplazamiento por causa de la violencia. Encuesta nacional 2003.

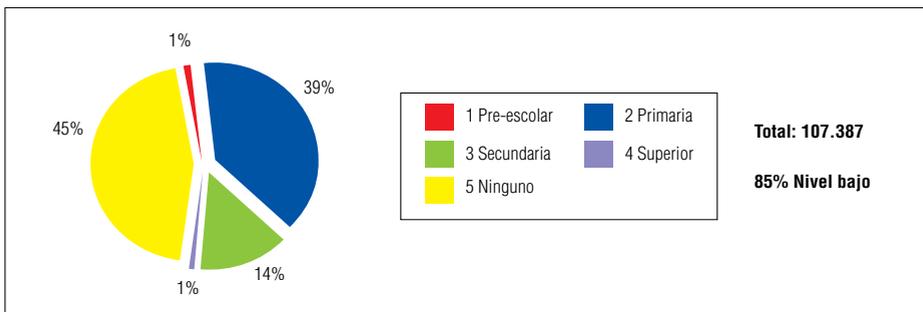
Según el Censo Nacional de Población 2005 realizado por el Dane, el 6,5% de la población residente en Medellín se auto reconocen como raizales, palenqueros, negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes, pero no es significativa la respuesta para población indígena.

El diagnóstico de la Asociación Campesina de Antioquia, Aca, encuentra en su indagación por las organizaciones de la población desplazada en Medellín que “las organizaciones étnicas son pocas en la ciudad, sin embargo son más las de población afroamericana que las de población indígena” (2006: 39)⁴⁶.

Escolaridad

Como puede observarse en la figura 37, sólo el 14% de la población desplazada que ha declarado en la Personería de Medellín durante al año 2006 han cursado estudios de bachillerato y el 1% estudios universitarios. Los estudios de secundaria sólo los han realizado el 14% de la población que ha tenido como destino a Medellín. Una diferencia significativa se aprecia si se compara con la información correspondiente a las declaraciones de las personas desplazadas en el año 2006: el 47% de la población declaran tener estudios de primaria, 21% secundaria, niveles en los cuales comparativamente hay más población con estudios y aunque disminuye la respuesta de “ninguno”, sin embargo sigue siendo muy alto, pues corresponde a 29% e igualmente se mantiene sólo 1% de la población que declaran tener estudios universitarios.

Figura 37. Escolaridad de los desplazados, 2000 – 2006



Fuente: Personería de Medellín, 2006.

46. El diagnóstico sobre las organizaciones de población desplazada encuestó 36 organizaciones, 35 en Medellín y 1 en Bello.

Ocupación de los desplazados antes y después del desplazamiento

Los datos del desplazamiento por causa de la violencia dados por la Encuesta Nacional 2003 muestran que el vínculo laboral de las personas encuestadas en Medellín es con las actividades agropecuarias como jornaleros y en la economía informal, asunto problemático si se tiene en cuenta que dicha experiencia no constituye una ventaja en la ciudad. Para el mismo año, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud y la Universidad de Antioquia muestra que antes del desplazamiento, 86 de cada 100 jefes de hogar en situación de desplazamiento tenían algún oficio remunerado. De ellos, la mitad tenían oficios en agricultura, pesca o minería, 22% desempeñaban oficios varios, 4% eran venteros ambulantes y en menor proporción eran trabajadores de la construcción o de empleo doméstico (cuadro 43).

Después del desplazamiento esta población tenía menores oportunidades para conseguir empleo en la ciudad., la falta de ocupación (las categorías “pedir” y “ninguna”) es más del doble, llegando a ser 33% en los jefes de hogar. La ausencia de ofertas de empleo en la ciudad en actividades agropecuarias y mineras lleva a buscar nuevos oficios para los que no tienen ningún entrenamiento. Entonces, deben vincularse a oficios marginales o a la mendicidad (pedir, recorridos⁴⁷), como lo indica el mismo cuadro (Gaviria, 2005: 5).

Cuadro 43. Ocupación anterior y posterior al desplazamiento del jefe del hogar en Medellín

Ocupación del jefe de hogar en desplazamiento	Ocupación anterior al desplazamiento	Ocupación posterior al desplazamiento
Agropecuaria o minería	51,00 %	0,00 %
Oficios varios	22,10 %	32,20 %
Vendedor ambulante	3,70 %	13,50 %
Trabajador independiente	2,40 %	2,80 %
Construcción	2,40 %	7,30 %
Empleada doméstica	2,10 %	2,30 %
Empleado	1,30 %	3,70 %
Reciclaje	0,30 %	3,10 %
Pedir, recorridos	0,30 %	9,40 %
Otra	0,50 %	1,30 %
Ninguna	13,90 %	23,40 %

Fuente: Serie salud y desplazamiento en Colombia. Módulo 2, Medellín, 2005.

47. Los recorridos son desplazamientos colectivos periódicamente realizados durante la semana siguiendo una ruta con el fin de recoger alimentos o monedas que son entregados por personas, tiendas, plazas de mercado.

La información de la Personería de Medellín permite saber de la ocupación que declararon las personas que llegaron a la ciudad para el año 2006 o para el acumulado 2000-2006. De allí se infiere que la agricultura y la minería siguen apareciendo como vínculo laboral, pero entre el acumulado a 2006 y el 2006, la diferencia más apreciable está en que aumenta de 13,4% a 18% el porcentaje de personas que declaran no tener ninguna ocupación.

Cuadro 44. Evolución de la ocupación, 2000-2006

Ocupación	2000 – 2005	2006
Estudiante	23,3 %	24 %
Ama de casa	18 %	19 %
Agricultor	17,3 %	17 %
Ninguna	13,4 %	18,3 %
Hogar	13 %	10,5 %
Oficios varios	3 %	4,5 %
Comerciante	0,65 %	1,7 %
Minero	0,56 %	1,7 %
Empleada doméstica	0,44 %	0,65 %
Totales	107.387	16.835

Fuente: Personería en Medellín, 2006.

El diagnóstico realizado por la Aca muestra que las actividades laborales más comunes actualmente que ocupan a la población en situación de desplazamiento en Medellín son: construcción (hombres), actividades de confección (mujeres), ventas ambulantes, reciclaje, trabajo en restaurantes y cafeterías. “La mendicidad es una actividad frecuente que se realiza en diferentes barrios, por medio de recorridos reciben el dinero o los bienes para el mercado de estas familias” (2006: 45).

Intención de retorno

Aunque no se dispone aún de la información de la Personería de Medellín para conocer la intención de retorno de la población desplazada durante el año 2006, se tiene como referente la información para el 2005. Según los datos de la Personería de Medellín, el 85% de las personas que declararon su situación no tienen intención de retorno, el 14% manifiestan intención de regresar si mejoran las condiciones de seguridad y de posibilidades socio-económicas, el 1% restante no sabe o no responde. Según esta misma dependencia, en años anteriores ese porcentaje sólo

llegaba al 80%, lo que indica que aumenta la no intención de retorno. Para el 2005, menos del 10% del total de desplazados regresaron a sus lugares de origen (Personería Municipal de Medellín, 2005: 36).

Caracterización de las organizaciones con población en condición de desplazamiento

La Asociación Campesina de Antioquia –Aca–, desde el contrato con la Secretaría de Bienestar Social y la Unión Temporal para la ejecución del Piu, realizó en el 2006 un acercamiento a la situación y acciones de atención a la población en condición de desplazamiento forzado asentada en el municipio de Medellín. En dicho estudio plantean la siguiente información sobre las organizaciones conformadas por la población en condición de desplazamiento.

Cuadro 45. Organizaciones de población desplazada identificadas en los municipios

	Frecuencia	%	Acumulado
Bello	1	2,8	2,8
Medellín	35	97,2	100,0
Total	36	100,0	

Fuente: Encuesta realizada por la Alianza UT-PIU Octubre 2006

En el cuadro 46 puede observarse que la mayoría de las organizaciones (14) están localizadas en la comuna 8 y representan una concentración del 39% del total de las organizaciones.

El segundo lugar lo comparten las comunas 3 y 4 con 5 organizaciones respectivamente. En tercer lugar en la comuna 1 se encontraron 4 organizaciones que equivalen al 11% del total. En la comuna 6 se tienen 2 organizaciones y en las comunas 7, 8, 10, 12, y 16 se encontró una organización respectivamente.

Puede afirmarse que las comunas 8, 3 y 4 de la ciudad de Medellín concentran aproximadamente el 61% de las organizaciones en condición de desplazamiento estudiadas. En el municipio de Bello solamente fue reconocida una sola organización.

Cuadro 46. Localización geográfica de las organizaciones de desplazados

Municipios	Frecuencia	%	Porcentaje acumulado
Medellín			
1	4	11,1	11,1

Municipios	Frecuencia	%	Porcentaje acumulado
2	1	2,8	13,9
3	5	13,9	27,8
4	5	13,9	41,7
6	2	5,6	47,2
7	1	2,8	50,0
8	14	38,9	88,9
10	1	2,8	91,7
12	1	2,8	94,4
16	1	2,8	97,2
Bello	1	2,8	100,0
Total	36	100,0	

Fuente: Encuesta realizada por la Alianza UT-PIU, Octubre 2006

En el cuadro 47 se observa el predominio de la población que se organiza bajo la forma de junta de vivienda comunitaria, con 10 organizaciones que equivalen al 27,8% del total. Cabe destacar este tipo de organización en el que se refleja que el problema de vivienda es una preocupación fundamental para las organizaciones de personas en condición de desplazamiento.

Las cooperativas multiactivas y los Grupos de Mujeres ocupan el segundo lugar en el tipo de organizaciones que aglutinan a la población en desplazamiento, para 7 organizaciones y el 19,4% respectivamente de la representatividad total. En el trabajo práctico con población en condición de desplazamiento que lleva el Piu, se destacan las mujeres por su capacidad de trabajar en grupo y asumir el liderazgo.

Cuadro 47. Tipos de organizaciones con población desplazada

Tipo de organización	Frecuencia	%	Porcentaje acumulado
Junta de Acción Comunal	3	8,3	8,3
Junta de Vivienda Comunitaria	10	27,8	36,1
Cooperativa	7	19,4	55,6
Grupo de Mujeres	7	19,4	75,0
Grupo de Jóvenes	2	5,6	80,6
Comité Barrial	4	11,1	91,7
Org. Indígena	1	2,8	94,4
Sin información	2	5,6	100,0
Total	36	100,0	

Fuente: Encuesta realizada por la Alianza UT-PIU, Octubre 2006

Se encontraron 4 juntas de acción comunal que han incluido a esta población en su base social (8,3%). En general muchos de los desplazados acuden a las juntas de acción comunal para pedir ayuda cuando no hay organizaciones de desplazados en sus comunidades. Ante la alta presencia de personas en condición de desplazamiento en sus comunidades, las juntas de acción comunal incluyen a esta población en su organización comunitaria. Adicionalmente, 4 comités barriales y una organización indígena se organizaron con la finalidad de atender las necesidades específicas de estos grupos de población.

Las organizaciones étnicas de personas en condición de desplazamiento son pocas en la ciudad. Sin embargo, son más las de población afroamericana que las de población indígena, como lo demuestra la encuesta.

La mayoría de las organizaciones incluyen población heterogénea y pluricultural. La población que predomina son las mujeres que hacen parte de todas las organizaciones. En segundo lugar se encuentra la población joven en el 81% de las organizaciones, con algún tipo de discapacidad hay personas en el 80%, los adultos mayores están en el 63% y los afrodescendientes se encontraron en el 61%. El grupo de menor participación es el indígena que está presente en el 19% de ellas (cuadro 48).

Cuadro 48. Participación de diferentes grupos poblacionales en las organizaciones de desplazados

Grupos poblacionales	Porcentaje
Adultos mayores	63%
Jóvenes	81%
Niños y niñas	56%
Afrodescendientes	61%
Indígenas	19%
Con discapacidad	80%
Mujeres	100%

Fuente: Encuesta realizada por la Alianza UT-PIU, Octubre 2006

Puede afirmarse que con excepción de las organizaciones conformadas únicamente por mujeres y el grupo indígena, el resto de las organizaciones son de carácter pluriétnico e intergeneracionales.

En general puede afirmarse que en más de la mitad de las organizaciones se encuentran familias con múltiples expectativas de nueva loca-

lización de la población o que las familias se quieren quedar en el lugar donde están en la actualidad. La relación con ambas posibilidades es variada y depende de diferentes factores como situación del conflicto en la zona de donde salieron, traumas relacionados con el desplazamiento o definitivamente la idea de que la ciudad no les ofrece posibilidades reales para sobrevivir, (cuadro 49).

Cuadro 49. Situación de las organizaciones con las expectativas de las familias

Expectativas de las familias	% de organizaciones
No quieren retorno	58%
Quieren reubicación	83%
Propuesta fuera de Medellín	28%

Fuente: Encuesta realizada por la Alianza UT-PIU, Octubre 2006

Desplazamiento intraurbano

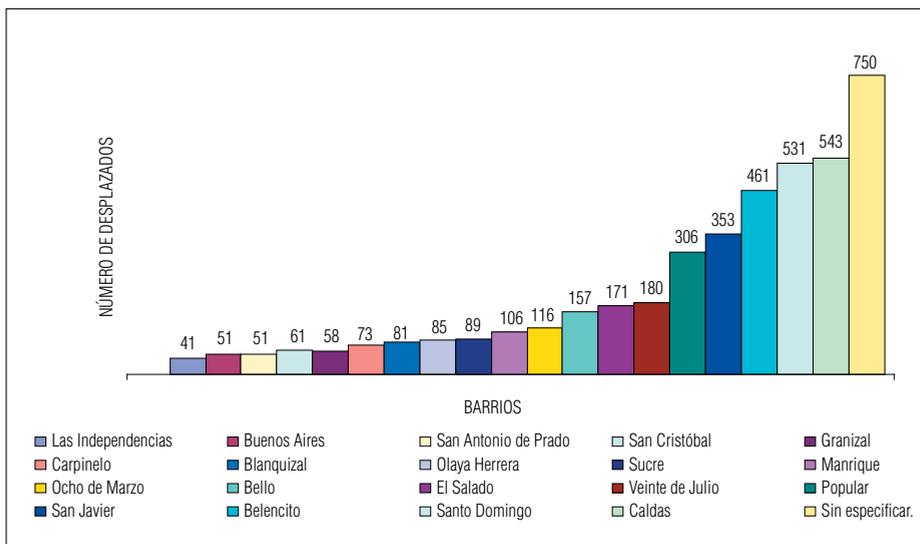
Aunque es poco visible y estudiado el flujo que tiene lugar entre los municipios del Área Metropolitana, el período 2000-2004 registra momentos de agudización del desplazamiento intra-urbano y del Área Metropolitana, con hechos tan significativos como el conflicto armado en la Comuna 13⁴⁸ que generó un alto porcentaje de población desplazada, en numerosos desplazamientos individuales, familiares y un desplazamiento masivo. Según las cifras presentadas por la Personería de Medellín, de las personas que declararon su situación de desplazados desde enero del 2000 a noviembre del 2004, 4.810 personas fueron expulsadas de municipios del Área Metropolitana; de ellas, 4.212 correspondían al municipio de Medellín⁴⁹, es decir, el 87,5%. Las veinte localidades que aparecen en la figura 38, de las cuales procede la población desplazada en el Área Metropolitana, incluyen barrios de Medellín y sus corregimientos, y otros municipios. Además de que Medellín sea el principal municipio expulsor del Área Metropolitana, se destaca específicamente la Comuna 13 como la más expulsora, pues de los 17 barrios que en este

48. La Comuna 13 fue epicentro de un conflicto armado entre milicias, grupos insurgentes, los paramilitares y la fuerza pública. En la disputa por el control del territorio se provocó el incendio de las viviendas de un sector. Los habitantes salieron huyendo y se refugiaron en el colegio del sector más cercano.

49. El Área Metropolitana está conformada por 10 municipios y de estos los más expulsores y receptores de población desplazada son en su orden: Medellín, Bello e Itagüí.

período constituyen lugares de salida forzada de sus habitantes, 7 están localizados en ella; se trata de los barrios Las Independencias 1, 2, 3, San Javier, Belencito, El Salado, Veinte de Julio.

Figura 38. Procedencia desplazados Área Metropolitana enero de 2000 a noviembre de 2004



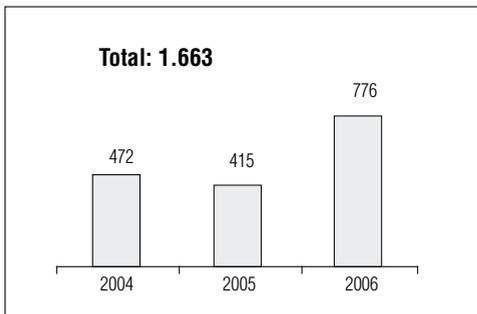
Fuente: Personería de Medellín, Informe 2004.

Aunque el desplazamiento intraurbano ha sido permanente y de gran magnitud en las últimas décadas, sólo se hizo visible a partir del año 2002, luego de los acontecimientos ocurridos en la Comuna 13 cuando la Red de Solidaridad Social (ahora Acción Social) les negó la inclusión en el Registro Único y la atención integral a 65 familias del barrio El Salado, alegando que dicho caso no correspondía a un desplazamiento forzado, ante lo cual la Defensoría del Pueblo instauró una Acción de Tutela con el fin de proteger los derechos fundamentales de estas familias. En respuesta a esta acción de tutela, la Corte Constitucional emite la sentencia T-268 en la que se reconoce que existen personas desplazadas dentro de un mismo municipio y que deben ser inscritas en el Registro Único de Población Desplazada y en consecuencia atendidas como los demás desplazados.

En el período 2004-2006, el fenómeno del desplazamiento es cambiante. Las cifras muestran un incremento significativo, como a primera vista lo permite observar la siguiente gráfica, pero a diferencia del período 2000-2004, esto no se corresponde con confrontaciones armadas como la ocurrida en la Comuna 13, lo cual exige mayor atención a los motivos que dan origen al desplazamiento intraurbano.

El fenómeno del desplazamiento intraurbano en Medellín para el año 2005 presenta una disminución respecto al 2004, pero aumenta nuevamente durante el 2006, ya no tanto por un evento similar a la confrontación armada localizada en la Comuna 13, de donde salió un 67% de los desplazados de Medellín en el 2004, sino por una expansión de eventos que muestran más bien una generalización del fenómeno (figura 39). Si bien la Comuna 13, zona centro-occidental, sigue siendo expulsora, en el 2006 ocupa el segundo lugar, la más expulsora es la zona nor-oriental, comunas 1, 3 y 4, y en tercer lugar las comunas 8, 9 y 10 de la zona centro-oriental.

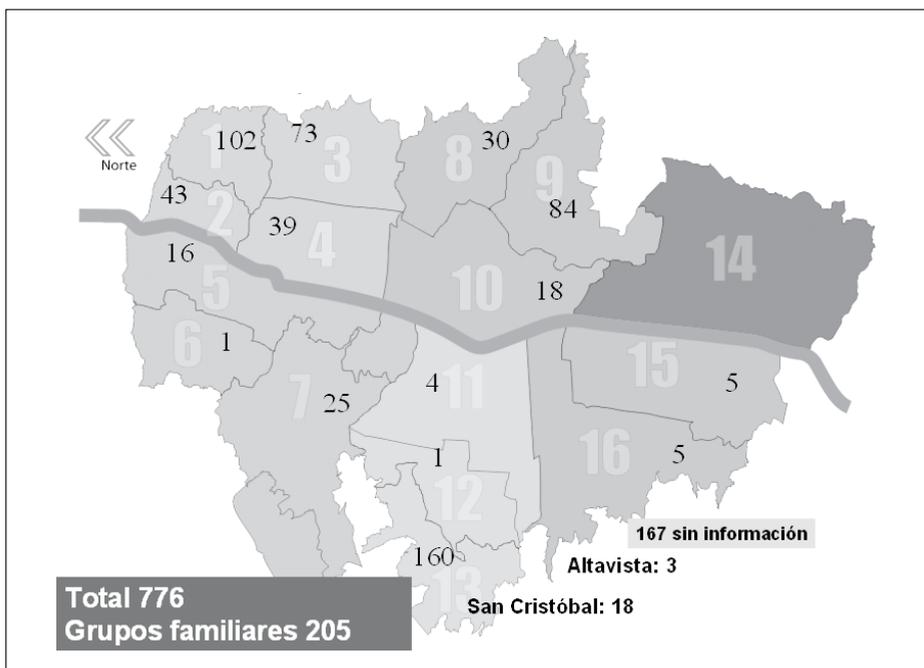
Figura 39. El desplazamiento intraurbano a partir del 2004 hasta el 2006



Fuente: Personería de Medellín, 2006.

Los barrios que aparecen principalmente como expulsores se localizan en las zonas nor-oriental, centro-occidental y centro-oriental, como se identificó antes, y los demás son barrios dispersos en las comunas de la zona sur-occidental, completando así la presencia del fenómeno de desplazamiento intraurbano en todo el mapa de la ciudad, excepto en la Comuna 14, Comuna El Poblado, donde predominan los estratos socio-económicos 5 y 6 (figura 40).

dominan los estratos socio-económicos 5 y 6 (figura 40).

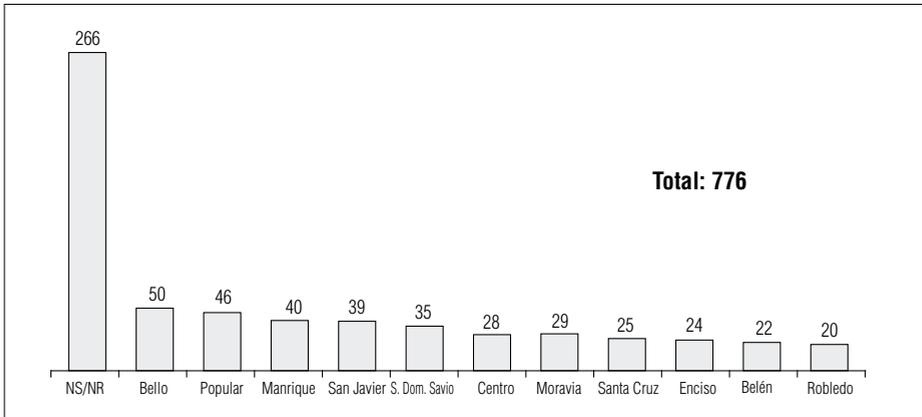
Figura 40. Mapa del desplazamiento intraurbano año 2006 sectores expulsores

Fuente: Personería de Medellín, 2006

Comparando los barrios expulsores y los receptores, se encuentran barrios que son expulsores y receptores a la vez. Algunos como Santo Domingo Savio y El Popular son más expulsores que receptores, y La Comuna 13 y Manrique siguen expulsando y recibiendo población, pero la geografía del desplazamiento cambia según la dinámica de los actores armados. Indudablemente la Comuna 13 fue predominantemente expulsora en el 2004.

El municipio de Bello aparece como receptor y no como expulsor, aunque en el año 2006 hubo un desplazamiento masivo de Bello hacia Medellín, evidenciando así los flujos que se dan entre los municipios del Área Metropolitana, pero fundamentalmente entre Medellín y Bello.

Una comparación entre los desplazamientos rural-urbano e intraurbano en Medellín, respecto al actor que las personas han declarado como expulsor, presenta un contraste marcado según el cual el principal expulsor en la ciudad son las autodefensas y el principal expulsor de la

Figura 41. Ubicación de los desplazados intraurbanos más representativos

Fuente: Personería en Medellín, 2006.

parte rural es la guerrilla. Según Informe de la Personería de Medellín, para la población expulsada de otros municipios de Antioquia o de otros departamentos en su orden los actores expulsores más significativos son: la guerrilla (54%), autodefensas (23%) y Grupo Armado No Identificado (12%). Para la población que ha sufrido el desplazamiento intraurbano, en su orden los principales expulsores son: Autodefensas (50,4%), Guerrilla (13,2%) y Grupo Armado No Identificado (18,2%).

Según la Personería de Medellín, en el año 2006 para las 776 personas que declararon su situación como desplazadas dentro de la ciudad, aparecen tres motivos principales, en su orden: amenazas (30%), violencia (28%) y miedo (25%). El resto de motivos se nombran como muertes (4%), asesinatos (3%), enfrentamientos (2%), atentados (2%) y otros (6%).

Quiere decir que el 83% de la población que sale desplazada de los barrios experimenta allí una atmósfera de miedo, amenazas, violencia que la obliga a salir, donde los principales actores expulsores en su orden son las autodefensas, no identificados y la guerrilla. En dicha atmósfera es significativo un 18,2% de actores no identificados, lo que en su conjunto podría dar la idea de una situación en la cual la percepción de peligro es confusa y por tanto de mayor angustia.

3.2.5.4. Desarrollos normativos

Se reseñan a continuación en los cuadros 50, 51 y 52 algunos de los principales referentes jurídicos a nivel nacional, departamental y local que orientan la Política Pública en el tema del desplazamiento forzado:

Cuadro 50. Desarrollos normativos en el ámbito nacional

Ley 387 de julio 18 de 1997	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
Decreto 173 de enero 26 de 1998	Que se hace necesario adoptar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual consta de dos partes, la primera de las cuales contiene la presentación, diagnóstico y marco político y legal del plan, y la segunda parte determina los objetivos y acciones concretas que habrán de desarrollarse para el logro de aquellos. Estrategias de prevención, ayuda humanitaria de emergencia, consolidación y estabilización socio-económica.
Ley 508 de 1999	Obligación del Ministerio de Salud para dar atención integral a la población desplazada.
Decreto 489 de marzo 11 de 1999	Artículo 10. Asignar a la Red de Solidaridad Social, entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.
ST-327 de abril del 2001:	El desplazamiento forzado comporta una grave y múltiple violación de derechos humanos. El desplazamiento es una situación de hecho y por tanto "no necesita como requisito para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna autoridad pública ni privada para configurarse como tal". Las personas desplazadas tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación.
ST-268/ 2003	Reconoce el desplazamiento intraurbano como modalidad de desplazamiento forzado. Ordena a las instituciones responsables incluir a las personas desplazadas forzosamente dentro de las ciudades, incluirlas en el Sistema de Atención.
ST-602 del 2003	Sobre el restablecimiento y la acción positiva: La Corte considera que si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial, pues esta sería lo que le permitiría enfrentar su situación de vulnerabilidad extrema. "Para contrarrestar los efectos nocivos del reasentamiento involuntario producto del desplazamiento, y siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados...".
ST-025 del 2004	Dado el incumplimiento reiterativo del Estado colombiano en las respuestas para la atención de la población desplazada y la restitución de sus derechos, declara esta situación como un estado de cosas inconstitucional. Establece un conjunto de derechos que garantizan un mínimo vital para la población desplazada y hacia los cuales debe dirigirse la acción estatal: derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.
Ley 975 del 25 de julio del 2005	Ley de justicia y reparación. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Se establecen mecanismos para el restablecimiento y la reparación de las víctimas.
Auto 176 del 2005	Mecanismo de seguimiento constitucional a la implementación de la Sentencia T 025. Determina que es necesaria la implementación de un cronograma que señale el momento y la destinación de los recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación para ejecutar la Política Pública y superar el estado de cosas inconstitucionales. Establece como uno de los problemas para el incumplimiento de las metas presupuestales necesarias para superar el estado de cosas inconstitucionales, fijadas por el Departamento Nacional de Planeación, la falta de compromiso de las entidades territoriales en la destinación prevalente de los recursos necesarios para la atención a la población desplazada de conformidad con lo dispuesto en la T-025 de 2004.

<p>Auto 177 del 2005</p>	<p>Relacionado con las medidas ordenadas en la Sentencia T025 en relación con las falencias de la coordinación institucional. Así, la Corte ordenó se implemente y aplique rápidamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales tendiente a que <i>las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos</i>, con las acciones señaladas por la Corte Constitucional. A la luz de la jurisprudencia constitucional, la autonomía presupuestal de los entes territoriales no es absoluta y en todo caso se debe ajustar a las necesidades nacionales dentro del marco de estado unitario y por ello a la ley le corresponde defender los intereses nacionales y para ello incidir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales.</p>
<p>Auto 178 del 2005</p>	<p>Señala como obstáculos relevantes para la aplicación de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada y por tanto la superación del estado de cosas inconstitucional: las entidades no hacen aún una caracterización de la población desplazada por la violencia y se les sigue tratando como población vulnerable, lo que incide en que no es posible determinar las responsabilidades de las entidades, la gravedad del problema, las necesidades presupuestales requeridas para enfrentarlo y las necesidades institucionales. En segundo lugar, la insuficiencia de recursos y la falta de brindar el tratamiento de tal a los desplazados, evidencia una falta compromiso de los entes territoriales para asignarle la categoría de prioritario al gasto público que se ha de destinar a su atención. En tercer lugar, se señalan falencias en la aplicación de la Política Pública que van desde la planeación y ubicación de metas a corto y largo plazo, la ausencia de mecanismos de evaluación de la implementación de las medidas ordenadas por la Corte y de mecanismos de evaluación que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos por la población desplazada.</p>
<p>Auto 218 del 2006</p>	<p>Mediante este auto la Corte aborda la evaluación del cumplimiento de las medidas adoptadas en los autos 176, 177 y 178 del 2005, para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 del 2004 sobre el problema del desplazamiento interno.</p> <p>Se establecen las áreas que presentan mayor retraso en la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de las órdenes expedidas por la Corte en las diferentes providencias, y conmina a las autoridades respectivas a que no sólo adopten los correctivos necesarios –señalados por el alto tribunal– que posibiliten agilizar el cumplimiento de las decisiones, sino además a la presentación del informe de la adopción de medidas conducentes a superar el rezago y los informes de gestión respectivos en los plazos señalados con anterioridad. Establece un decálogo de las áreas con mayores problemas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La coordinación general del sistema de atención a la población desplazada. 2. Las actividades de registro y caracterización de la población desplazada en el país. 3. El aspecto presupuestal de la política de atención a la población desplazada, tanto en su formulación como en su proceso de ejecución material. 4. La ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” de la población desplazada en todos los componentes de la política, a pesar del avance de algunas entidades al respecto. 5. La falta de especificidad en la política de atención a la población desplazada, en sus diferentes manifestaciones. 6. La desprotección de los grupos indígenas y afrocolombianos, especialmente afectados por el desplazamiento interno en los últimos meses. 7. La escasa seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras. 8. La falta de diferenciación entre la atención recibida por los desplazados recientes frente a quienes se desplazaron antes de la adopción de la sentencia T-025 del 2004 y los Autos 176, 177 y 178 del 2005. 9. La deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del ministerio del interior y de justicia; y 10. La ausencia de un enfoque de prevención dentro de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada y, en particular, dentro de las operaciones militares y de seguridad adelantadas por el Estado.
<p>Auto 333 del 2006</p>	<p>Verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas a Acción Social para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 del 2004 en materia de desplazamiento interno – remisión de información para considerar la apertura de incidentes de desacato contra funcionarios de Acción Social por incumplimiento de Órdenes de la Corte. Se señala como un asunto neurálgico en la imposibilidad de superar el estado de cosas inconstitucional, el registro y caracterización de la población desplazada, de tal modo que se tenga un conocimiento sobre su real situación y permita medir la magnitud del problema y los recursos necesarios para superarlo; así mismo, la falta de indicadores que permitan hacer seguimiento desde la perspectiva de la realización de derechos.</p>

Además de estas providencias, existe una serie de decretos reglamentarios por áreas temáticas y documentos Conpes que hacen parte del marco legislativo a nivel nacional.

Cuadro 51. Desarrollos normativos en el ámbito departamental

Ordenanza 06 del 2006	Aprueba 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.
-----------------------	---

Cuadro 52. Desarrollos normativos en el ámbito municipal

Decreto 760 del 20 de abril de 1998	Por medio del cual se creó el Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este tendrá la función de prestar apoyo y brindar colaboración al sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, emprendiendo las acciones establecidas por el Artículo 8 de la Ley 387 de 1997.
Decreto 2190 de octubre 9 del 2001	Por medio del cual se amplía la composición del Comité Municipal para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, creado mediante decreto 760 de 1998. Plantea la conformación de comisiones de trabajo al interior del Comité con el fin de organizar y distribuir las responsabilidades que le son propias, en relación a la atención integral de la problemática de desplazamiento forzado. Estas comisiones son: Atención humanitaria, registro, restablecimiento, comunicación, salud, prevención psicosocial y educación.
Decreto 0739 de abril 5 del 2005	Por medio del cual se reestructura el Comité Local para la Atención Integral de la Población Desplazada, como organismo rector, para establecer las políticas y coordinar las acciones para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de la población desplazada víctima del conflicto armado con asiento en la ciudad de Medellín, con la participación de dos clases de miembros: permanentes y ocasionales.

Como se observa, hay una considerable legislación sobre el tema de desplazamiento en el país que, de aplicarse, garantizaría el goce efectivo de derechos de la población desplazada. No obstante, su cumplimiento es deficiente, lo que contribuye a que la gran mayoría de la población permanezca en condiciones de extrema pobreza, exclusión y no reconocimiento social y político.

A nivel municipal se han dado avances que permiten ir clarificando funciones y facilitando la orientación de la coordinación de las organizaciones e instancias responsables de brindar atención integral a la población desplazada víctima del conflicto armado, pero ellos no logran operar debidamente y por lo tanto no se garantiza todavía la adecuada prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, retorno voluntario, consolidación y estabilización socio-económica de la población que vive dicha situación. La tendencia mayoritaria es a que esta población sea tratada como población vulnerable sin las excepciones exigidas por la ley, ya que su condición es creada por las debilidades del Estado para afrontar el conflicto armado y los problemas de violencia del país.

3.2.5.5. El desplazamiento forzado en los planes de desarrollo municipal: 2001-2007

Período: 2001-2003, Alcalde Luis Pérez Gutiérrez.

En el Plan de Desarrollo “Trabajando más por Medellín” se incluye de nuevo dentro de la línea de cultura ciudadana el tema “justicia social para la población desplazada”, en el cual se plantea como principal objetivo la “cualificación de la atención humanitaria” para esta población, el fortalecimiento del Comité Local y la puesta en funcionamiento de la Uao, todo esto bajo la coordinación de la Secretaría de Solidaridad (hoy Bienestar Social). La ejecución presupuestal en el trienio fue de \$10.000.000 (2001), \$438.986.202 (2002) y \$300.000.000 (2003).

Algunos hechos ocurridos en este período⁵⁰:

- En el año 2000, y a raíz de los reiterados incumplimientos del gobierno en los niveles nacional, departamental y local, un grupo de familias desplazadas cerró la curva de Rodas. Ante la solicitud de cumplimiento de sus compromisos por parte de instancias del gobierno, tanto nacional como departamental y local, firmaron nuevos acuerdos para una atención integral. De los compromisos establecidos en estos acuerdos la población solo recibió algunos mercados⁵¹.
- En noviembre del año 2002 es asesinado un líder de la comunidad La Honda. A raíz de esto y tras reiterativas amenazas y persecuciones, se dio durante tres días una ocupación de la Universidad de Antioquia por parte de alrededor de 40 familias desplazadas del asentamiento que solicitaban protección por parte del Estado. El CLAIPD, activo para la fecha, instauró en el asentamiento una mesa de trabajo con el fin de analizar y darle solución a las problemáticas que allí se venían presentando. No obstante, y después de algunas detenciones de la fuerza pública y posteriores persecuciones de los grupos paramilitares, la mesa dejó de operar sin haber logrado construir soluciones para el problema.

50. En esta reseña se retoman resultados de un ejercicio de sistematización realizado en el Comité Local de Atención a la Población Desplazada consignado en el documento Proceso de Reestructuración del Comité Local de Atención a la población desplazada del municipio de Medellín. Acta, julio de 2006.

51. *Ibíd.*

- En el año 2002 se conforma la Uao, una estrategia para reunir en un solo espacio la oferta de Atención Integral a la Población Desplazada. Se realiza un contrato con el CISP para hincar su operación.
- Se emite la sentencia T-268 sobre desplazamiento intraurbano, referida al caso de El Salado (Comuna 13).
- Comité Local de Atención a Población Desplazada: se lograron instaurar algunos procesos de mejoramiento y se fortalecieron las comisiones de trabajo. En este periodo (2002-2003) se inicia la participación de algunas ONG, como, por ejemplo, CISP, CAH, Cooperativa Ágora de Envigado y la Corporación Región, y se comienza la interacción con el CDAIPD, quienes los asesoran, acompañan y brindan algunas capacitaciones.

Período 2004-2007: Alcalde Sergio Fajardo Valderrama

En el marco del Plan de Desarrollo “Medellín Compromiso de Toda la Ciudadanía” y como parte del programa “Atención a Poblaciones vulnerables” se plantea el proyecto “Población Desplazada”. Las metas planteadas tienen que ver con la orientación de la población desplazada (100%) y con el incremento del 20% al 40% del acceso a los programas y proyectos urbano- regionales para mejorar la calidad de vida. Está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Bienestar Social, con la siguiente ejecución presupuestal: \$356.499.470 (2004), \$1.085.569.565 (2005), \$1.563.998.668 (2006) y se presupuestan \$1.600.000.000 para el 2007⁵². En este periodo se fortalece y da continuidad al Comité Local en el que participan diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales y se traslada la Uao para la Colonia de Belencito.

En julio del 2005 la Alcaldía de Medellín firmó, junto con otros alcaldes de las principales ciudades receptoras de población desplazada, lo que se conoció como “Acuerdo de Voluntades”⁵³, una iniciativa promovi-

52. Y desde las otras Secretarías según el documento del 24 de noviembre del 2006, que se anexa para el presupuesto del 2007, donde la Alcaldía se compromete a brindar una atención específica a la población desplazada, se define la siguiente asignación presupuestal y se clarifica en que se invertirá: Salud \$4.579.310.058, Cultura \$108.300.000, Desarrollo Social \$2.340.100.000, Inder \$90.810.989 y la Secretaría de Educación firma el compromiso pero no se precisa el monto que se asigna.

53. Este acuerdo es firmado por los alcaldes de Medellín, Bogotá, Cali, Cartagena. Bucaramanga, Santa Marta, Viotá, Ataco, Malambo, Río Blanco, La Palma, Soledad, Chaparral, Yacopí, Bello, Girón, Soacha, Itagüí, Florida Blanca y Caparrapí. En: Alcaldía Mayor de Bo-

da por el Alcalde de Bogotá, con la participación del Gobierno Nacional por medio de la Red de Solidaridad Social y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, Acnur.

Mediante este acuerdo los alcaldes se comprometen, en términos generales a: “hacer lo necesario, dentro de sus posibilidades presupuestales, para dar cumplimiento a la sentencia T025; a promover entre los funcionarios el conocimiento y aplicación de los Principios Rectores; a brindar atención en salud al 100% de la población desplazada en el último año; a brindar atención efectiva en educación a la totalidad de niños desplazados; al fortalecimiento de las Unidades de Atención y Orientación; a brindar apoyo para la actualización de Sistema Único de Registro; a favorecer la puesta en marcha de los Sistemas de Alerta Temprana; a apoyar los programas de seguridad alimentaria urbana y rural; a buscar alianzas con el gobierno nacional con la empresa privada y la comunidad internacional para buscar respuestas integrales (Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía de Medellín, Acnur, 2005: 23-26).

A pesar de que este es un acuerdo que, como su nombre lo indica, es de voluntades y no tiene efectos vinculantes, constituye un antecedente importante en el compromiso de la ciudad para con las personas desplazadas y se articula con iniciativas internacionales como el Plan de Acción de México para las personas desplazadas y refugiadas, en la estrategia de ciudades solidarias.

De otro lado, la apertura en la ciudad de Medellín de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las Personas Refugiadas, Acnur, a la vez que es resultado de la preocupación de este organismo por la situación que se vive en la ciudad y la región, es también un importante respaldo para el gobierno local, especialmente en lo referido a la construcción y seguimiento de una política municipal para la población desplazada.

El Plan Integral Único –PIU–

Es un instrumento que es producto de los desarrollos normativos de las políticas de atención a la población desplazada a nivel nacional. A nivel local es el resultado de un proceso de concertación entre las

gotá, Alcaldía de Medellín, Acnur, 2005. Iniciativas para fortalecer las políticas públicas de atención al desplazamiento interno. Acuerdo de Voluntades, Planes integrales de atención a Población desplazada de Bogotá y Medellín. Medellín; Anthropos, pp. 23-26.

entidades que hacen parte del Comité Local de Atención a la Población Desplazada iniciado en el 2004 y se plantea como objetivos: “Integrar los esfuerzos públicos y privados para la prevención, atención, protección, retorno voluntario... de la población víctima del desplazamiento” y “garantizar manejo eficiente y oportuno de los recursos humanos... para la atención a este grupo poblacional”.

Este Plan se divide en varios componentes y estrategias; algunos de los cuales son:

1. Atención directa: brindar atención humanitaria a la población desplazada ubicada en Medellín, en las fases de prevención, emergencia, restablecimiento y reubicación.
2. Fortalecimiento de organizaciones: posibilitar un accionar articulado de las ONG de desplazados con el Comité Local.
3. Diagnóstico: caracterizar a la población en condición de desplazamiento.
4. Seguridad y Protección: diseñar e implementar estrategias de seguridad y protección en beneficio de la población desplazada ubicada en Medellín.
5. Espacios de deliberación: propiciar espacios de debate y reflexión mediante encuentros periódicos con el fin de incidir en el desarrollo de políticas públicas.
6. Gestión de la corresponsabilidad: fortalecer la coordinación del sistema nacional de atención a la población desplazada en la ciudad de Medellín durante las tres fases del desplazamiento.
7. Sistema de Información: impulsar el uso del sistema de información existente por parte de todas las entidades del SNAIPD en el municipio de Medellín.

Para la operación de este Plan Integral, la administración local desde la Secretaría de Bienestar Social contrató con la Unión Temporal “Suamapaz, Aca, Manapaz y Cerfami” cuatro de los componentes: fortalecimiento organizativo, diagnóstico, espacios de deliberación, gestión de la corresponsabilidad y sistemas de información; y realizó otro contrato con la agencia de cooperación “Ayuda Humanitaria y CISP” para acciones del componente de atención directa en lo relacionado con ayudas humanitaria.

A pesar de que el plan contempla la articulación y participación de diferentes instancias de la municipalidad, la responsabilidad básica ha

estado centrada en estas instituciones, lo cual, sin ser negativo en sí mismo, no se ha correspondido con la responsabilidad asumida por las dependencias de la administración municipal.

Es importante resaltar que desde el inicio, en la Alcaldía se ha atendido a la población desde varias Secretarías (Salud, Educación, Bienestar Social, Desarrollo Social, Inder y Cultura Ciudadana) y que la Secretaría de Bienestar Social ha tenido un solo proyecto que es la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada, Uao, figura que funciona a nivel nacional como parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada y cuyas funciones tienen que ver con la orientación a la población para el acceso a las ofertas institucionales, la atención humanitaria y el apoyo y coordinación de los procesos de restablecimiento y retorno. En el informe presentado por el Señor Procurador en noviembre 27 del 2006 a la sala tercera de la Corte Constitucional para la sustentación del Auto 333 se hace alusión específica a la situación de Medellín en relación con la Uao y la atención humanitaria que allí se presta:

La Uao de Medellín tiene como principales falencias: i) la atención no diferencia positivamente a las mujeres embarazadas, o con niños de brazos, ancianos y discapacitados; ii) presuntos maltratos de los vigilantes y contratistas a la población desplazada; iii) incumplimiento de Acción Social en la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia: a los hogares que la solicitaron entre agosto 26 de 2006 y 10 de octubre de 2006, sólo se les había hecho entrega de recursos para alojamiento, pero estaba pendiente la entrega del apoyo alimentario; esto es, las familias continuaban esperándola luego de cuatro meses; iv) fallas en la provisión de recursos técnicos, especialmente de teléfonos y computadores; v) escaso personal de Acción Social para la atención de un gran número de población desplazada; vi) fallas graves en la toma de declaraciones, ocasionada principalmente por no capacitación.

...En la aplicación del Modelo de Seguimiento y Evaluación al SNAI-PD a Medellín, no se pudo medir ni la prestación de la ayuda inmediata ni la atención de emergencia porque no existe sistema de información que permita medir la ayuda prestada dentro del período evaluado —1º de enero a 31 de mayo de 2006— a quienes generaron ese derecho dentro del mismo y en todo caso, la suma reportada es insuficiente para cubrir el rezago y la demanda del período. Vale decir, no encontramos

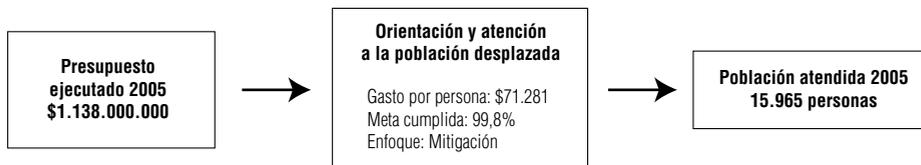
ni las nuevas definiciones para garantizar ese derecho ni su prestación adecuada. Por el contrario, como se explica en el acápite de registro, el 42% de los declarantes son rechazados por causas que contradicen el mandato legal.

Veamos el resultado de esta evaluación desde el enfoque y las competencias establecidas por la Secretaría de Bienestar Social.

3.2.5.6. Descripción del modelo de intervención y del proyecto con población en situación de desplazamiento

De acuerdo con la misión de la Secretaría de Bienestar Social, esta plantea un modelo de intervención con el fin de promover, prevenir, mitigar y superar las condiciones de riesgo social de la población vulnerable, entre ellas las que están en condición de desplazamiento. A continuación se describe este modelo en su diseño organizacional con el fin de poder evaluar la coherencia y pertinencia del marco lógico del programa, el modelo de organización y gestión, el enfoque y los criterios de focalización, los recursos financieros incorporados y las poblaciones beneficiadas, haciendo énfasis en el año 2005.

Figura 42. Proyecto para población en situación de desplazamiento, año 2005



3.2.5.7 Evaluación cuantitativa del modelo de intervención y del proyecto

De la ejecución presupuestal de la Secretaría de Bienestar en el 2005, el 2% fue destinado a la atención de la población en situación de desplazamiento y las 15.965 personas atendidas representaron el 3,84% del total de la población beneficiaria de los proyectos de esta dependencia; la inversión por persona año fue de \$71.281 en cuanto a orientación y atención inicial que es la responsabilidad de Bienestar Social.

En relación con la **eficiencia**, es alta puesto que la ejecución presupuestal en el 2005 alcanzó el 102,3%, superando lo presupuestado

inicialmente. Igualmente, es alta la **eficacia**, puesto que llegó al 99,8% de la meta programada para dicho año, (cuadro 53).

Analizando la misión de la Secretaría de Bienestar Social y la realidad de la problemática del desplazamiento en la ciudad, la cual se calculó para el 2005⁵⁴ en 77.177 personas, se observa que la cobertura fue del 20,7% de esta población, lo que evidencia un bajo nivel de **incidencia**.

3.2.5.8. Evaluación cualitativa del modelo de intervención y del proyecto

La Secretaría de Bienestar Social desarrolla el programa de atención a la población en situación de desplazamiento desde el año 2001, con el objetivo de brindar atención humanitaria, atención psicosocial y restablecimiento a esta población, mediante la articulación en el marco de la normatividad vigente y las políticas de la Administración Municipal.

La Secretaría opera la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada, Uao, mediante la coordinación con Acción Social y otras entidades gubernamentales y se apoya en un contrato con entidades no gubernamentales para desarrollar algunos componentes del Piu, como atención humanitaria inicial, orientación y apoyo a iniciativas productivas a las personas desplazadas por la violencia que llegan a la ciudad, al igual que deben realizar procesos de reestablecimiento o retorno. Esta unidad tiene como objeto realizar una atención más humana, personalizada, coordinada, eficaz y oportuna, y realiza su trabajo desde un foque de mitigación, lo que muestra un nivel de coherencia e integralidad para dar respuesta a la realidad de la ciudad, pero es mínima frente a las demandas y necesidades que vive dicha población y frente a las exigencias planteadas por las leyes y las sentencias, requiriendo un compromiso más contundente de las otras dependencias de la Alcaldía para hacer una atención más integral con acciones diferenciales y específicas.

Los funcionarios de la Secretaría evalúan que según los objetivos del Plan de Desarrollo, el proyecto de atención y orientación a la población desplazada tiene unos **efectos** en los beneficiarios en un nivel medio,

54. Se toma la sumatoria de los registros de personas desplazadas de la Personería de 1999 a 2005 que fueron 95.398 personas y se le restan las 18.221 personas que fueron atendidas por la SBS en el 2004, que es el año en que se empieza a brindar una atención directa a dicha población, ya que en el 2003 se hace el montaje de la Uao.

en cuanto a la promoción de la autonomía y el desarrollo de capacidades y autogestión, al igual que en los ítems de la garantía de derechos y de la dignidad y el bienestar; la inclusión e integración social y en el empoderamiento como ciudadanos que aportan a la democracia, pero es importante hacer un análisis relacional con los planteamientos del Procurador en su informe de noviembre del 2006.

Cuadro 53. Matriz de evaluación del proyecto para población desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, 2005

PROYECTOS	EFICIENCIA	EFICACIA	INCIDENCIA	EFECTOS					
				Autonomía	Desarrollo de capacidades y autogestión	Ciudadanía y democracia	Dignidad y bienestar humano	Inclusión e integridad social	Garantizar derechos
Atención y Orientación a la Población Desplazada	☺	☺	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹

☹: Baja

☹: Media

☺: Alta

3.2.5.9 Conclusiones

Medellín es la segunda ciudad del país con mayor recepción de población desplazada y se constituye en ciudad receptora de desplazamiento forzado por violencia, sin que haya dispuesto los equipamientos urbanos y los servicios básicos necesarios para recibir a esta nueva población. Hoy se sabe que la mayoría de las personas no quieren retornar, ya sea porque no hay garantías de seguridad y subsistencia o porque se ha optado ya por vivir en la ciudad, lo que se traduce en grupos poblacionales asentados en la ciudad de manera definitiva, la gran mayoría en lugares de alto riesgo.

La ciudad no ha logrado atender este fenómeno, generando grandes problemas sociales y de exclusión. La población desplazada por la violencia no encuentra un ambiente cultural, institucional y político favorable para rehacer sus proyectos de vida a nivel individual y familiar. La situación general en que vive la población desplazada es de extrema precariedad y se ubica en sectores de alto riesgo sin posibilidad de recuperación, a la vez que son zonas de alta conflictividad, lo que hace que vivan también desplazamientos internos y tengan permanentemente amenazadas sus vidas.

El tema del desplazamiento intraurbano requiere una atención especial. Como se ha dicho, las resistencias y los obstáculos que encuentran el conjunto de personas desplazadas que llegan a la ciudad se amplifican para este grupo de personas, dadas las resistencias de las instituciones en aceptar esta como una modalidad igualmente grave de desplazamiento forzado (tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional) o a considerarlo simplemente como un efecto connatural al conflicto urbano. Durante el último período, el fenómeno se ha expandido e incrementado de manera preocupante sin que haya un reconocimiento social y político de sus implicaciones.

La Alcaldía de Medellín, en esta última administración ha mejorado la atención a dicha población transformando sus estrategias de atención, orientación y coordinación institucional, y ampliando considerablemente el presupuesto con respecto a anteriores administraciones. Pero ante la magnitud del fenómeno, este esfuerzo es insuficiente.

La Secretaría de Bienestar Social gira en torno a las estrategias de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada, al Plan Integral Único y al Comité Local de Atención a la Población Desplazada. Estos han sido instrumentos previstos por la ley y constituyen sin duda estrategias importantes para la operación de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada. Sin embargo, estos instrumentos, que han sido operados de manera importante por organizaciones no gubernamentales o agencias de cooperación, no logran suplir la necesidad de una política municipal articulada frente a la población desplazada, que responda efectivamente a un enfoque de realización de derechos y que comprometa la acción específica y diferencial de sus diferentes dependencias. La Secretaría de Bienestar Social es el ente que responde, como gobierno municipal, por la acción gubernamental en este campo. En tal sentido, deberían ser claros y explícitos los mecanismos de coordinación con las demás dependencias municipales, puesto que como se ha demostrado en los diferentes balances realizados en el Comité Municipal, ha sido muy difícil comprometer y asignar responsabilidades específicas a varias de estas dependencias en relación con las acciones allí definidas. Ni la Secretaría de Bienestar Social ni el Comité Local actúan como ente rector para la municipalidad en esta materia.

Como lo muestra el análisis, las interpretaciones y las órdenes que la Corte Constitucional ha emitido no están referidas solo al gobierno nacional. La ST 025 y los respectivos autos de cumplimiento ordenan a los entes territoriales destinar partidas específicas, formular programas, metas e indicadores que permitan leer el acceso de la población desplazada a sus derechos. A pesar de que en el último período se han hecho esfuerzos importantes, especialmente en cuanto a la destinación presupuestal, no están claros los destinatarios, los indicadores y mucho menos la existencia de programas específicos y diferenciados con respecto a la demás población destinataria de los programas sociales de la alcaldía. Por eso, y a pesar de que es necesario hacer una revisión de las metas y los indicadores propuestos por cada una de las dependencias en relación con la magnitud del problema y la demanda de la población, es muy importante el acta de compromiso firmado para el 2007 relacionada con una destinación presupuestal específica de cada dependencia.

Sin embargo, un obstáculo importante en la lectura tanto de la problemática como de lo que se ha estado haciendo, tal y como lo señala la Corte en el Auto 333, es el de la falta de una caracterización de la población desplazada que permita mayor claridad no solo en cuanto al número, sino a las condiciones en las que se encuentra. A pesar de que existen avances en la información que está suministrando, por ejemplo, la Personería de Medellín, es necesaria una información que sirva como punto de partida para poder evaluar la acción gubernamental en este campo. Solo así podrá avanzarse en un balance que centre su mirada, más que en la oferta institucional, en su impacto en la vida de las personas, es decir, en lo que la acción institucional ha permitido o no en la perspectiva del goce efectivo de derechos.

En el caso específico de la Secretaría de Bienestar Social, es conveniente revisar la pertinencia de un enfoque de mitigación de riesgos para la población desplazada. Como se ha señalado, se requiere formular una política orientada por un enfoque de realización y goce efectivo de derechos que permita el real restablecimiento y reparación de la población desplazada, y esto incluye la prevención y la atención humanitaria que son las actividades con las que de manera más explícita ha estado relacionada esta Secretaría.

Finalmente, la existencia de la Ordenanza Departamental, el Acuerdo de Voluntades, las sentencias y los autos proferidos por la Corte Constitucional, la participación lograda en el Comité Local de Atención a la Población Desplazada de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, los procesos que se vienen adelantando en la ciudad de fortalecimiento de las organizaciones de la población desplazada y el proceso paulatino de apropiación de sus derechos, y la presencia de Acnur en la ciudad, entre otros, deben ser vistos como elementos de un contexto favorable para el avance de la ciudad de Medellín, y de la administración local en particular, en el reconocimiento de la población desplazada en su condición de víctimas, pero también de sujetos y ciudadanos con igualdad de derechos a la ciudad y a una vida digna en ella.

Todos estos avances han confluído en un importante proceso de construcción colectiva de Política Pública para la Atención a la Población Desplazada desde un enfoque de derechos que garantice su restablecimiento y reparación integral. Esta es una excelente oportunidad de construcción de Política Pública que comprometa al Estado y a la sociedad en la respuesta a esta población.

3.2.5.10 Recomendaciones

- Realizar de manera urgente un estudio que dé cuenta de la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en la ciudad y de las características de la población desplazada, sus necesidades y demandas, pero también sus potencialidades y aportes como sujetos y ciudadanos. Esto es un asunto indispensable no solo para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas, sino para el reconocimiento de la población que ha llegado en esta situación como sujetos activos en la construcción de la ciudad.
- En esta misma perspectiva, es necesario avanzar en la comprensión del fenómeno del desplazamiento intraurbano como parte del mismo fenómeno. Como hemos dicho, este fenómeno reviste especial gravedad, por lo que se requiere un mejor conocimiento de su magnitud y particularidades para incorporarlo de manera explícita al quehacer de la Política Pública, tal y como lo orienta la ley.
- Continuar avanzando en la construcción de una Política Pública que responda claramente a un enfoque de derechos y que replantee la

tendencia hasta hoy predominante de atender a la población desplazada como parte de la población pobre o vulnerable con los programas sociales generales creados para tal fin. La población desplazada es, ante todo, víctima a la que le han sido vulnerados gran parte de sus derechos fundamentales. El restablecimiento, reparación y restitución de sus derechos requieren de una acción positiva que le permita superar las condiciones de vulnerabilidad extrema en que se encuentra y su reconocimiento como sujetos y ciudadanos. Esta acción debe traducirse en enfoques, programas, presupuestos e indicadores específicos, con un claro asiento y responsabilidad en la administración municipal.

- Avanzar en la comprensión del fenómeno del desplazamiento forzado desde sus dimensiones metropolitanas y regionales. Como lo demuestra la información analizada, se trata de un fenómeno que trasciende las fronteras de la ciudad y en tal sentido requiere articulaciones territoriales y administrativas para su tratamiento. El tema del desplazamiento forzado debe ser, explícitamente, parte de la agenda de coordinación metropolitana y regional.
- Como parte de la construcción de una Política Pública desde un enfoque de derechos, se debe avanzar en la construcción de indicadores que den cuenta, más que de la oferta institucional, de su impacto e incidencia en la realización de los derechos de esta población. Esto, como lo hemos visto, supone un cambio en la mirada y en la acción institucional y gubernamental con respecto a esta problemática.
- Acoger algunas recomendaciones importantes de la primera fase del Piu: incentivar la participación activa y proactiva de las víctimas, en este caso los líderes y las lideresas, en el diseño, formulación e implementación, pero especialmente en el monitoreo, control y evaluación de cada uno de los servicios; utilizar la base de datos diseñada y la plantilla de registro de atención para que todas las instituciones utilicen la misma; en los procesos de formación a la población en situación de desplazamiento, generar competencias participativas para que las necesidades de las poblaciones desplazadas sean vistas tanto desde los hombres como desde las mujeres adultas y jóvenes, y se desarrollen acciones para su inclusión social, política, cultural y económica.

- Fortalecer la articulación entre lo nacional, departamental y municipal para formular un Piu más integral, contando con la asesoría de Acnur. Se sugiere realizar planeación estratégica del Plan para el año 2007 – 2008, en el cual se visualicen metas a largo plazo desde el enfoque de restitución de derechos y restablecimiento de la población desplazada. En dicha planeación deben participar todas las entidades que ofrecen servicios de atención a ella y contar con la participación activa de líderes y lideresas de OPD, además de contar con una coordinación General del Piu para el municipio de Medellín que integre todas las acciones municipales con las departamentales y nacionales.
- Como ha sido señalado, tanto a nivel nacional como local uno de los principales obstáculos para el reconocimiento y la integración de la población desplazada como sujetos y ciudadanos es la discriminación de la que es objeto en diferentes esferas de la sociedad. Debe ser compromiso explícito del gobierno y parte de la Política Pública una labor explícita de información, sensibilización y formación a la sociedad y a los servidores públicos relacionados con el fin de que se avance en la comprensión del fenómeno y la construcción de actitudes y prácticas responsables y solidarias para con la población que ha sufrido este drama humanitario.
- Continuar fortaleciendo la organización de la población en situación de desplazamiento forzado, de cara al restablecimiento de sus vidas. Que la población desplazada exprese libremente sus opiniones e intereses y reconozca su condición de sujeto en situación de desplazamiento forzado, participe de organizaciones o acciones colectivas que busquen la garantía y ejercicio de sus derechos y la reparación de las pérdidas propiciadas por el desplazamiento forzado; hacer procesos de formación de animadoras y animadores comunitarios democráticos con capacidad de expresar sus derechos y necesidades como población en situación de desplazamiento forzoso; construir entre todas las organizaciones un Plan de Acción para el reconocimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzoso de los asentamientos y la participación política, e incidir en la transformación de valores y actitudes patriarcales de hombres y mujeres, jóvenes y adultos.

- Fortalecer las unidades de atención, los equipos de funcionarios públicos y las figuras jurídicas privadas (operadores) que se han venido estableciendo para la atención integral a la población desplazada por la violencia. Para ello son necesarias medidas como la de subirle de rango, en Medellín, a la oficina responsable de la atención, que hoy es un proyecto especial, dentro de la unidad de programas especiales de la Secretaría de Bienestar Social. Pensar en la posibilidad de crear una Subsecretaría o dependencia con mayor autonomía para gestionar y coordinar al interior de la Alcaldía.

3.2.6 Personas explotadas y abusadas sexualmente y en ejercicio de la prostitución

3.2.6.1. Caracterización de la problemática

La prostitución es una expresión de la crítica realidad frente a la crisis económica, la falta de empleo y la violación de derechos humanos, aunado a la problemática de la **explotación y abuso sexual** de niños, niñas, jóvenes, mujeres y hombres, aunque se reconoce también en esta vivencia sexual la posibilidad de hacerse desde la libertad y la autodeterminación.

Se reconoce que la problemática ha venido transformándose en la ciudad, ya no sólo las mujeres son las que están vinculadas a la prostitución, sino que se visibiliza la prostitución masculina, la de homosexuales y personas con otras opciones sexuales; además ya no se trabaja en este oficio por problemas económicos, sino que las mujeres y hombres jóvenes de estratos medios y altos empiezan a involucrarse desde nuevas modalidades de la venta de sus cuerpos, para acceder a ropa, viajes y objetos que les demanda la sociedad de consumo. La problemática se complejiza con la trata de personas y la explotación y abuso sexual de los menores de edad.

En Medellín no existen estudios o investigaciones rigurosas que le hagan seguimiento a la problemática, sino investigaciones aisladas de grupos específicos que se trabajan a partir de muestreos o que recogen la experiencia de trabajo, como es el caso de la corporación Espacios de Mujer.

Dichos problemas no sólo han cambiado en las personas que lo viven, sino también en los lugares que se ejercen. No hay únicamente casas de lenocinio, también se utilizan residencias, hoteles y casas para explotación sexual de menores que se ocultan en algunos casos tras la oferta de centros de masajes. Además, su ubicación no es sólo en barrios o sectores reconocidos como la Veracruz, el Parque Bolívar, entre otros, sino que se desplaza a sectores de clases media alta y alta como Laureles, Conquistadores y el Poblado.

Permanece en la problemática la presencia de los proxenetas, pero también se hace visible la propia familia generando las condiciones para que los y las menores entren al mercado de la explotación y el abuso y desde ahí generen recursos para la subsistencia del hogar.

Asociado a estas problemáticas se identifican fenómenos más recientes como la pornografía infantil y juvenil por Internet, la trata de personas (las mujeres van engañadas en búsqueda de oportunidades de trabajo en el exterior y lo que sucede es que las meten a redes de prostitución internacional) y el servicio “prepago”, en el que las jóvenes estudiantes de bachillerato y universidad de clase baja, media y alta, generalmente con fines económicos para atender el pago de estudio, vestido, cirugías estéticas y recreación principalmente, participan en redes en las que mediante celulares las contactan para prestar sus servicios, regularmente a personas de clase alta o extranjeros en hoteles y residencias particulares.

Hay un aumento vertiginoso del número de establecimientos y redes comerciales que promueven y permiten el ejercicio de la prostitución y la explotación sexual en la ciudad, siendo insuficientes e ineficaces los mecanismos de control.

Existen esfuerzos dispersos de instituciones públicas y privadas que desde hace varios años intervienen las problemáticas de prostitución, abuso y explotación sexual.

3.2.6.2 Caracterización de la población

Veamos algunas características de la población en ejercicio de la prostitución y explotada y abusada sexualmente, según datos de estudios específicos:

En cuanto **a la prostitución**: en una investigación de la Universidad Nacional en el 2002, se plantea que en 1930 había 1.526 prostitutas declaradas en Medellín (Obregón, 2002). A partir de allí no se encontraron registros sino hasta el 2001 con las memorias del Primer foro sobre tráfico de personas y prostitución, en las que se presentan algunos reportes de un estudio del año 2000 sobre una muestra de 500 prostitutas, que demuestra que un 62,5% viven en estratos 1 y 2; el 77% de ellas no tiene esposo ni compañero estable y son las proveedoras de la familia. Tienen un promedio de 2,5 hijos y la mayoría tiene otros familiares a cargo. El 80% de ellas sufren de enfermedades de transmisión sexual.

En el 2003, el estudio realizado por la Corporación Espacios de Mujer *Mujeres que ejercen la prostitución, una historia de inequidad de género y marginación*, después de tres años de trabajo, señala lo siguiente:

Las condiciones de la mujer en la ciudad son más críticas que las del total de población, una investigación de 1998 revelaba que 66% de las mujeres ganaban menos de un salario mínimo legal vigente, frente al 43% de los hombres y sólo el 16% de ellas tiene más de 2 salarios, frente al 25% de los hombres. Otras situaciones que muestran la desigualdad son la afiliación a la seguridad social, los niveles de escolaridad y su doble trabajo dentro y fuera del hogar.

Otra problemática que se asocia es la violencia intrafamiliar. Según Medicina Legal, de los 2.485 casos examinados en el 2002, el mayor número de agresiones es causado por el cónyuge de la víctima (58,8%), por hermanos el 11,4%, un familiar el 10,6%, el padre el 7,8%, la madre el 5% y el padrastro el 2,1%, lo que demuestra que la agresión es hacia las mujeres y los menores.

La caracterización de las 500 mujeres que ejercen la prostitución con las que se hace el estudio es: el 4% son menores de 20 años, el 30,8% entre los 19 y 25 años, el 36,5% entre 26 y 35, el 21,8% entre los 36 y 45 y el 6,9% más de 46 años. De dicho total, el 54,7% nacieron en Medellín, el 33,8% vienen de otros municipios de Antioquia y el 11,5% de otros departamentos.

En promedio la escolaridad es de 6,2 años, muy equivalente al promedio de toda la población femenina de la ciudad que es de 6,5, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del 2000 de Profamilia. Esto puede ser porque la muestra eran las mujeres que participaban en los

programas y ya se habían vinculado a establecimientos educativos.

Con referencia al lugar de residencia, el 21,2% viven en el centro, y el 50,4% viven en barrios de las zonas nororiental y noroccidental donde hay altos niveles de marginalidad, violencia y pobreza.

El 85,4% tienen hijas o hijos a cargo y el 34,8% han tenido en su vida más de tres hijos, y se le añade que cuatro de cada diez tienen otros familiares a su cargo. El 82,95% no tienen esposo ni compañero, y el 47,4% son las únicas proveedoras económicas del hogar. El 37,9% viven en casa arrendada, el 30,7% en propia y el 26% en familiar.

Se concluye que 37,1% de las mujeres de la muestra han iniciado el ejercicio de la prostitución cuando tenían menos de 18 años, casi la mitad han ingresado entre los 18 y 25 años y casi la totalidad declaró que tomó la decisión por motivos económicos. Al 54% las motivó una amiga, al 25% un familiar y el 22% lo hizo por iniciativa propia. Otro dato importante es que 64,4% han tenido uno o más familiares que han ejercido la prostitución, sobre todo hermanas, primas y tías.

En cuanto a la relación con las familias de origen, sólo el 20,8% declara venir de hogares disfuncionales, casi la mitad la define como buena o excelente, y las relaciones con las familias actuales el 64,4% las declara entre excelentes y buenas y el 34,6% entre regulares y malas.

Con respecto al uso del condón, las menores de 18 años lo utilizan en un 28,6% y las más adultas en un promedio del 85%. También declaran que utilizan el condón con clientes desconocidos, pero es menos frecuente cuando tienen relaciones con clientes conocidos o amigos y nunca con los novios, esposos o compañeros.

Del grupo de estudio 19 han ejercido la prostitución en países latinoamericanos, Japón, Tailandia y Europa, y el 48,5% declararon haber recibido propuestas de trabajo en el exterior.

Abuso y explotación sexual

Un estudiante de Educación de la Universidad de Antioquia (Echeverri, 2004), en el 2004 realizó un estudio con relación al abuso y explotación sexual masculina infantil y juvenil en el parque de Bolívar y encontró que entre las 100 personas que participaron de la investigación, el 1,2% eran menores de 10 años, el 35,6% entre 11 y 13 años y el 63,2% entre los 14 y 18 años.

El 73% viven en piezas alquiladas por días, el 21,4% en apartamentos o casas donde varios jóvenes pagan el arriendo como grupo. Existe una franja correspondiente al 8,6% que no tienen un sitio dónde vivir y recurren a la calle, por lo cual se considera el grupo más vulnerable. Por otra parte, el 22,8 % de los trabajadores sexuales declaró que viven solos, mientras que el 57,5% lo hacen con un amigo con quien, en algunos casos, se establece una relación de pareja. Un 10,1% viven con alguien de su familia y un 9,6% con su esposa, y recurren a la prostitución como medio de subsistencia.

Se encontró que más del 68,3 % de ellos no poseían tarjeta de identidad y sólo la poseían el 15,2%, y que el 16,5% tenían como único documento el registro civil. En cuanto al nivel de escolaridad, el 62,7% realizaron la primaria, el 15,3% la dejaron incompleta, el 18,9 % restante hicieron una secundaria incompleta y solamente el 3,1% estaban estudiando en ese momento.

Para el 80% de los entrevistados menores de 13 años, las bancas del parque de Bolívar constituyen el principal sitio de contacto, mientras que para el 20% de los muchachos de 14 a 17 años, Junín constituye el principal punto de encuentro con sus clientes.

En la explotación sexual comercial masculina infantil y juvenil del Parque Bolívar, casi el 82,1% de esta población comenzaron su labor como “trabajador sexual” cuando eran menores de edad. Después de los 16 años se disminuye considerablemente la participación de los trabajadores sexuales, confirmando que la vida “útil” como trabajador sexual de estas personas es muy corta.

Con respecto a la edad de los clientes, indica que entre los “usuarios del servicio” se presenta una gran variedad, pero el mayor peso porcentual (64%) lo tiene el rango que va de los 35 a los 50 años. Le siguen en orden de importancia (23%) los clientes entre 18 y 25 años y un 13% que oscilan entre hombres mayores de 60 años. La encuesta demostró que la mayoría de clientes son hombres. El número de clientes diarios fluctúa desde menos de tres hasta más de seis. Y los días de mayor demanda son el viernes y el sábado, y los lunes los de menor movimiento.

En cuanto a la asignación de sus ingresos, el 87% de los entrevistados los dedica a pagar el arriendo y la comida; el 79% suma a los dos anteriores el rubro “ropa”, pero muchos de estos jóvenes (42%) gastan

parte de este dinero en drogas y en menores proporciones declaran gastos de recreación (36%), y asistencia a la familia (17%).

En cuanto al uso del condón, se encuentra que el 8,6% nunca exigen el uso del preservativo y un 56% apenas lo hacen en ocasiones. Solamente el 14% lo exigen. Pero el problema es grave, no sólo porque los jóvenes no exijan el uso del preservativo, sino porque los clientes pagan una suma adicional por omitir su uso.

Delitos sexuales

Según cifras de la Unidad de Delitos Sexuales de la Fiscalía Regional Medellín, entre el 2004 y el 2005 en Medellín se pasó de 105 casos a 244, lo que implica un incremento del 132%, y a enero 31 del 2006 existen 1.353 investigaciones por violencia sexual, cifra de la cual 463 corresponden a actos sexuales con menores de 14 años, 308 a acceso carnal abusivo con menores de la misma edad y 252 a acceso carnal violento.

En los registros del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, la situación no es menos grave. Se reveló que de las 3.643 denuncias registradas en Antioquia en el 2005 por maltrato infantil, 244 corresponden a violencia sexual. Mientras que en enero del 2005 fueron denunciados, en la regional Antioquia, 11 casos de abuso sexual, para enero del 2006 los casos reportados fueron 34.

Se identifica un aumento en las denuncias y uno de los motivos es por las campañas en los medios masivos de comunicación que sensibilizan e informan sobre la problemática de la prostitución y la trata de personas.

En el mes de febrero del 2006, en los operativos desarrollados se encontraron 107 menores que eran explotados sexualmente y 39 mujeres adultas que practican la prostitución en las calles de la ciudad. Del total de mujeres menores conducidas a estaciones de policía, fue necesario remitir 72 a centros de acogida y 23 se entregaron a los representantes legales y 9 fueron dirigidas a casas de afecto donde la SBS atiende esta población.

Para concluir, los estudios siempre han señalado un vínculo fuerte entre prostitución y dificultades económicas de las personas y familias. En las investigaciones más recientes con niñas y adolescentes que son explotadas sexualmente se corrobora esta hipótesis y se encuentra una

fuerte conexión entre el abuso sexual infantil, la explotación sexual temprana, las fugas del hogar y el ingreso a la prostitución y las presiones económicas de subsistencia, abuso y maltrato al interior de las familias, pero también empiezan a evidenciarse otras motivaciones como son los deseos e intereses creados desde la sociedad de consumo.

3.2.6.3 Desarrollos normativos

El desarrollo legislativo en el tema de la prostitución viene avanzando en el país con mucha más fuerza desde la Constitución Política de 1991, tal como puede observarse en los cuadros 54, 55 y 56, pero todavía es muy frágil en el contexto departamental y municipal.

Cuadro 54. Desarrollos normativos en el ámbito nacional

La Constitución Política de Colombia de 1991	La Carta fundamental, al regular sobre los derechos fundamentales de los colombianos, expresamente prohíbe "la trata de seres humanos en todas sus formas" y consigna el derecho de toda persona a un trabajo en condiciones dignas y justas. En lo que tiene que ver específicamente con los niños, legisla sobre los derechos a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, un nombre y una nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Establece, además, que los niños deben ser protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Para el adolescente consagra el derecho a la protección y a la formación integral.
Decreto Ley 2737 de 1989	Código del Menor.
Ley 360 de 1997	Sobre la dignidad y la libertad sexual.
	La política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y la Circular 018 del Ministerio de Protección Social han incorporado como línea del Plan de Atención Básica la prevención y atención de la violencia sexual.
Circular 018 del Ministerio de Protección Social	Plan de Atención Básica.
Ley 575 del 2000	Que modifica la Ley 294 de 1979 sobre prevención y sanción de la violencia intrafamiliar.
Ley 599 del 2000	Código Penal Colombiano.
Ley 679 del 2001	Sobre prevención y sanción de la explotación sexual infantil, trata de personas y pornografía infantil.
Convenio 182 con la OIT	Colombia ratificó el Convenio sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, el cual señala en su Artículo 3º. la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas (OIT, 2001).
Ley 747 del 2002	Política Haz Paz.
Ley 800 del 2003	Por medio de la cual se aprueban la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince (15) de noviembre de dos mil (2000)".

Ley 985 del 2005	Artículo 188ª. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.
------------------	---

Cuadro 55. Desarrollos normativos en el ámbito departamental

Ordenanza 018 del 2002	El Código de Convivencia Ciudadana y el Plan de Desarrollo de Medellín, línea programática 2, que contempla la realización de proyectos dirigidos a la reducción del riesgo en niñas, niños, adolescentes de abuso y explotación sexual, y la protección y restitución de derechos de las personas en contexto de prostitución.
------------------------	---

Cuadro 56. Desarrollos normativos en el ámbito municipal

Decreto 4002 del 2004,	Reglamentación del uso del espacio público para actividades de prostitución.
Acuerdo 09 del 2006	Crear una Política Pública que tendrá por objeto la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos; el respeto a la diversidad sexual, la prevención, detección y eliminación del abuso y explotación sexual, la disminución de la prostitución; la atención integral de las personas afectadas por las violencias sexuales, la protección y restitución de los derechos vulnerados por las violencias sexuales, la vigilancia a la calidad de la atención, la rehabilitación de los agresores; el control y vigilancia de las personas y establecimientos que llevan a cabo, promueven o permiten las diversas violencias sexuales, especialmente el abuso sexual, la explotación sexual, la inducción a la prostitución y la trata de personas.

Es importante destacar que a nivel municipal se cuenta con una Política Pública aprobada, cuyo enfoque es coherente con la Constitución al reconocer y respetar la diversidad sexual, pero igualmente en la búsqueda de la promoción y protección de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, la atención integral de las personas afectadas por las violencias sexuales, la protección y restitución de los derechos vulnerados por las violencias sexuales, la vigilancia a la calidad de la atención y la rehabilitación de los agresores.

3.2.6.4 Descripción del modelo de intervención y del proyecto con personas explotadas y abusadas sexualmente

De acuerdo con la misión de la Secretaría de Bienestar Social, esta plantea un modelo de intervención con el fin de promover, prevenir, mitigar y superar las condiciones de riesgo social de la población vulnerable, entre la cual se encuentran las personas que están en condición de explotación, abuso sexual y las que ejercitan la prostitución. A continuación se describe este modelo en su diseño organizacional con el fin de poder evaluar la coherencia y pertinencia del marco lógico del

programa, el modelo de organización y gestión, el enfoque y los criterios de focalización, los recursos financieros incorporados y las poblaciones beneficiadas, haciendo énfasis en el año 2005.

Proyecto: Por una Vida Digna

La Secretaría de Bienestar Social empieza a atender a la población de mujeres en el ejercicio de la prostitución desde el año 1995 con el programa Por una Vida Digna, pero además en el trabajo con los habitantes de calle había identificado la problemática del abuso y la explotación de la población infantil y la problemática del ejercicio de la prostitución en la población adulta en situación de calle, y es por ello que se ha ido transformando con miras a abordar el tema de la explotación y el abuso sexual, la trata de personas y la pornografía, ampliando la población que atiende, ya no solo a las mujeres, sino también a hombres, niños, niñas y adolescentes.

El proyecto tiene un enfoque de mitigación, pero también hace un abordaje desde la prevención; su objetivo es sensibilizar a la comunidad en general sobre la incidencia de las problemáticas de prostitución, abuso, explotación sexual, trata de personas y atención a las personas víctimas de estos delitos.

Para acceder a la atención, las personas deben cumplir con los siguientes criterios: solicitud voluntaria de ingreso, ser remitidas por otras entidades y ser menores abusados y explotados sexualmente. Las acciones principales del proyecto son:

- Procesos de formación con talleres de promoción y prevención, en temas como hábitos de vida saludable, drogadicción, convivencia sana, entre otros.
- Atención terapéutica.
- Capacitación para el trabajo en artes y oficios.
- Estudios básicos y nivelación académica por medio de asignación de becas.
- Reintegro familiar y protección temporal integral a menores.
- Asesoría y orientación en códigos y derechos de ciudadanía.
- Orientación jurídica.
- Consulta psicológica individual y grupal.
- Evaluación socio-familiar.

- Apoyo con complemento alimentario mediante el proyecto Buen comienzo – Buen Vivir
- Atención en el centro de triaje a los menores abusados y explotados sexualmente.
- Campañas de sensibilización a la comunidad frente a la problemática.
- Coordinación interinstitucional.

Para la realización del trabajo se coordinan acciones desde el Comité de Trabajo de Abuso Sexual cuyo objetivo es establecer procedimiento de atención que articule la misión de cada una de las entidades para atender las víctimas de abuso sexual. Participan las siguientes entidades: Secretaría de Bienestar Social, ICBF, Defensoría del Pueblo, Gobierno, Personería, Secretaría de equidad y género del Departamento, representantes de ONG, liderado por Medicina Legal y Personería.

A partir de la aprobación de la Política Pública para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales que afectan a la ciudadanía en general, pero principalmente a mujeres, niñas y niños de la ciudad de Medellín, en el Artículo 4 se plantea crear el Comité Municipal para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales como coordinador de la ejecución de la presente política, bajo la dirección de la Secretaría de Bienestar Social y con la participación de las Secretarías de Salud, Educación, Cultura Ciudadana y Gobierno, con el fin de que garanticen la puesta en marcha del Plan de Acción.

Parágrafo: Serán invitados/as permanentes a la reunión de este comité el director o directora del Instituto Nacional de Medicina Legal, el Fiscal o la Fiscal General de la Nación Seccional Medellín a través de la Unidad de Delitos Sexuales, el o la Ministra de Protección Social, El director o directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el director o la directora de la Policía Nacional; sus respectivos delegados ó delegadas.

Además, en el Artículo 7 se define “Designar una Comisión de Veeduría que garantice el cumplimiento de la presente Política y de las acciones de las personas funcionarias públicas que atienden asuntos relacionados con las Violencias Sexuales”. Dicha comisión estará compuesta por:

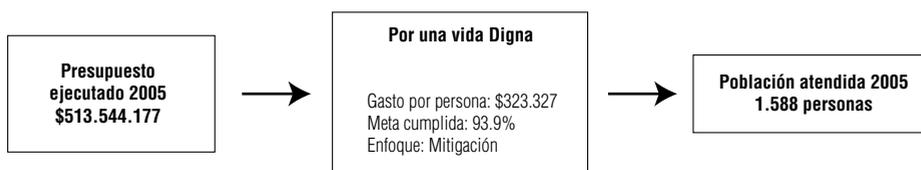
- Un o una representante de las organizaciones de Mujeres.
- Un o una representante de las organizaciones de Mujeres en situación de Prostitución.

- Un o una representante de las organizaciones del sector de lesbianas, gays, bisexuales, travestis y transexuales.
- Un o una representante de las organizaciones sociales.
- Un o una representante de las Universidades.
- Un o una representante del Concejo de Medellín.
- El Procurador o Procuradora Regional o su delegado/a.
- El Defensor o Defensora del Pueblo o su delegado/a.
- El Personero o Personera de Medellín o su delegado/a.

Parágrafo 1: La Coordinación de esta comisión de Veeduría estará a cargo de la Personería de Medellín.

A finales del 2006 la Personería convocó a las instituciones para la conformación del Comité y se empezó con el análisis de la Política para apropiarla⁵⁵.

Figura 43. Proyecto para la población abusada y explotada sexualmente y en ejercicio de la prostitución: año 2005



3.2.6.5. Evaluación cuantitativa del modelo de intervención y del proyecto

La población abusada y explotada sexualmente y en ejercicio de la prostitución representa en la intervención de la Secretaría de Bienestar Social, con relación a toda la población atendida, el 0,38%, y en términos de la inversión el 1% de la inversión del 2005. El promedio de gastos por persona para ser atendida con las acciones que realizan es de \$323.397 al año. Es este uno de los proyectos de menor relevancia al interior de la Secretaría.

En relación con **la eficiencia**, es media puesto que la ejecución presupuestal en el 2005 alcanzó el 70,4% de lo presupuestado inicialmente. En cuanto a la **eficacia**, es alta puesto que cumplió el 93,9% de la meta programada para dicho año, (cuadro 57).

55. Según informe de la señora Betty Pedraza de la Corporación Espacios de Mujer.

Analizando la misión de la Secretaría de Bienestar Social y la realidad de la problemática de la prostitución y explotación y abuso sexual en la ciudad, la cual se calcula en 4.206 personas ⁵⁶, y relacionándola con la atención brindada, se observa que la cobertura sólo alcanzó el 37, 8% de esta población, lo que evidencia su bajo nivel **de incidencia**.

3.2.6.6 Evaluación cualitativa del modelo de intervención y del proyecto

La Secretaría de Bienestar Social viene desarrollando el proyecto Por una Vida Digna para atender la población que está en condiciones de abuso y explotación sexual y en ejercicio de la prostitución, desde el enfoque de mitigación, realizando acciones como atención psicosocial, nivelación académica, capacitación en artes y oficios y talleres de prevención y promoción, protección temporal integral a menores, con el fin de restablecer sus derechos vulnerados, lo que muestra un nivel de coherencia e integralidad. Este proyecto es pertinente puesto que sus acciones dan respuesta a la problemática que viene en aumento en la ciudad, siendo necesario fortalecer acciones en áreas claves para la superación de la problemática como son el empleo, la familia y la sensibilización a la comunidad.

Cuadro 57. Matriz de evaluación del proyecto Por una Vida Digna de la Secretaría de Bienestar Social, 2005

PROYECTOS	EFICIENCIA	EFICACIA	INCIDENCIA	EFECTOS					
				Autonomía	Desarrollo de capacidades y autogestión	Ciudadanía y democracia	Dignidad y bienestar humano	Inclusión e integridad social	Garantizar derechos
Por una Vida Digna									

: Baja : Medio. : Alta

Los funcionarios de la Secretaría evalúan que según los objetivos del Plan de Desarrollo, el proyecto tiene unos **efectos** en los beneficiarios en un nivel medio, en cuanto al desarrollo de la autonomía; sus capaci-

56. Teniendo en cuenta la información de la SBS en el 2005 que plantea que hay 532 mujeres en ejercicio de la prostitución y 244 menores abusados, 3.430 niños indigentes que también son abusados y explotados sexualmente.

dades y la autogestión; la ciudadanía y la democracia; la dignidad y el bienestar, la inclusión e integración social y la garantía de los derechos (cuadro 57).

3.2.6.7 Conclusiones

- En la actual condición de la ciudad, donde el 61,9% de la población está bajo la línea de pobreza y el 16,1 % en indigencia y el 12,% con desempleo, aumenta el riesgo para el inicio en la prostitución, abuso y explotación sexual de los habitantes, principalmente los niños, niñas y mujeres quienes tienen mayores limitaciones para acceder a recursos que les permitan aprovechar oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades, además son las poblaciones con menos garantías frente a sus derechos.
- Las mujeres constituyen uno de los principales grupos afectados por el conflicto armado, la pobreza, la desigualdad, la inequidad, el desempleo, el abuso y la explotación sexual.
- “El trabajo” sexual infantil y juvenil se constituye en un mecanismo de subsistencia ante la incapacidad de la familia de cumplir con su función de proveedora y formadora de niños y jóvenes, y que entonces asume una actitud de rechazo y maltrato físico y psicológico, generando en los menores un comportamiento agresivo y de abandono del hogar.
- Los estudios siempre han señalado un vínculo fuerte entre prostitución y dificultades económicas de las personas y familias; en las investigaciones más recientes con niñas y adolescentes que son explotadas sexualmente, se corrobora esta hipótesis y se encuentra una fuerte conexión entre el abuso sexual infantil, la explotación sexual temprana, las fugas del hogar y el ingreso a la prostitución y las presiones económicas de subsistencia, abuso y maltrato al interior de las familias, pero también por los deseos e intereses creados desde la sociedad de consumo.
- Entre 1997 y el 2002, la prostitución infantil en Colombia aumentó en un 66% entre niños de 12 a 14 años y en un 31% entre niños de 14 a 17, y los datos registrados en la ciudad muestran el aumento de la problemática no sólo con respecto al número de personas, sino también con respecto a las poblaciones involucradas y a la diversificación en las estrategias.

- A pesar de los desarrollos legislativos, el tratamiento a la problemática de la prostitución y la trata de personas en Medellín es todavía incipiente e insuficiente, frente a una realidad en aumento y diversificación de las estrategias que afectan la dignidad de las personas como sujetos de derechos.
- La aprobación de la Política Pública para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales que afectan a la ciudadanía en general, principalmente a mujeres, niñas y niños de la ciudad de Medellín, es un avance significativo porque parte del reconocimiento de la vulneración de los derechos de la población y busca la protección y restitución de estos, además de definir mecanismos de coordinación, operación y exige la garantía de un rubro en el presupuesto para dicho trabajo.
- En el informe parcial de la veeduría al actual Plan de Desarrollo a junio del 2005 se plantea: “No se reporta atención a familias del centro de atención y prevención de la violencia sexual a nivel psico-social..., no se reporta la formación en hábitos de vida saludable, sana convivencia, prevención de drogadicción y remisión al sistema educativo”.
- En el 2005, la Secretaría orientó hacia este grupo poblacional el 1% del total de sus recursos y atendió a 1.588 personas, que representan el 0,38% del total de población atendida por la dependencia, mostrando un bajo nivel de incidencia, pero un alto nivel de eficacia y un mediano nivel de eficiencia. Es un proyecto coherente y con un nivel de integralidad frente a las necesidades de la población, pero es necesario fortalecer acciones en áreas claves para la superación de la problemática como son el empleo, la familia y la sensibilización a la comunidad. En cuanto a los efectos en los beneficiarios, el modelo de intervención promovió en un nivel intermedio la autonomía, desarrollo de capacidades y autogestión, la ciudadanía y la democracia, la dignidad y el bienestar, la inclusión e integración social y la garantía de los derechos.

3.2.6.8 Recomendaciones

- Profundizar en la realidad de la problemática, realizando investigaciones en las que se incluya no sólo la prostitución femenina, sino

la masculina y de las personas con diferentes opciones sexuales, igualmente sobre el tema de abuso y explotación sexual de menores y la trata de personas.

- Ampliar las estrategias de acción a actividades desde la prevención, mitigación, superación y posicionamiento del tema en el ámbito público, sacándolo del espacio de lo oculto o lo privado, para construir corresponsabilidades con la ciudadanía en general y la diversidad de actores existentes en la ciudad. Además fortalecer el trabajo desde el enfoque de familia, ya que es fundamental por la incidencia que tiene en dicha problemática. Para esto es fundamental contar con los aportes de la población afectada.
- “Hacer un proceso de toma de conciencia con las redes sociales informales que hay en la calle, los vendedores ambulantes, transeúntes permanentes de los sectores más neurálgicos, incluso, a los administradores de los hoteles y residencias del daño que se les está haciendo a niños y niñas...”⁵⁷.
- Generar procesos de evaluación de los programas existentes, como del proceso de formación sobre la sexualidad y la relación con el cuerpo que se promueve desde las instituciones educativas.
- Desarrollar estrategias comunicativas con un fuerte componente cultural que permitan la transformación de las mentalidades de las mujeres como objeto sexual e imagen publicitaria, para dimensionarla como sujeto que aporta al desarrollo social y actor estratégico para la transformación de la realidad, reconociendo hoy sus nuevos roles y retos. Y así mismo mostrar el valor de los niños y niñas y la responsabilidad social frente a su protección y cuidado.
- Fortalecer el proceso de coordinación con la Secretaría de Salud, puesto que es una población desprotegida por el sistema de seguridad social y además está expuesta a enfermedades de transmisión sexual y el Sida que es una pandemia mundial y por lo tanto pone en riesgo a la ciudadanía. Igualmente con Metromujer para hacer un abordaje a la mujer de manera más profunda de acuerdo con su condición femenina y con otras opciones sexuales.

57. Ponencia de Benicio Enrique Montes Posada. Foro estrategias de intervención en prostitución, abuso, explotación sexual y tráfico de personas. U. de A. – Secretaría de Bienestar Social, agosto de 2004.

- Siendo una de las causas más fuertes la problemática económica, es importante que las instituciones que trabajan con esta población se pregunten: “¿Dónde quedan las fuentes de empleo?, ¿cómo vincular esta mano de obra al mercado laboral?, ¿cómo hacer para que puedan certificar una experiencia y poder entrar a competir con otras personas por una vacante?, ¿cómo lograr adquirir unos ingresos económicos por medio del desempeño de la labor para la cual se capacitaron?, pues el mayor reto es que comiencen a realizar estudios de posibles mercados laborales para las personas que están en el mundo de la prostitución; que presenten una diversificación de los cursos que pueden ofrecer teniendo en cuenta las demandas en el medio empresarial, de manera tal que existan más posibilidades concretas de poder adquirir un empleo; que se asocien con empresas del orden local para garantizar al menos unas prácticas o algunas horas de trabajo para las personas capacitadas que les permita ir adquiriendo la experiencia que es lo primero que exigen en el momento de postularse a una oferta de empleo.
Otra alternativa que puede ser viable es que muchos de los recursos que se obtienen de las entidades patrocinadoras, tanto en lo nacional como en lo internacional, se dediquen a la creación de organizaciones del sector solidario (precooperativas, cooperativas de trabajo asociado, cooperativas de producción, entre otras) en las que las mujeres y hombres puedan empezar a mirarse como futuros empresarios dueños de sus propias empresas, pero a la vez trabajadores. Para ello pueden vincularse con instituciones universitarias y de la economía solidaria que en un trabajo conjunto puedan sacar sueños adelante.
- Es importante también comenzar a trabajar con aquella población que aún no es tan visible, buscar estrategias de acercamiento a las personas que trabajan en las líneas calientes y que a la vez se prostituyen, las que trabajan en las salas de masajes, y las que aún creen que la salida a sus dificultades es aceptar un trabajo en el exterior, esto se logra con acciones concretas de prevención y promoción en los medios masivos de comunicación local y nacional y de un trabajo permanente cara a cara con poblaciones vulnerables.”⁵⁸.

58. Ibid. Ponencia Santiago Morales.

3.2.7 Población en situación de emergencia

3.2.7.1 Caracterización de la población

Medellín es una ciudad donde una parte de la población vive en sectores de alto riesgo por las condiciones del terreno, y en épocas de invierno están más expuestas a ser víctimas de los desastres naturales por dichas condiciones y también por problemas de taponamiento de las quebradas por el inadecuado manejo de los residuos y basuras, causando pérdidas de vidas, de viviendas, de enseres, etc.

Además, los problemas estructurales de empleo, vivienda y salud mental ponen en situación de riesgo a la población en general para abordar las problemáticas cotidianas y es por ello que aumentan las enfermedades mentales, la violencia intrafamiliar, los consumos de sustancias psicoactivas, el abuso y explotación sexual y la prostitución, entre otras.

3.2.7.2 Desarrollos normativos

Desde lo legislativo se dan algunos lineamientos para la atención de desastres, pero falta compromiso y cumplimiento de las empresas para la protección del medio ambiente e igualmente de las comunidades. La legislación todavía es precaria en formulación y se da poco cumplimiento de la misma. Además la situación de emergencia está casi sólo enmarcada en situación de desastre o catástrofe natural y de sectores geográficos de alto riesgo, y poco tiene en cuenta las presiones y problemas psicosociales de las personas y comunidades de toda la ciudad, (cuadros 58, 59 y 60).

Cuadro 58. Desarrollos normativos en el ámbito nacional

Ley 46 de 1988	Se creó y organizó el Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres.
Ley 919 de 1989	Se reorganiza el Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres.
Decreto 93 de 1998	Mediante el cual se adoptó el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y plantea que todos los municipios de Colombia deben contar con un Plan Local de Emergencia y Contingencia.
Conpes 3146 del 2001	Respalda y viabiliza la ejecución del Plan Nacional para la Prevención de desastres.

Cuadro 59. Desarrollos normativos en el ámbito departamental

Decreto 2976 de 1992	Fue constituido el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres, Crepad, integrado por las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen como función la definición de políticas generales para las acciones de prevención, atención y recuperación de desastres.
----------------------	---

Ordenanza 041 de 1995 y su Decreto Reglamentario 2953 de 1995	Creación y organización del Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres, Dapard.
Ordenanza 22 de 1997.	Se crea el Fondo para la Prevención, Atención y Recuperación de Desastres.

Cuadro 60. Desarrollos normativos en el ámbito municipal

Acuerdo Municipal No. 14 de 1994	Estructura el Sistema Municipal de Prevención de Desastres y de Atención y Recuperación en casos de Emergencias y Desastres para Medellín.
Acuerdo 18 del 2002	Para la creación y el funcionamiento de todo organismo o entidad de socorro, salvamento y rescate en la ciudad de Medellín, deberá contar con la aprobación del Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres, Simpad, para lo cual deberán inscribirse ante esta dependencia, previo el cumplimiento de requisitos fijados por ésta, de la cual recibirá la certificación para su funcionamiento. Parágrafo: La Cruz Roja, La Defensa Civil y la Unidad de Bomberos del Municipio, no obstante estar reconocidos legalmente, deberán acogerse a las regulaciones que emanan del presente Acuerdo.
Acuerdo 21 del 2004	El Municipio de Medellín a través de la línea de emergencias 123, Metrosalud, Secretaría Local de Salud, Secretaría de Educación, El Hospital General de Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad de Antioquia, Ces, Sociedad Antioqueña de Anestesiología, Cruz Roja, Defensa Civil, Bomberos y demás IPS privadas de la ciudad, institucionalizarán el programa de red de atención de traumas y emergencias para Medellín. Artículo segundo: Dicho programa prestará la atención de emergencias a todos los habitantes de la ciudad de Medellín durante las 24 horas del día y durante los 365 días del año, tanto en el área urbana como en la rural. Artículo tercero: Toda persona que sea víctima de cualquier tipo de trauma o emergencia que comprometa su vida, tendrá derecho a ser atendido a través de esta Red. Artículo cuarto: Para una mejor prestación de este servicio las personas que lo requieran, deben tener, al momento de la remisión, una previa clasificación de su urgencia y una estabilización clínica.
Acuerdo 124 del 2005	Créase el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias del Municipio de Medellín con los siguientes objetivos: Financiar los procesos de investigación necesarios para conocer adecuadamente la situación del riesgo y de la vulnerabilidad de la ciudad. Financiar la elaboración de un programa integral para la prevención, atención y recuperación de emergencias, catástrofes o desastres dentro de los límites del Municipio de Medellín, prioritariamente a las comunidades ubicadas en zonas de riesgo. Adquirir los equipos y elementos necesarios para la prevención, atención y recuperación de emergencias, catástrofes o desastres. Desarrollar el material didáctico necesario para la educación y culturización de la ciudadanía en cuanto a los procesos preventivos y de atención a eventos catastróficos.
Acuerdo 267/06	Constitúyase el sistema integrado para la atención ambiental creándose el módulo de atención de emergencias, adscrita al 123, por medio del cual se atenderán todos los casos que se presenten con relación al medio ambiente para lo cual la Secretaría del Medio Ambiente coordinará el programa con la participación de Metroseguridad, la Policía Ambiental y el Área Metropolitana para lo cual se implementarán unas políticas públicas en la atención de estos casos.

3.2.7.3 Descripción del modelo de intervención y de los proyectos

De acuerdo con la misión de la Secretaría de Bienestar Social, esta plantea un modelo de intervención con el fin de promover, prevenir, mitigar y superar las condiciones de riesgo social de la población vulnerable. Y en lo que respecta a las personas y comunidades que se encuentran

en situación de emergencia, tiene un rol más de apoyo a las acciones sociales que se realizan desde la Subsecretaría del Simpad. Desde ahí se mirará su aporte a la atención de dicha población.

Proyecto: Atención Psicosocial y Ayuda Humanitaria

Su enfoque es de mitigación y su objetivo es prestar ayuda donde las personas puedan ser escuchadas y orientadas por personal especializado, reduciendo así su estado de angustia y ansiedad y logrando atención de la emergencia, sea esta personal, familiar o social ocasionada por las personas o el entorno natural.

Para la atención se tienen en cuenta los siguientes criterios: estar registrado en el sistema único de registro, que la llamada sea referida por la base central del 123, que el consultante reporte una emergencia de tipo social y que requiera información, asesoría o intervención en crisis para un problema de índole personal o familiar. Las principales acciones del proyecto son: Línea de Emergencia 123, con asesoría, intervención en crisis y remisión a personas, familias y grupos sociales en general, desplazamiento al lugar del suceso brindando una respuesta directa e inmediata y entrega de paquete alimentario y albergue temporal y retorno.

Las instituciones con las que coordina el trabajo son Calor de hogar y Metroseguridad.

Proyecto: Simpad – Comisión Social

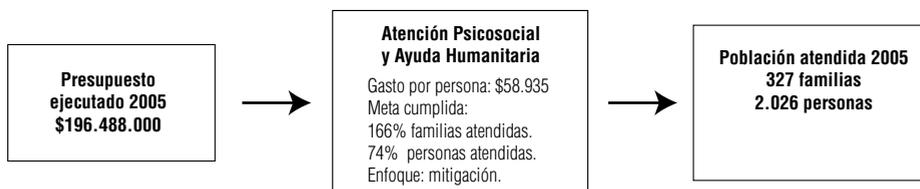
El Simpad es un proyecto que opera desde el enfoque de mitigación y tiene como objetivo orientar planes, programas, proyectos y acciones de las entidades públicas y privadas relacionadas con la prevención y la atención inmediata de situaciones de emergencia y desastres en las diferentes fases de recuperación y reconstrucción.

Desde este proyecto, para prestar la atención se tiene en cuenta el criterio de que sean personas o familias afectadas por emergencia o desastres en la ciudad, y la acción principal desde la Secretaría de Bienestar Social es la coordinación de la comisión social que es quien atiende el diagnóstico social de las personas que han sufrido emergencias y brinda la ayuda humanitaria por medio de mercados, menaje y elementos de aseo.

Este trabajo se coordina en la Alcaldía con las Secretarías de Medio Ambiente, Cultura Ciudadana, Gobierno y Salud, pero se reconoce la de-

bilidad en la coordinación al momento de actuar frente a una emergencia para dar una respuesta oportuna y con calidad.

Figura 44. Proyecto atención psicosocial y ayuda humanitaria: año 2005



3.2.7.4 Evaluación cuantitativa del modelo de intervención y de los proyectos

Los recursos orientados a esta población representan el 0,37% del total de los recursos de la Secretaría de Bienestar Social en el año 2005 y las 327 familias y 2.026 personas atendidas representan el 0,80% del total; en consecuencia, se deduce que la atención social a una persona en situación de emergencia implica un costo de \$58.935.

En relación con la **eficiencia**, es media en el proyecto de atención psicosocial y ayuda humanitaria puesto que la ejecución presupuestal en el 2005 alcanzó un 79,5% de lo presupuestado inicialmente. En cuanto a la **eficacia**, es alta puesto que alcanzó el 103,9%, superando la meta programada para dicho año, (cuadro 61).

Analizando la misión de la Secretaría de Bienestar Social y la realidad de la problemática de riesgo de desastres y emergencias en la ciudad, se plantea que en el 2005 existían 51.785 personas con necesidad de atención psicosocial y ayuda humanitaria⁵⁹, de las cuales la Secretaría solo atendió el 7,07%, por lo tanto su nivel de **incidencia** es bajo. Es importante precisar que no se tiene información de cuánta población de la que estaba en riesgo de desastre sufrió alguna calamidad en ese año y cuánta dejó de atenderse.

59. Población sisbenizada en el 2005 niveles 1, 2, 3, 4 que corresponde a 1.035.700 habitantes mayores de 12 años, de los cuales el 5% (51.785) estaban en riesgos de salud mental, según el estudio nacional del Ministerio de Protección Social del 2003.

3.2.7.5 Evaluación cualitativa del modelo de intervención y de los proyectos

La SBS viene desarrollando dos proyectos para apoyar desde lo social la atención a la población en situación de emergencia (Atención Psicosocial y Ayuda Humanitaria y la Comisión Social del Simpad), ambos desde el enfoque de mitigación. Además, para ofrecer una atención integral, otras dependencias de la Alcaldía les ofertan programas y proyectos, siendo entonces coherentes con la realidad de la ciudad y la necesidad de coordinarse para garantizar la integralidad, lo que valida la estrategia del Simpad.

Los funcionarios de la Secretaría evalúan que según los objetivos del Plan de Desarrollo, el proyecto de Atención Psicosocial y Ayuda Humanitaria tiene unos **efectos** en los beneficiarios en un nivel medio en cuanto a la dignidad y el bienestar, la inclusión e integración social y la garantía de los derechos, y en un nivel bajo en cuanto al desarrollo de la autonomía, sus capacidades, la autogestión y en el empoderamiento como ciudadanos que aportan a la democracia. Y en cuanto al proyecto de la Comisión Social - Simpad, los efectos de su intervención social aportan en un nivel medio a que los beneficiarios desarrollen su autonomía y se les garanticen sus derechos, su dignidad y bienestar y su inclusión e integración social, y en un nivel bajo se les aporta para el desarrollo de sus capacidades y su autogestión y en su empoderamiento como ciudadanos que aportan a la democracia (cuadro 61).

Cuadro 61. Matriz de evaluación de los proyectos dirigidos a la población en situación de emergencias de la Secretaría de Bienestar Social, 2005

PROYECTOS	EFICIENCIA	EFICACIA	INCIDENCIA	EFECTOS					
				Autonomía	Desarrollo de capacidades y autogestión	Ciudadanía y democracia	Dignidad y bienestar humano	Inclusión e integridad social	Garantizar derechos
Atención Psicosocial y Ayuda Humanitaria	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹
Comisión Social - Simpad	~	~	☹	☹	☹	☹	☹	☹	☹

☹: Baja

☹: Media

☹: Alta

3.2.7.6 Conclusiones

- La ciudad sigue contando con sectores de alto riesgo de desastres naturales e igualmente las problemáticas sociales siguen poniendo en riesgo la salud psicosocial de los ciudadanos y sus comunidades.
- La legislación se centra en la emergencia solo desde la catástrofe natural y en zonas de alto riesgo, descuidando las problemáticas sociales y mentales a las que se ve enfrentada la ciudadanía en general.
- La Secretaría orientó hacia este grupo poblacional en el 2005 el 0,37% del total de sus recursos y atendió a 327 familias y 2.353 personas, que representan el 0,80% del total de población atendida, mostrando en general un bajo nivel de incidencia y un nivel medio de eficiencia pues se ejecutó un 79,5% del presupuesto asignado. Además, en cuanto a los efectos de los proyectos en los beneficiarios se plantea en general en un nivel medio lo correspondiente a ítems como la garantía de derechos, de dignidad y libertad y de inclusión e integración social, y en los ítems de autonomía, desarrollo de capacidades y autogestión y democracia y ciudadanía, los niveles son en su mayoría bajos.
- Al interior de la Alcaldía sigue siendo fundamental fortalecer la coordinación del trabajo, puesto que en casos como este de atención a la población en situación de emergencia es fundamental contar con respuestas oportunas e integrales y garantizarles a las personas las condiciones de vida dignas en momentos de crisis.
- Hace falta en el Municipio una política agresiva, amplia, dinámica de prevención, así como una atención integral a las personas y familias afectadas, tanto en el momento del desastre como en el posterior al mismo, durante el tiempo que la gente pueda volver asumir sus propias responsabilidades.

3.2.7.7 Recomendaciones

- Para mejorar el abordaje social de la población en situación de emergencia, deben fortalecerse procesos de evaluación de las acciones y los procesos, además de transformar la visión del sujeto que atraviesa por una circunstancia determinada, pero que por ello no pierde su condición de ciudadano y sujeto de derechos.

- Fortalecer la interinstitucionalidad en la Alcaldía para brindar respuestas más integrales y oportunas.
- Fortalecer las acciones para la protección del medio ambiente, cuidado de las quebradas y zonas de riesgo, formación a la comunidad en atención de desastres.
- Seguir fortaleciendo la atención a las personas con otro tipo de emergencias diferentes a las causadas por las catástrofes naturales.

3.2.8 Adulto vulnerable – habitante de calle

3.2.8.1 Caracterización de la población

Sobre este grupo en particular hay un gran déficit de información, los datos existentes y las características de la población se refieren al año 2002, cuando se realizó el censo de los habitantes de la calle. Según este instrumento, los ciudadanos habitantes de la calle en Medellín conforman una población que comparte unas condiciones, una identidad y un estilo de vida común. Este grupo es producto de múltiples causas de tipo estructural e individual que desencadenan la ruptura de vínculos familiares y sociales y en la apropiación de la calle como espacio de sobrevivencia (Alcaldía de Medellín, 2006).

Algunas características arrojadas por el Censo muestran un notorio predominio de la población masculina, dos terceras partes de los habitantes de la calle tienen entre 15 y 44 años de edad, y entre los variados motivos que los llevaron a la calle sobresalen la droga (26,3%), los problemas económicos (18,9%) y el maltrato (12%).

Entre las principales actividades para la subsistencia predomina el reciclaje (25%), seguido de la mendicidad (22%) y las ventas ambulantes (15%); hay una serie de actividades ocasionales de menor proporción, como limpiar vidrios, cantar, cargar, cuidar carros, entre otras.

Es importante tener en cuenta la posibilidad de aumento de esta población debido a los problemas de desempleo, aumento del consumo de sustancias psicoactivas, las problemáticas familiares que expulsan a sus miembros, el incremento anual de la población en situación de desplazamiento que llega a la ciudad, siendo estas, situaciones fundamentales que inciden en la realidad de que las personas “decidan” o queden en situación de vivir en la calle.

3.2.8.2 Desarrollos normativos

El desarrollo legislativo en la ciudad frente a la población adulta vulnerable está centrado en regular los programas desde la visión asistencialista y de caridad, no en el enfoque de garantía y restitución de derechos, como se puede observar en los cuadros 62 y 63.

Cuadro 62. Desarrollos normativos en el ámbito nacional

La Constitución de 1991	Artículos 5, 13, 40 y 42 reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona, el derecho a la igualdad y no discriminaciones, entre otros. Art. 47 Prevención, rehabilitación e integración social para los discapacitados
-------------------------	---

Cuadro 63. Desarrollos normativos en el ámbito municipal

Decreto 214 del 2003 (gaceta No. 1835)	Por medio del cual se reglamenta el funcionamiento del programa de comedores populares.
Acuerdo 17 del 2003	El Concejo de Medellín crea el Programa "Una Mano Amiga", mediante la cual se institucionaliza el sistema de fichas que puede adquirir toda persona para ofrecerlo a toda persona que se encuentre en situación de vulnerabilidad. Artículo segundo. Con la ficha, el beneficiario podrá ingresar a la atención de programas de vulnerabilidad establecidos por las Secretarías de Solidaridad, Salud, Educación, quienes funcionarán para estos efectos de manera interdisciplinaria. La atención se brindará acorde con los requisitos establecidos por las mismas. Parágrafo. La Administración Municipal, a través de la Secretaría de Solidaridad, verificará las personas beneficiarias del programa social. Artículo tercero. El ficho será diseñado por la Administración con todas las características de seguridad requeridas y puesto a la venta para el público en general en sitios adecuados de la ciudad, de fácil acceso, como centros comerciales, teatros, restaurantes, locales comerciales, centros de educación, iglesias, parqueaderos, estaciones de El Metro y demás.

3.2.8.3 Descripción del modelo de intervención y del proyecto

De acuerdo con la misión de la Secretaría de Bienestar Social, esta plantea un modelo de intervención con el fin de promover, prevenir, mitigar y superar las condiciones de riesgo social de la población vulnerable, entre ellos los adultos vulnerables que viven en la calle. A continuación se describe este modelo en su diseño organizacional con el fin de poder evaluar la coherencia y pertinencia del marco lógico del programa, el modelo de organización y gestión, el enfoque y los criterios de focalización, los recursos financieros incorporados y las poblaciones beneficiadas, haciendo énfasis en el año 2005.

Proyecto: Atención Social al Habitante de la Calle Adulto

Este proyecto tiene un enfoque de mitigación y es desarrollado por la Secretaría desde su creación; su objetivo es reducir el daño asociado

con su estilo de vida de calle o facilitar los medios para reformar su proyecto de vida, con el propósito de lograr la contención y motivación para iniciar un proceso de rehabilitación que contempla las fases de asistencia básica, motivación, procesos terapéuticos, formación para el trabajo, salud, reincorporación a la familia, retorno al lugar de origen y proyecto de vida.

Los criterios de focalización para atender la población son: vivir en la calle, solicitud voluntaria, cumplimiento del sistema normativo y tener entre 18-59 años de edad. Las acciones principales que realiza son:

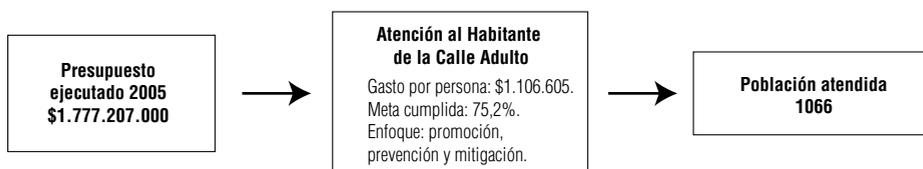
- Intervención en Calle: motivación y sensibilización; con las Unidades Móviles, los Equipos de Calle y las Carpas de Atención Transitoria.
- Atención Básica en Patios: en los centros de Acogida: Centro Día 1 -Atención Básica- Adultos, Centro Día 2 -Atención Básica- Contención, capacitación en artes y oficios, emprendimiento y nivelación académica.
- Resocialización - Inclusión Social.

Las instancias e instituciones con las que se coordina el trabajo son:

- Red Prohabitantes de la Calle: su objetivo es diseñar y fijar las políticas que debe seguir la Red y está conformada por un promedio de 17 instituciones, entre las cuales están: Secretaría de Bienestar Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ASPERLA y varias ONG.

La Red es una instancia que viene operando hace aproximadamente 10 años; actualmente funciona por medio de comités de trabajo, tales como: capacitación, niñez, adulto mayor, deportes y grupo de preadolescentes y jóvenes; su trabajo está dirigido a fortalecer las organizaciones que trabajan con población de la calle como niños, adultos y la tercera edad. Para su funcionamiento cuentan con una junta directiva y una coordinación general, con apoyo de un practicante en comunicación social. Entre sus debilidades están la falta de recursos y la carencia de un espacio adecuado para fortalecer el trabajo⁶⁰.

60. Información suministrada por la Fundación Brazos Abiertos y Amiga Joven.

Figura 45. Proyecto atención al habitante de la calle adulto: año 2005

3.2.8.4 Evaluación cuantitativa del modelo de intervención y del proyecto

El proyecto Atención al Habitante de la Calle Adulto, en términos del total de la población atendida por la Secretaría de Bienestar Social, representa el 0,39% y en términos de la inversión el 3%.

Este proyecto presenta un indicador de **eficiencia** alto, ya que la ejecución presupuestal supera el 100% de lo programado para el año 2005. Con respecto a la **eficacia**, es decir, la relación entre la meta de cobertura planeada y la meta de cobertura cumplida para el año de análisis, se observa que el proyecto en mención registra eficacia media, ya que el grado de cumplimiento sólo alcanzó 75,2%, (cuadro 64).

Ahora, al realizar la valoración de acuerdo con el indicador de **incidencia** (según la misión de la Secretaría de Bienestar Social), es decir, de acuerdo con la población objetivo de la ciudad que padece una determinada problemática, en este caso relacionada con los adultos habitantes de la calle, se observa que la incidencia de este modelo de intervención es baja, en tanto la cobertura del proyecto está por debajo del 40% y solo llegó al 30,1% de la población con dicha problemática.

3.2.8.5. Evaluación cualitativa del modelo de intervención y del proyecto

El proyecto en mención tiene un enfoque de promoción, prevención y mitigación; es pertinente, ya que abarca una acción de servicios integrales que contempla fases de asistencia básica, motivación, procesos terapéuticos, formación para el trabajo, salud, reincorporación, a la familia, retorno a lugar de origen y proyecto de vida. Este tipo de atención integral tiene la característica de que el costo por persona es alto.

De acuerdo con los planteamientos de los funcionarios de la Secretaría de Bienestar Social, los proyectos de este grupo poblacional promueven entre los beneficiarios en un nivel intermedio la autonomía, el desarrollo de capacidades, la ciudadanía y la democracia, la inclusión e integridad social y la garantía de derechos, mientras que su contribución es alta en cuanto a la dignidad y el bienestar humano de los adultos habitantes de calle, (cuadro 64).

Cuadro 64. Matriz de evaluación cualitativa del proyecto Atención al habitante adulto de la calle de la Secretaría de Bienestar Social, 2005

Proyectos	Eficiencia	Eficacia	Incidencia	Efectos					
				Autonomía	Desarrollo de capacidades y autogestión	Ciudadanía y democracia	Dignidad y bienestar humano	Inclusión e integridad	Garantizar derechos
Atención Social al Habitante de Calle Adulto	😊	☹️	☹️	😊	😊	😊	😊	😊	😊

☹️: Baja 😐: Media 😊: Alta

3.2.8.6 Conclusiones

- Las condiciones actuales de pobreza e indigencia en la ciudad ponen en riesgo que esta población aumente y por lo tanto se hace necesario actuar sobre los problemas estructurales de empleo y relacionamiento familiar.
- Sobre este grupo en particular, la información y los estudios son mínimos y desarticulados.
- La legislación sobre la población objeto del proyecto es muy generalizada y faltan desarrollos más específicos sobre la materia, además de enfocarse en la garantía y restitución de derechos.
- La atención a este grupo poblacional implica un costo más alto por persona respecto a los otros grupos poblacionales atendidos.
- El proyecto en mención tiene un enfoque de promoción, prevención y mitigación, con una acción de servicios integrales que contempla fases de asistencia básica, motivación, procesos terapéuticos, formación para el trabajo, salud, reincorporación, a la familia, retorno a lugar de origen y proyecto de vida.

3.2.8.7. Recomendaciones

- Seguir fortaleciendo los procesos de caracterización e investigación de la población, incluyendo nuevas variables en la Encuesta de Calidad de Vida, consolidando la estrategia del registro de la población, y a partir de allí identificar las variables estratégicas para garantizar mayores impactos del trabajo realizado.
- Trabajar sobre problemáticas estructurales como el desplazamiento, el empleo y las relaciones familiares como causas fundamentales de esta problemática.
- Realizar evaluaciones de impacto de los proyectos que permitan medir las transformaciones en las personas y las comunidades, y generar nuevas estrategias con perspectiva de género.

4

CONCLUSIONES GENERALES⁶¹

1. El crecimiento económico y las políticas económicas y sociales aplicadas en el país y en la ciudad en las últimas décadas han permitido algunas mejoras en indicadores sociales como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–, el Índice de Calidad de Vida –ICV–, la reducción de la pobreza en algunos puntos, la ampliación de la cobertura en los servicios públicos domiciliarios, así como en educación y en la afiliación en salud. De otra parte, la reducción en el número de muertes violentas, experimentada en el último quinquenio, ha incrementado la expectativa de vida de los habitantes de la ciudad y del país, lo que ha permitido un mejor resultado en el Índice de Desarrollo Humano –IDH–.
2. La administración que preside el doctor Sergio Fajardo se ha propuesto priorizar la inversión en temas de orden social y, de manera muy especial, en materia educativa, y ha logrado buenos resultados en materia de ampliación de coberturas, de nuevas y mejores instalaciones para los niños y jóvenes y en algunos de los indicadores de calidad. Todo ello, sumado a la concentración de esa inversión en las zonas y poblaciones más excluidas de la ciudad, es una buena respues-

61. Después de analizar los programas de la Secretaría de Bienestar Social con cada uno de los grupos poblacionales con los cuales se relaciona, se presenta un cuerpo de conclusiones específicas sobre la eficiencia, eficacia, pertinencia e impacto de la labor de las Secretaría.

- ta a la grave deuda social que se tiene con la mitad de la población.
3. También se logra apreciar una recuperación en el 2006 del volumen de recursos destinados a los programas que atiende la Secretaría de Bienestar Social, con lo cual el panorama de cumplimiento de metas propuestas y de ejecución de los recursos asignados a esta Secretaría es bueno en lo que tiene que ver con indicadores de eficiencia y eficacia. Sin embargo, no se logra el mismo resultado al comparar la acción de la Secretaría y de la administración en su conjunto con las necesidades y derechos de los grupos poblacionales referidos, es decir, al realizar la comparación con el universo de ciudadanos y ciudadanas que tienen unos derechos sociales constitucionales, el déficit es considerable en buena parte de los grupos poblacionales que atiende la Secretaría.
 4. Es evidente que grupos poblacionales y etarios que tienen necesidades urgentes y vitales de atención por parte del Estado y de la sociedad en materia alimentaria, sanitaria, educativa deben recibir la atención que merecen en el momento que lo requieren. Ese tipo de asistencia y de atención es necesario y además obligatorio, el asunto grave es que las políticas sociales de las administraciones se queden en gran medida en ese tipo de atención y no avancen de manera sostenible en una solución más estructural y permanente de las causas que originan esas demandas sociales.
 5. En el discurso de la Secretaría de Bienestar Social y de buena parte de los programas de la administración municipal ha ido haciendo presencia el enfoque de derechos de ciudadanía, esto puede ser un logro importante siempre y cuando no se quede en una retórica discursiva. Es urgente hacer más conciencia de este tema y de las implicaciones que él tiene para la formulación y ejecución de las políticas públicas sociales.
 6. Ligado al punto anterior encontramos el tema de la focalización de los programas sociales. Se ha enfatizado en esta perspectiva con el argumento de que aunque todos tienen derechos que deben ser garantizados por el Estado, los recursos no alcanzan para lograr esa universalización y, por tanto, no queda otra alternativa que recurrir a focalizar la atención en los más pobres entre los pobres. Incluso se acusa a sectores medios de la población de estarse apropiando

de programas o servicios que están destinados a los más pobres y excluidos. Es poco ético y poco coherente con la visión de derechos hacer este tipo de acusaciones y seguir diseñando mecanismos para impedir que los menos pobres se apropien de recursos para los extremadamente pobres, máxime en ciudades como Medellín donde el crecimiento económico logrado en los últimos años, los excedentes que viene obteniendo la administración al final de cada año fiscal, los recursos productivos, sociales e infraestructurales de los que dispone, las extraordinarias ganancias de EPM y la opción de recurrir, si es necesario, a endeudamiento externo con organismos internacionales que cuentan con programas de crédito muy favorables para estos propósitos hacen injustificable, desde todo punto de vista, el seguir insistiendo en focalizar y atender sólo a los más pobres. Medellín tiene con qué buscar la superación estructural de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, el asunto es de suficiente voluntad para ello y de estrategias de mediano y largo plazo.

7. A pesar de los avances y de las inversiones persisten graves problemas estructurales, en especial en materia de desigualdad y exclusión. Esta situación se da entre estratos socio-económicos, entre hombres y mujeres, entre territorios, entre grupos etarios y étnicos. Las mujeres, los niños, jóvenes y ancianos de estratos bajos, los negros e indígenas y los habitantes de las comunas populares continúan sufriendo los rigores del hambre, la enfermedad, la ignorancia, la discriminación, el desempleo, es decir, no tienen garantizados los derechos que les corresponden por ser ciudadanos de este país. Esto pone de presente que el crecimiento logrado no ha beneficiado por igual a todos los ciudadanos y ciudadanas del país y la ciudad, por el contrario es claro que siguen existiendo ciudadanos y ciudadanas de primera, segunda y tercera clase. Este no es el tipo de crecimiento y de desarrollo que requieren un país y una región que aspiren a ser justos, modernos y equitativos.
8. La pérdida de la relación salarial permanente y de los derechos laborales que esta relación conlleva ha contribuido a generar un problema estructural de deslaboralización, desempleo, subempleo e informalidad creciente que ha golpeado con particular fuerza a ciudades como Medellín que se habían caracterizado por una importante

actividad industrial. Los actuales resultados ponen de presente que las políticas económicas neoliberales y las reformas laborales que se promovieron desde principios de los años noventa favorecieron, ante todo, a empresarios, a las élites económicas y a sectores poco productivos de la economía.

Todo esto estimuló y sigue originando una grave situación de vulnerabilidad, de desprotección y de pérdida de derechos en amplios sectores de la población que no tienen otro recurso que buscar la asistencia de organismos del Estado. Se produce un círculo poco virtuoso en el que la economía y las actividades formales arrojan permanente y masivamente a la informalidad y la desprotección a amplios sectores de esa sociedad, el Estado trata de atenderlos y sacarlos de su condición crítica, con programas como los que desarrolla la Secretaría de Bienestar Social, pero los estilos de desarrollo y las políticas económicas continúan “produciendo” nuevos demandantes de esos programas que deben ser atendidos con los recursos de la Alcaldía.

En estas condiciones solo un profundo replanteamiento de esos estilos de desarrollo y de las políticas económicas y sociales nacionales y regionales y un énfasis en los derechos de ciudadanía pueden transformar este círculo perverso y orientar al Estado a cumplir con sus propósitos de desarrollo social. Ciertamente por causas diversas seguirán existiendo personas que requieran la asistencia del Estado y que presentarán circunstancias de vulnerabilidad específica que deben ser atendidas por instancias gubernamentales, pero si se logran cambios en la relación salarial y en el estilo de desarrollo bajará la presión sobre este tipo de programas.

9. Causa gran preocupación que organismos internacionales tan poderosos como el Banco Mundial vengán impulsando la transformación institucional del sector social en América Latina bajo el renovado enfoque de Protección Social que está cimentado en el manejo social de los riesgos (Holzmann y Jorgensen, 2000).

Este enfoque de política social replantea las áreas tradicionales de Protección Social (intervención en el mercado laboral, prevención social y redes de protección social) en un marco que incluye tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación

de eventos negativos, shocks), tres niveles de formalidad de manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo. Este nuevo marco conceptual para la protección social parte del conflicto entre la necesidad de proveer seguridad y la aparente falta de recursos financieros públicos, por tanto traslada la lógica económica (de mercado) al ámbito social, redistribuyendo los costos a todos los agentes sociales.

Al contrario del enfoque de derechos que es positivo en cuanto se fundamenta en potenciar las capacidades humanas y las competencias ciudadanas, el Manejo Social del Riesgo –MSR– se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por la especie humana (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza.

10. El actual gobierno nacional acoge plenamente este tipo de enfoques y los relaciona con la ya instalada política de focalización del gasto en los más pobres. De esta manera, el documento Conpes Social 102 de septiembre del 2006 *Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza* establece que durante el segundo mandato del presidente Uribe el gobierno articulará al sistema 1,5 millones de familias (7,4 millones de personas) que se encuentran en situación de pobreza extrema, mediante programas de asistencia pública. El nuevo modelo de gestión social incorpora el acompañamiento de gestores sociales (entre los cuales están el ejército nacional, las autoridades locales, la iglesia y las ONG), quienes tendrán la función de levantar y sistematizar la información de los beneficiarios, construir “un plan de vida” a cada una de las familias, controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por las familias con el Estado. La “Red” movilizará entre los años 2007 y 2010 recursos por un valor de \$18,5 billones. El objetivo de la Red de Protección Social es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a Superar su situación y mejorar su

calidad de vida, mediante el trabajo conjunto entre las familias y el gobierno. La población desplazada también será objeto de intervenciones de la Red.

La participación y apropiación de los entes territoriales es uno de los ejes principales de la red. Los municipios y departamentos participarán de manera voluntaria en la red sujetos a la suscripción de acuerdos que incluyan el cumplimiento de condiciones de entrada y garantías de acceso a los servicios de salud y educación, y de condiciones mínimas orientadas a apoyar el logro de las condiciones mínimas definidas para las familias.

En general, la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza capitaliza la experiencia y continúa los programas de la Red de Apoyo Social, RAS, creada en el 2000 en respuesta al deterioro en la calidad de vida de la población como estrategia para mitigar los efectos negativos del ciclo económico sobre la población más vulnerable. De esta red hacían parte los programas *Jóvenes en Acción*, *Empleo en Acción* y *Familias en Acción*.

11. Las últimas seis administraciones de la ciudad (Flórez, Ramos, Naranjo, Gómez, Pérez y Fajardo) no tomaron medidas profundas de Política Pública que permitieran enfrentar los problemas sociales que perviven en Medellín. Buena parte de estas administraciones se dedicaron a administrar los recursos que recibían por ingresos propios y después por las transferencias de la Nación. Unos fueron más eficientes que otros en esta tarea, unos dieron prioridades a unos u otros temas y programas, pero sólo en la administración de Sergio Fajardo se trata de tomar en serio el problema de la desigualdad por la vía de promover, con recursos adicionales, la educación de calidad para los sectores más pobres de la ciudad con la idea de que esta acción puede permitir a mediano plazo ir reduciendo esta inequidad. Simultáneamente se concentra la inversión pública en alto grado en las comunas más pobres de la ciudad y se diseñan programas como "Medellín Incluyente" dirigido a las 40.000 familias más pobres de la ciudad. Sin embargo, el tema de la redistribución de la riqueza y de la propiedad y la estrecha relación entre las políticas económicas y sociales en función del bienestar y la igualdad social sigue siendo débil aún en esta administración.

De hecho, ninguna administración ha incluido dentro de su Plan de Desarrollo políticas activas y estrategias concretas para generar empleo sostenible y de calidad en Medellín. En general el tema del empleo se observa como un efecto colateral del plan de inversiones y como una decisión “libre” del mercado.

12. La educación es colocada por la actual administración en el centro de la política en términos de justicia y equidad. Es considerada la clave para enfrentar la pobreza y la desigualdad. Traducido ello en lineamientos de política educativa significa aumentar la cobertura y mejorar la calidad, en cuanto dotación requerida de toda persona de unas determinadas competencias básicas y ciudadanas. Para este diagnóstico la falta de educación explicaría la situación de inequidad y pobreza, con lo cual tendría plena justificación una política que focalizase los esfuerzos y los recursos en la educación y, en particular, dentro de los más pobres de los pobres, esto es, lo que en la experiencia colombiana se conoce como la “sisbenización” de la Política Pública. Aunque es deseable para una sociedad mejorar sus niveles educativos, ello resulta un propósito insuficiente cuando no se acompaña de una transformación sustancial de las estructuras económica, política, social y cultural que generan la injusticia, la inequidad y la exclusión. En realidad, son estas estructuras y relaciones sociales las que se constituyen en factor explicativo de la inequidad, la desigualdad y la pobreza y en la exclusión de importantes sectores sociales de una educación pública universal, gratuita y con calidad. Lo contrario es otorgarle a la educación una capacidad de transformación de la situación social que no tiene ni puede tener⁶². En resumen, la educación sola no resuelve los problemas de exclusión, pobreza y desigualdad. No obstante, hay que reconocer que es una pieza importante en una estrategia general de desarrollo. En las administraciones Pérez y Fajardo, la educación es la línea central de su política social, pero sin que haga parte de una estrategia general para enfrentar la pobreza y la desigualdad, por tanto, la educación se queda casi sola. Por todo esto, el instrumental del Manejo Social del Riesgo –MSR– queda insuficiente ante los grupos vulnerables

62. Jairo Estrada Álvarez, (2004), Elementos para la crítica de la política educativa durante la administración de Uribe Vélez, <http://www.espaciocritico.com.articulos>

en tanto estos son crecientes, haciendo crisis todo el sistema de la protección social, más aun al tener en cuenta las responsabilidades de un Estado Social y Democrático de Derecho.

13. Las cifras que acaba de presentar el gobierno nacional sobre la condición de pobreza e indigencia en Colombia en el período 2002-2006 corroboran un poco esta insuficiencia al establecer que Medellín es la ciudad con las tasas más altas de pobreza en todo el país (40%), a pesar de las importantes inversiones de los últimos cinco años en materia educativa. Parece ser que mientras el problema de empleo y del ingreso estable no se enfrente de manera más sostenida y masiva, el panorama no cambiará sustantivamente. Es necesario seguir avanzando en la perspectiva de universalizar y garantizar los derechos sociales a todos los habitantes de la ciudad y dejar de lado, como política social, la focalización en los más pobres. Ese esfuerzo en mejorar la focalización no asegura llegar a esa universalización a la que tienen derecho todos los ciudadanos y, además, es claro que Medellín, como ya lo anotamos, tiene recursos suficientes con los cuales enfrentar de manera general la cuestión social y avanzar más rápido hacia la equidad y la igualdad. Los ricos de la ciudad podrían ayudar más estructuralmente a enfrentar la crisis social (por valorización, plusvalías, bonos con destinación específica, sobretasas y garantizar nuevos empleos). En síntesis, hay recursos para superar esa visión conservadora de la focalización.

14. Respecto a la Secretaría de Bienestar Social y a su labor, el diagnóstico y la evaluación permiten concluir lo siguiente. Se observa que es en las dos últimas administraciones (Pérez y Fajardo) en las que aumenta de manera importante el gasto en asistencia y bienestar social, y en especial se inició la tendencia hacia un gasto creciente en la atención a las poblaciones vulnerables.

Hay que valorar varios aspectos de la Secretaría de Bienestar Social. Esta dependencia viene adelantando procesos de coordinación con el orden nacional y departamental para atender algunas problemáticas como son el desplazamiento forzado, la inseguridad alimentaria y las necesidades de la población de tercera edad, además de las familias más pobres. En efecto, el proyecto Medellín Incluyente se plantea como estratégico por su nivel de integralidad, el compromiso de varias depen-

dencias y por su cobertura, con lo que podría convertirse en un modelo de intervención social integral. Valoración importante merece la creación de nuevos programas como Mujer Gestante, Buen Comienzo - Buen Vivir, la Colonia y la Unidad de Adultos, que cuentan con personas especializadas contratadas para estas tareas y se ha logrado que las madres que preparan alimentos reciban vinculación a seguridad social y salario proporcional a las horas trabajadas. Además, se han mantenido importantes programas que venían de las administraciones que les antecedieron, pero se da relevancia a la atención a la población infantil de 0-6 años y a las mujeres, además se concreta la definición de políticas públicas dirigidas a la población abusada y explotada sexualmente y a la infancia y la adolescencia y se está en proceso de finalización de la construcción de las políticas públicas para la familia, la población discapacitada y en situación de desplazamiento.

En el 2005 vuelve a llamarse Secretaría de Bienestar Social, apoyada en el planteamiento de que la atención a la población vulnerable no es cuestión de solidaridad, sino una responsabilidad del Estado y la sociedad civil, como lo consagra la Constitución, hace unos ajustes importantes en la misión y define “somos una Secretaría de orden municipal encargada de **liderar y coordinar**, en corresponsabilidad con entidades del orden municipal, departamental y nacional, **la aplicación de las políticas de Bienestar Social**; para promover, prevenir, mitigar y superar condiciones de riesgo social de personas, familias, grupos y comunidades, con modelos que dignifiquen la condición humana y permitan desarrollar sus potencialidades”.

Además, la nueva estructura trae consigo la ventaja de que el nivel de las Subsecretarías permite mayor interlocución con las demás dependencias de la Alcaldía, pero a su vez complejizó el desarrollo interno de los procesos porque hay más jerarquías y desaparecen los departamentos que tenían funciones más orientadas desde el enfoque (departamento de protección, departamento de asistencia y rehabilitación, y programas preventivos) y pasan a convertirse en unidades (infancia, programas especiales, tercera edad y discapacidad), que por sus objetivos, enfoques, poblaciones que atienden y programas que desarrollan no logran articularse adecuadamente, pues en la unidad de programas especiales se atienden poblaciones muy diversas, como desplazados,

Adulto Habitante de Calle, familias, población en situación de emergencia, población abusada y explotada sexualmente, igual pasa en la unidad de tercera edad y discapacidad.

La Secretaría de Bienestar Social identifica los siguientes tres niveles de acción que merecen una conclusión.

1. Liderar y coordinar en corresponsabilidad con entidades del orden municipal, departamental y nacional, la aplicación de la Política de Bienestar Social.
2. Promover, prevenir, mitigar y superar condiciones de riesgo social de personas, familias, grupos y comunidades.
3. Desarrollar y gestionar modelos que dignifiquen la condición humana y permitan desarrollar sus potencialidades.

De acuerdo con el estudio realizado, **en lo referente al primer nivel** se concluye que no existe una política integral de Bienestar Social, sino políticas públicas desarticuladas (para grupos poblacionales o poblaciones específicas) desde su proceso de construcción, reflejándose en la definición de las instancias responsables de su coordinación y por tanto en su implementación, además de que hacen énfasis en la población vulnerable, excluyendo así una parte importante de ciudadanos.

La desarticulación existente al interior de la Secretaría de Bienestar Social se da entre la misión, los objetivos y los proyectos que lidera, manifestando una débil integración entre las áreas administrativa, técnica y operativa. Actualmente se carece de una unidad estratégica de investigación y monitoreo del desarrollo social y prospectivo de las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables y excluidas, y de la gestión y coordinación de la estrategia del Manejo Social del riesgo. La Secretaría de Bienestar Social y la Alcaldía misma desaprovechan las Unidades Integrales como estrategias de descentralización de todos los programas sociales, para estar en un contacto más directo con las comunidades. De igual manera, no se cuenta con los recursos humanos especializados ni los financieros para cumplir con estos retos, por eso su operación hoy no es ni tan eficaz ni eficiente como lo requiere la estructura institucional del municipio de Medellín para liderar y coordinar el conjunto de las políticas públicas sociales.

Con relación al segundo nivel, si bien es cierto que la Secretaría de Bienestar Social en su misión incluye el enfoque de los Desc, su personal

operativo y equipo técnico no lo ha incorporado ni suficiente ni conceptual ni operativamente, igual sucede con la concepción de la Protección Social y la estrategia integral de MSR, falencia esta que se refleja en la poca integración e incorporación de los componentes (protección de derechos, promoción, prevención, mitigación, superación, restitución de derechos) en las acciones adelantadas por la Secretaría de Bienestar Social. La gestión de los proyectos es de carácter inercial y se presentan contradicciones con la misión institucional. Los criterios de selección y focalización son poco operativos y pueden presentar barreras de entrada tan fuertes que excluyan de los beneficios de los proyectos a las poblaciones objetivo.

Adicionalmente, de los 20 proyectos desarrollados en el 2005, el 50% trabajan desde un enfoque de mitigación, un 35% desde la prevención y un 15% desde la promoción, prevención y mitigación, lo que da cuenta de que todavía se hace mayor énfasis en el trabajo asistencial y no logra proyectar su acción en procura de que las personas, grupos y comunidades superen su situación más estructural.

El tercer nivel. Actualmente, los proyectos que gestiona la Secretaría de Bienestar Social no son propiamente “modelos”, por sus deficiencias en la coherencia a la respuesta de las problemáticas en su dimensión real y de integralidad, ya que no hay coordinación entre las acciones y estrategias que realiza, sus criterios de focalización y la atención a grupos que se encuentran dentro del sistema de atención (Restaurantes Escolares y Vaso de Leche), además de la dispersión y poca coordinación con las demás políticas e instituciones del sector social y económico de la misma Alcaldía y de la ciudad.

Además, las tres unidades (Niñez, Programas Especiales y Tercera Edad y Discapacidad) que integran la Subsecretaría de Asistencia Social no coordinan adecuadamente los enfoques, acciones y coberturas para dar mayor coherencia e integralidad al accionar desde la Secretaría y garantizar el bienestar a la población vulnerable. Se plantea que la familia es el grupo articulador, pero en el 2005 la ejecución presupuestal para este grupo fue sólo del 2% del total de recursos y las familias sólo son el 0,10% de la población atendida (este porcentaje sube al 11,24% si se incluye la población de niños y niñas atendidas en el proyecto Buen Comienzo – Buen Vivir).

De los grupos poblacionales que atiende la Secretaría de Bienestar Social, el grueso de la ejecución se concentra en la atención a la infancia y niñez gracias al proyecto Restaurantes Escolares que tiene un peso significativo en la asignación y ejecución presupuestal. Al analizar los diversos proyectos de este grupo poblacional en su conjunto se observa que la participación porcentual aumenta hasta casi tres cuartas partes, lo que evidencia que al peso de los proyectos citados (los de complemento nutricional) se agrega la importancia de "Buen Comienzo - Buen Vivir, tanto en recursos como en la integralidad del trabajo intersectorial que realiza.

De lejos frente a lo que representa la asignación y ejecución de los proyectos de niñez, siguen los del grupo poblacional de tercera edad encabezados por Asistencia al Anciano en la Uate que duplica al que le sigue, Hogares Sustitutos, y en esta lógica siguen Protección Social al Adulto Mayor y Complemento Alimentario al Anciano respectivamente. La población en condición de calle ha sido objeto de un interés especial, en particular desde el 2002 hasta el 2006 cuando registra una ejecución importante. Los programas frente a la discapacidad han presentado una asignación y ejecución superiores a las de las dos administraciones anteriores, algo similar ocurre con desplazamiento cuya asignación y ejecución han aumentado debido a los requerimientos de la Corte Constitucional para atender a la población en tal condición, y por último se encuentra familia cuyos proyectos, como se ha explicado, están interrelacionados con infancia.

En la evaluación de los 20 proyectos desarrollados en el 2005 por la Secretaría de Bienestar Social, se concluye una alta eficiencia y eficacia relacionada con las metas previstas y con el presupuesto asignado en el Plan de Desarrollo y en cada uno de los años gestionados. No obstante, el 75% de ellos tenían una baja incidencia frente al universo por atender, o sea que no se llegó a cubrir de manera global ni el 40% de toda la población que sufre las problemáticas específicas que atiende dicha dependencia.

5

RECOMENDACIONES⁶³

El desarrollo social debe entenderse como el producto de una complejidad estructural entre elementos organizados sistemáticamente y bajo una sinergia interactiva. Hoy en día, es ampliamente cuestionado que la simple combinación de mayor crecimiento económico y focalización en servicios sociales básicos para los pobres, unida a la generación de redes de solidaridad, sean suficientes para enfrentar los problemas relacionados con la pobreza y sobre todo para reducir significativamente las desigualdades y la exclusión social y garantizar el disfrute universal de los derechos económicos, sociales y culturales, Desc.

La meta de una política social integral y democrática debe ser la formación de ciudadanos y ciudadanas que tengan garantizados sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, y que participen activamente en la vida social y política de su ciudad y de su país. Al tiempo que se trata de garantizar la universalidad de esos derechos para el conjunto de la población, es preciso tener en cuenta su diversidad cultural, étnica, sexual y etaria. Esto es importante si se quieren evitar fórmulas y políticas homogéneas que atentan contra esa diversidad y contra los derechos de las minorías en la sociedad.

63. En cada uno de los grupos poblacionales analizados en este estudio se formula un cuerpo de recomendaciones precisas con la intención de mejorar eficiencia, eficacia, pertinencia e impacto de la Secretaría de Bienestar, en la perspectiva de mejorar el panorama de los derechos de la población atendida.

En este tema las administraciones locales y regionales deberían articularse de mejor manera para acordar políticas públicas (en las que la acción gubernamental se articula al sector privado y a las diferentes organizaciones de la sociedad civil) que incorporen con claridad el tema de la economía y el empleo al proyecto de ciudad. Los gobiernos locales y regionales pueden establecer o estimular medidas tributarias de fomento, inversiones, incubadoras de empresas, formación del recurso humano (Cultura E) y nuevos y significativos proyectos productivos, eficientes y competitivos que generen valor agregado, bienestar social y utilidad para los inversionistas. Hay que insistir en que la equidad y el bienestar humano precisan redistribución de la riqueza y planeación estratégica acordada entre el Estado y la sociedad.

Es necesario estructurar sistémicamente los enfoques de Desc y el desarrollo sostenible (económico y social), junto con una estrategia integral de Manejo Social del Riesgo, MSR, en el marco de los principios del Estado Social y Democrático de Derecho y de la construcción de un sistema universal de Protección Social. Actualmente está siendo cada vez más aceptado el enfoque de Derechos Humanos y Protección Social junto con la estrategia del Manejo Social del Riesgo –MSR–.

En consecuencia, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho puede gestionarse un enfoque de Derechos Humanos, Bienestar Social, Desarrollo y Democracia, con una estrategia de manejo social del riesgo que promueva integralmente la protección de los derechos, promueva estilos de vida democráticos, saludables y responsables, prevenga, mitigue, supere los eventos negativos —de carácter social, económico, político o natural— que puedan afectar a las personas, las familias o las comunidades, y avance en la restitución de derechos, cuando por una u otra causa se hayan perdido, sean violados o desconocidos.

Precisando las recomendaciones a partir de los tres niveles de la misión, sugerimos:

En el primer nivel:

Es necesario llevar a cabo una reorientación de la Política Social en el conjunto de la administración y no sólo en la SBS, liderando la construcción de una política económica y social integral del municipio retomando las políticas públicas ya elaboradas para darle coherencia desde los enfo-

ques hasta su implementación y, además, adecuar su capacidad y gestión de acuerdo con la Misión y los propósitos de bienestar humano.

En particular, debe realizar un examen crítico de las poblaciones y proyectos que actualmente cubre. Por ejemplo, en la operación actual, el 90 por ciento de los recursos invertidos y las poblaciones atendidas no son precisamente poblaciones excluidas de las instituciones formales o con impedimentos para acceder a la oferta social municipal, lo que desvirtúa el sentido y significado de la misión de la Secretaría de Bienestar Social. De este modo, la niñez institucionalizada en el sistema educativo oficial podría ser atendida por la secretaría respectiva, en tanto los programas de complementación alimentaria y educación nutricional hacen o deben hacer parte de la canasta educativa ofrecida por la administración municipal. Este cambio liberaría en la Secretaría de Bienestar Social recursos financieros y humanos para concentrarse en cinco funciones básicas: i) coordinar y gestionar la estrategia de Manejo Social de Riesgo; ii) monitorear los riesgos sociales de la población de Medellín, investigación sobre temáticas, poblaciones, localidades y sectores sociales específicos; iii) construcción y evaluación de escenarios prospectivos; iv) coordinación de la política de Bienestar Social y Desc con las demás instancias del municipio y de la sociedad civil; v) protección de derechos, promoción, prevención, mitigación, superación y restitución de derechos de las poblaciones más vulnerables y excluidas.

Las acciones que lidera la Secretaría de Bienestar Social en los temas de infancia, Buen Comienzo, Simpad, Medellín Incluyente deben potenciarse al conjunto de temas y ámbitos relacionados con las políticas públicas de bienestar social, desarrollo, participación comunitaria y protección de los derechos humanos. La Secretaría de Bienestar Social debe incorporar la “Gerencia Social” del municipio de Medellín en la dirección de la estrategia integral de manejo social del riesgo –MSR–, protección de los grupos sociales de mayor vulnerabilidad y en condición de exclusión, además de coordinar la integración con las demás instancias de política social dentro del municipio.

Es necesario estudiar la conformación y/o fortalecimiento de un espacio de alto nivel que permita planear, tomar decisiones y coordinar toda la acción pública social del municipio. Este espacio institucional existe legalmente, pero su inestable y débil operación no responde a

las demandas y retos actuales. El “Consejo Municipal de Política Social y Económica” es un organismo “articulador funcional de los diferentes actores sociales y económicos del municipio que busca impulsar la construcción conjunta de políticas sociales y económicas en el municipio de Medellín, con el fin de generar impactos positivos y equitativos en la calidad de vida de la población”. De hecho, la SBS tiene el respaldo legal al ser la Secretaría Ejecutiva del Consejo Municipal de Política Social y Económica, el cual es presidido por el Alcalde. Este organismo fue creado por el Decreto número 1238 del 2002 y ha venido operando de manera irregular, coordinado actualmente por la Secretaría de Planeación del municipio, con problemas que persisten de desarticulación, diversidad de enfoques y bajo impacto de la política social.

Los fines de esta instancia de dirección y coordinación de las políticas públicas sociales, sus principios (respeto, equidad, participación, corresponsabilidad, solidaridad, coordinación, transparencia, subsidiariedad y sostenibilidad), su articulación al Sistema Municipal de Planeación, y su estructura (comité directivo, comités técnicos y comités temáticos) tienen una gran validez para potenciar la misión institucional de la SBS. La SBS en su calidad de Secretaría Ejecutiva del “Consejo Municipal de Política Social y Económica” debe apoyar su convocatoria con el fin de i) evaluar los avances del componente social del Plan de Desarrollo Municipal, ii) debatir y concertar el plan operativo para el 2007, iii) cumplir con los objetivos (articulación y coordinación, asesoría en el diseño de las políticas sociales y económicas, articulación al Sistema Municipal de Planeación, propuesta de planes, programas y proyectos, evaluación de las políticas públicas, ejercicios prospectivos), iv) reflexionar sobre el sistema municipal de políticas, para redefinir funciones, división más eficiente de las responsabilidades y competencias.

De otra parte, es preciso definir la suerte de la “Comisión Tripartita” (Municipio, Área Metropolitana y Departamento), pues esta instancia es clave para pensar los problemas estructurales del desarrollo y de la equidad de toda la región y para la promoción de acuerdos de mediano y largo plazo. Muchos de los problemas de Medellín están relacionados y tendrán soluciones más adecuadas en esa acción con toda la región, por ello hay que pensar en esa u otra instancia que de verdad lidere y promueva esa perspectiva.

En el segundo nivel:

La gestión de los proyectos y la focalización no pueden sustentarse principalmente en el Sisbén, en cuanto se debilita el principio de complejidad estructural que es el fundamento del desarrollo social y económico y la democracia participativa, pues fragmenta, individualiza y desterritorializa. Es importante, por lo menos, incorporar las encuestas de calidad de vida, junto al Sisbén, y las investigaciones especializadas sobre temáticas y poblaciones, para la planeación y toma de decisiones gerenciales de la SBS.

La SBS debe tener una mirada integral sobre la sociedad y promover en sus acciones un enfoque de DDHH y MSR que se sustente en la séxtuple relación fundamental entre i) territorios (comunidades, corregimientos), ii) familias-comunidades-actores estratégicos, iii) sectores (educación, salud, seguridad social, saneamiento, vivienda, nutrición, medio ambiente, infraestructura y dotaciones sociales, transporte público), iv) temáticas (seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, empleo e ingresos, cultura ciudadana...), v) participación, poder constituyente de las comunidades, planes de vida y gestión democrática de los territorios como parte de construcción de ciudad y ciudadanías, vi) publicidad (comunicación pública y campañas sociales); todo ello aportaría a que la acción estatal no sólo estaría aportando a la mitigación de las problemáticas, sino que contribuiría a la garantía de los derechos a la población para que esta supere sus problemas y su marginalidad y contribuir así realmente al desarrollo humano y social de la población.

En el tercer nivel:

No debe quedarse únicamente en el ámbito operativo, implica el diseño, apropiación, experimentación, validación y promoción de modelos de intervención social que superen la mitigación y le den un lugar fundamental a la “dignificación de la condición humana y permitan desarrollar sus potencialidades”.

En definitiva:

- i) Es urgente que la SBS apoye el fortalecimiento y desarrollo del “Consejo Municipal de Política Social y Económica”; ii) fortalezca y desa-

rolle los principios de la gerencia social, la unidad de investigación, monitoreo del riesgo social, evaluación y prospectiva, iii) incorpore un doble enfoque de política social sustentado en los DDHH y Protección Social (articulando y coordinando sus componentes: el sistema de seguridad social y el sistema de asistencia social) a través de la estrategia de MSR, desarrollando iv) modelos de intervención social que fortalezcan al Estado Social y Democrático de Derecho, promuevan las libertades fundamentales y los DDHH, impulsen el desarrollo y la democracia participativa, a la vez que potencie el poder constituyente de las comunidades en la gestión de sus territorios y planes de vida.

A más de apoyar la actividad del Consejo Municipal de Política Social, en su calidad de Secretaría Ejecutiva, es recomendable que promueva e incorpore los resultados de estudios estratégicos e investigaciones relacionados con su misión, objetivos y funciones (Plan Nacional de Desarrollo; Conpes Social 102 de septiembre de 2006 “Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza”; Sentencia de la Corte Constitucional sobre la atención integral a la población desplazada; Gerencia Social de la Protección y el Bienestar Social; incorporación de la Estrategia de MSR; implicaciones en la reforma al Sistema General de Participaciones y facilitar la coordinación en proyectos como Medellín Incluyente y otros que promuevan otras Secretarías), desarrollos institucionales y jurídicos del Sistema Nacional de Protección Social. Es importante que debata, reflexione e incorpore las recomendaciones que estime convenientes de los diagnósticos y evaluaciones sobre las poblaciones y proyectos presentadas en este informe. Además, debe desarrollar un plan de capacitación de los funcionarios de la SBS en el enfoque y los temas recomendados.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2006. Política pública para las familias en Bogotá. Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito.
- Alcaldía de Medellín. Secretaría de Bienestar Social. 2006 Evaluación de impacto del proyecto Medellín Convive en Familia. Facultad de Psicología del Instituto de Ciencias de la Salud, Ces.
- _____. Secretaría de Gobierno. 2003. La prostitución en Medellín, un acercamiento a la problemática.
- _____. 2006. Primera versión del documento en construcción del Plan Municipal de discapacidad. Alcaldía de Medellín. Decreto 051 de febrero del 2002. Reestructuración de la Alcaldía de Medellín.
- _____. Secretaría de Salud. 2006. Situación de salud en Medellín, indicadores básicos 2005.
- _____. 2002. Documento sobre rehabilitación social y familiar del discapacitado. Unidad de Atención al discapacitado. Secretaría de Solidaridad- Alcaldía de Medellín.
- _____. 2005. Indicadores básicos de salud.
- _____. 2002. Informe final de impacto y beneficio social. Proyecto por una vida más digna. Secretaría de Solidaridad, Alcaldía de Medellín – Universidad de Antioquia. Medellín.
- _____. Informes de los planes de acción de la Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín: 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y a septiembre del 2006.
- _____. 2003. Informe de empalme de la Secretaría de Solidaridad de la Alcaldía de Medellín.
- _____. 2007. Presentación de Medellín Incluyente.
- _____. Secretaría de Solidaridad. 2003. La familia en la ciudad de Medellín, 1993-2002: Acercamiento a un Política Pública.
- _____. 2004. Solidaridad. Manos para ver y oír.
- _____. 2003 Solidaridad. Manos para ver y oír. Tomado de la primera versión del documento en construcción del Plan Municipal de discapacidad del Municipio de Medellín 2006-2017 de junio del 2006.
- Andersen-Esping, Gösta. 2003. El Estado bienestar en el siglo XXI, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Revista Online del CTESC.
- Asociación Campesina de Antioquia. 2006. Acercamiento a la situación y acciones de atención a la población en condición de desplazamiento forzado asentada en el municipio de Medellín. Texto no publicado.
- Banco de la República. 2006. Estadísticas del gasto según finalidad gobierno central de Medellín 1990-2005. Octubre. Medellín.

- Bernal y Álvarez. L. 2005. Libertades civiles. En: Democracias y ciudadanías. Medellín: Corporación Región, Escuela Nacional Sindical, Viva la Ciudadanía, Confiar Caja Cooperativa.
- Cardona, Doris, et als. 2004. Medellín envejece a pasos agigantados, en: Revista Facultad Nacional de Salud Pública, vol. 22 No. 2, julio-diciembre, Universidad de Antioquia.
- Castro, Jaime. 2006. Nuevo recorte a las transferencias, en: Caja de Herramientas, Año 15, No. 117, Bogotá, septiembre.
- Centr@mento. Los rostros de la calle. Alcaldía de Medellín, Gerencia del Centro, edición número 2 enero de 2006.
- Codhes. 2005. Cifras e indicadores del desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia. Documentos Codhes No. 3. Bogotá.
- Corporación Región. 2006. La ciudad mejora, pero la deuda social es aún muy grande. Editorial Boletín Desde la Región, Número 46, p. 49.
- Corporación Región. Programa de educación y formación ciudadana. Las políticas públicas y los programas de educación desde la óptica del Derecho a la educación.
- Dahrendorf, Ralf. 1990. El conflicto social moderno, Mondadora-Grijalbo, Madrid.
- Departamento Nacional de Planeación. 2006. Documento Conpes social 102, Red de protección social contra la extrema pobreza. Septiembre. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. 2006. Visión Colombia II centenario 2019. Pág 241. Bogotá.
- Diagnóstico del Programa de Restaurantes Escolares de la Secretaría de Solidaridad. Universidad de Antioquia Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Medellín, 2002.
- Echeverri Ocampo, John Alexander. 2004. Investigación "Abuso y explotación sexual infantil y juvenil en el Parque de Bolívar". Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia. Medellín.
- Encuesta de Calidad de Vida. 2005. Planeación Municipal.
- Escobar Hernández, Jorge. 2006. ¿Quién garantiza los derechos de niños, niñas y adolescentes en Colombia? en Caja de Herramientas. Bogotá.
- Estrada Álvarez, Jairo. 2004. Elementos para la crítica de la política educativa durante la administración de Uribe Vélez, <http://www.espaciocritico.com.articulos>
- Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre. 1997. La nueva era de las desigualdades, Ediciones Manantial, Argentina.
- Fleury, Sonia y Molina, Carlos Gerardo. 2000. Modelos de protección social, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Indes.
- Gaviria, Marta Beatriz y Echeverri, Esperanza. 2005. Comparación de la situación de salud entre población en situación de desplazamiento y receptora, en seis ciudades. 2002 –2003. Módulo 2. Medellín, Organización Panamericana de la Salud.
- Ghiso Cotos, Alfredo Manuel y otros. 2003. Caracterización social de las mujeres en alto grado de vulnerabilidad y riesgo social de la ciudad de Medellín.

- Fundación Universitaria Luis Amigó y Secretaría de Solidaridad-Alcaldía de Medellín.
- Henao Agudelo, Hernán; Fernández Andrade, Rubén y otros. 1996. Diagnóstico Social de Medellín, Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen. 2000. Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá, Banco Mundial.
- Informes de la Personería de Medellín sobre la población desplazada, diciembre 2005 y septiembre 2006.
- Memorias del Seminario Nacional sobre discapacidad – Rehabilitación basada en la Comunidad. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, marzo del 2006.
- Ministerio de la Protección Social. 2004. Boletín de Estadísticas Sectoriales, Abril, Número 1, Bogotá.
- Municipio de Medellín. Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín compromiso de toda la Ciudadanía, pág. 54.
- Municipio de Medellín. 2006. Plan Integral Único de Atención a Población en Condición de desplazamiento – Municipio de Medellín. Informe final fase I: octubre 2005 – abril 2006. Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín, Corporación Manapaz, Fundación Sumapaz, Cerfami y Fundación Campesina de Antioquia.
- Muñoz, Hernando. 2007. Documento borrador de la Política Pública de Familia para Medellín. Secretaría de Bienestar Social, U. de A.
- Obregón, Diana. 2002. Médicos, prostitución y enfermedades venéreas en Colombia 1886-1951. U. Nacional de Colombia.
- Ponencia de Andrea Aguilar Arias/Fonoaudióloga. MSc Epid. *Una estrategia de inclusión social*. Seminario Internacional: Rehabilitación basada en la comunidad" discapacidad. 2000.
- Prada Pardo, Gladis y Taborda Ocampo, Francisco. 2006. Una propuesta de seguimiento a la política pública frente al desplazamiento. En Caja de Herramientas, Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. 2006. Informe de seguimiento presentado a la Corte Constitucional. En: Corte Constitucional, Auto de Cumplimiento 333.
- Propuesta técnica para la organización y conducción de programas de Bienestar Social en el Municipio de Medellín Tomos I y II. Secretaría de Bienestar Social, Medellín, 1987.
- Portales web: <http://www.concejodemedellin.gov.co>, <http://www.medellin.gov.co>, <http://www.presidencia.gov.co>, <http://www.dane.gov.co>
- Riaño, Pilar y Villa Marta Inés. 2007. La migración forzada de colombianos: una investigación comparativa sobre miedos, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá. Investigación realizada por Corporación Región, Universidad de la Columbia Británica de Canadá y la facultad de Ciencias Sociales del Ecuador. Financiada por Acción Agro Alemana, IDRC y Conciencias. (Inédita).
- Rendón Uribe, Omar. 2002. Caracterización de los habitantes de la calle en la ciudad de Medellín, Secretaría de Solidaridad-Alcaldía de Medellín.

- Rendón Uribe, Omar y otros. 2000. Diagnóstico Social de Medellín, Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín,
- Rosanvallon, Pierre. 1995. La nueva cuestión social, Ediciones Manantial, Argentina.
- RUT Informa. 2006. Sobre desplazamiento forzado en Colombia. Boletín trimestral No.29.
- _____. Características socio-demográficas de la población desplazada. Extraído el 2 de Febrero, 2007 de [http://www.disaster_info.net/desplazados/informes/rut/28/rut28.versión en HTML](http://www.disaster_info.net/desplazados/informes/rut/28/rut28.versión%20en%20HTML).
- Salas Rodas, Julián. 2005. Las concepciones de familia que subyacen en los procesos de intervención liderados por las Organizaciones No Gubernamentales. Ponencia presentada en el seminario temático nacional sobre familia. Balance y perspectivas hacia la redefinición de un compromiso social y político. Polícopiado. Manizales,
- _____. La corresponsabilidad en la construcción de políticas públicas de familia desde el sector social en el municipio de Medellín. Polícopiado.
- Sanford, Victoria. 2005. Metodologías para la construcción y análisis de cifras e indicadores del desplazamiento. En: Codhes. Cifras e indicadores del desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia. Documentos Codhes No. 3. Bogotá, p.p. 29-42.
- Sarmiento, Libardo. 1997. De los Derechos, las garantías y los deberes, Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá.
- Sarmiento, Libardo. 2006. Deslaborización y subjetividades en crisis, en *Le Monde Diplomatique*, edición Colombia, mayo.
- Sarmiento, Libardo. 2006. El proyecto social del gobierno Uribe, en Caja de Herramientas, abril, Bogotá.
- Segundo Congreso de Ciudad. 2005. Conclusiones, metas y propuestas.
- Soriano, Graciela, 1968. Introducción a Simón Bolívar, escritos políticos, Alianza Editorial, Madrid.
- Suárez, Harvey. 2005. De la necesidad de un debate más allá de las cifras. En: Codhes. Cifras e indicadores del desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia. Documentos Codhes No. 3. Bogotá, p.p. 11-28.
- Trifiró, Ada y otros. 2003. Mujeres que ejercen la prostitución. Una historia de inequidad de género y marginación. Investigación realizada en el Programa de Cooperación Internacional "Espacios de Mujer". Primera edición. Medellín.
- Unicef. 2002. La Niñez Colombiana en Cifras. Bogotá.
- _____. 2005. La infancia amenazada. Estado mundial de la infancia.
- Vargas Martínez, Gustavo. 1998. José María Melo. Los artesanos y el socialismo, Planeta Colombiana Editorial.
- Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000. Medellín.

Lista de cuadros

Cuadro 1.	Principales fuentes de riesgo	25
Cuadro 2.	Indicadores de participación de la población de Medellín, censos 1951-2005	41
Cuadro 3.	Indicadores laborales en Medellín y el Área Metropolitana, 1990-2006	45
Cuadro 4.	Rangos de salario mínimo mensual en Medellín y el Área metropolitana, 1990-2005.....	46
Cuadro 5.	Medellín, indicadores de pobreza por comuna y corregimiento, 2005	49
Cuadro 6.	Análisis por períodos de enfoques, concepción de la población objetivo, grupos poblacionales objetivos y programas y proyectos de la Secretaría de Bienestar Social, 1957-2006	94
Cuadro 7.	Recursos netos de los proyectos de infancia de la Secretaría de Bienestar Social, 1998-2006 (\$ constantes).....	103
Cuadro 8.	Etapas del ciclo vital de la niñez	111
Cuadro 9.	Desarrollos normativos en el ámbito nacional.....	114
Cuadro 10.	Desarrollos normativos en el ámbito municipal.....	114
Cuadro 11.	Proyecto Educando desde el Preescolar	118
Cuadro 12.	Proyecto Complemento Alimentario y Educación Nutricional.....	118
Cuadro 13.	Proyecto Promoción y Prevención de la Salud-Festivales Saludables Buen Comienzo – Buen Vivir	118
Cuadro 14.	Proyecto Ludotecas para MedellínEspacios lúdicos para aprendizajes tempranos de calidad, con la oferta de servicios educativos, nutricionales, recreativos y de salud	118
Cuadro 15.	Proyecto Formación de Agentes Educativos	118
Cuadro 16.	Proyecto Observatorio de Niñez	118
Cuadro 17.	Redes y comités de los cuales hacen parte los diversos grupos poblacionales de la niñez	129
Cuadro 18.	Matriz de evaluación cualitativa de los proyectos de niñez de la Secretaría de Bienestar Social, 2005.....	133
Cuadro 19.	Desarrollos normativos en el ámbito nacional.....	140
Cuadro 20.	Desarrollos normativos en el ámbito departamental	140
Cuadro 21.	Desarrollos normativos en el ámbito municipal.....	140
Cuadro 22.	Redes y comités en las cuales se coordina el trabajo de tercera edad	143
Cuadro 23.	Matriz de evaluación cualitativa de los proyectos de tercera edad de la Secretaría de Bienestar Social, 2005.....	147
Cuadro 24.	Núcleos familiares, personas y número de personas por núcleo familiar inscritas en el Sisbén del Municipio de Medellín	151
Cuadro 25.	Hogares por comuna y corregimiento de Medellín, según estrato socio-económico de la vivienda, y número promedio de personas por hogar	153
Cuadro 26.	Hogares de Medellín por comuna y corregimiento, según número de personas.....	154
Cuadro 27.	Desarrollos normativos en el ámbito nacional.....	155
Cuadro 28.	Desarrollos normativos en el ámbito municipal.....	155
Cuadro 29.	Matriz de evaluación de los proyectos de familia de la Secretaría de Bienestar Social, 2005.....	165
Cuadro 30.	Personas discapacitadas de Medellín distribuidas por comunas y corregimientos, 2005	172

Cuadro 31. Distribución de personas por comuna y corregimiento, según tipo de limitación.....	174
Cuadro 32. Tipos de limitaciones de la población de Medellín, según estratificación socio-económica, 2005	175
Cuadro 33. Desarrollos normativos en el ámbito nacional.....	176
Cuadro 34. Desarrollos normativos en el ámbito departamental	177
Cuadro 35. Desarrollos normativos en el ámbito municipal.....	178
Cuadro 36. Matriz de evaluación de los proyectos de discapacidad de la Secretaría de Bienestar Social, 2005	183
Cuadro 37. Personas en situación de desplazamiento que llegan a Medellín entre 1999 y 2005	192
Cuadro 38. Desplazados por zonas para el año 2006.....	194
Cuadro 39. Datos de hogares de la población desplazada	198
Cuadro 40. Datos de edad de las personas que conforman los hogares.....	198
Cuadro 41. Relaciones de parentesco en hogares desplazados	199
Cuadro 42. Distribución de la población desplazada por etnia	200
Cuadro 43. Ocupación anterior y posterior al desplazamiento del jefe del hogar en Medellín	202
Cuadro 44. Evolución de la ocupación, 2000-2006.....	203
Cuadro 45. Organizaciones de población desplazada identificadas en los municipios	204
Cuadro 46. Localización geográfica de las organizaciones de desplazados	204
Cuadro 47. Tipos de organizaciones con población desplazada	205
Cuadro 48. Participación de diferentes grupos poblacionales en las organizaciones de desplazados	206
Cuadro 49. Situación de las organizaciones con las expectativas de las familias.....	207
Cuadro 50. Desarrollos normativos en el ámbito nacional.....	212
Cuadro 51. Desarrollos normativos en el ámbito departamental	214
Cuadro 52. Desarrollos normativos en el ámbito municipal.....	214
Cuadro 53. Matriz de evaluación del proyecto para población desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, 2005	222
Cuadro 54. Desarrollos normativos en el ámbito nacional.....	234
Cuadro 55. Desarrollos normativos en el ámbito departamental	235
Cuadro 56. Desarrollos normativos en el ámbito municipal.....	235
Cuadro 57. Matriz de evaluación del proyecto Por una Vida Digna de la Secretaría de Bienestar Social, 2005	239
Cuadro 58. Desarrollos normativos en el ámbito nacional.....	244
Cuadro 59. Desarrollos normativos en el ámbito departamental	244
Cuadro 60. Desarrollos normativos en el ámbito municipal.....	245
Cuadro 61. Matriz de evaluación de los proyectos dirigidos a la población en situación de emergencias de la Secretaría de Bienestar Social, 2005	248
Cuadro 62. Desarrollos normativos en el ámbito nacional.....	251
Cuadro 63. Desarrollos normativos en el ámbito municipal.....	251
Cuadro 64. Matriz de evaluación cualitativa del proyecto Atención al habitante adulto de la calle de la Secretaría de Bienestar Social, 2005.....	254

Lista de figuras

Figura 1.	Sistema de Protección Social.....	31
Figura 2.	Estructura de la población por sexo y grupos de edad Medellín-Total, 1993	42
Figura 3.	Población por sexo y grupos de edad Medellín-Total, 2005.....	42
Figura 4.	Evolución del Pib de Medellín y la tasa de desempleo, 2001-2006.....	44
Figura 5.	Evolución de la tasa de pobreza, indigencia, desempleo y el coeficiente de Gini en la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana	48
Figura 6.	Tasa de homicidios en Medellín, 1967-2006	52
Figura 7.	Medellín, ingresos fiscales Tasas anuales de crecimiento, 1991-2006	56
Figura 8.	Medellín, crecimiento de la población, del Pib y el gasto público, 1991-2006	57
Figura 9.	Medellín, evolución del gasto público total por funciones, 1990-2006.....	58
Figura 10.	Medellín, índice de gasto de bienestar social por programas	58
Figura 11.	Recursos netos ejecutados de la Secretaría de Bienestar Social vs. Restaurantes Escolares, 1998 -2006	103
Figura 12.	Recursos netos ejecutados en proyectos de tercera edad de la Secretaría de Bienestar Social, 1998-2006	104
Figura 13.	Recursos netos ejecutados en proyectos para la población discapacitada en la Secretaría de Bienestar Social, 1998-2006.....	105
Figura 14.	Recursos netos ejecutados en los proyectos de atención al habitante de la calle y al menor de y en la calle de la Secretaría de Bienestar Social, 1998-2006	107
Figura 15.	Recursos netos ejecutados en el proyecto de la Secretaría de Bienestar Social con la población en situación de desplazamiento, 2001-2006	108
Figura 16.	Total de recursos netos ejecutados por la Secretaría de Bienestar Social vs. proyectos por grupos poblacionales atendidos, 1998-2006.....	109
Figura 17.	Medellín, población pobre por ingresos según grupo de edad.....	112
Figura 18.	Medellín, población indigente por ingresos según grupo de edad.....	112
Figura 19.	Proyectos de infancia y niñez, año 2005.....	131
Figura 20.	Pirámide de población Medellín, 2005	137
Figura 21.	Medellín, % de población mayor de 60 años pobres e indigentes por ingresos	138
Figura 22.	Proyectos de tercera edad, año 2005.....	144
Figura 23.	Hogares de Medellín según estrato socio-económico de la vivienda.....	152
Figura 24.	Medellín Incluyente acceso integral y sostenible a los programas municipales.....	162
Figura 25.	Proyectos para familias, año 2005.....	163
Figura 26.	Distribución porcentual de la población con discapacidad en Medellín, 2005	172
Figura 27.	Distribución de las personas discapacitadas según niveles del Sisbén en el 2005	173
Figura 28.	Distribución de la población discapacitada por estrato socio-económico en Medellín, 2005	174
Figura 29.	Tipos de limitaciones de la población discapacitada de Medellín	176
Figura 30.	Proyectos para discapacitados, año 2005	181
Figura 31.	Personas desplazadas declarantes en la Personería de Medellín, 2000 a octubre del 2006.....	192
Figura 32.	Desplazados por zonas	195
Figura 33.	Desplazados por municipios expulsores más representativos, 2006.....	196

Figura 34. Ubicación de los desplazados más representativos, 2006.....	197
Figura 35. Ubicación de los desplazados más representativos, 2000-2006.....	197
Figura 36. Desplazados por género año 2006.....	200
Figura 37. Escolaridad de los desplazados, 2000 – 2006.....	201
Figura 38. Procedencia desplazados Área Metropolitana enero de 2000 a noviembre de 2004.....	208
Figura 39. El desplazamiento intraurbano a partir del 2004 hasta el 2006.....	209
Figura 40. Mapa del desplazamiento intraurbano año 2006 sectores expulsores.....	210
Figura 41. Ubicación de los desplazados intraurbanos más representativos.....	211
Figura 42. Proyecto para población en situación de desplazamiento, año 2005.....	220
Figura 43. Proyecto para la población abusada y explotada sexualmente y en ejercicio de la prostitución: año 2005.....	238
Figura 44. Proyecto atención psicosocial y ayuda humanitaria: año 2005.....	247
Figura 45. Proyecto atención al habitante de la calle adulto: año 2005.....	253

El actual Diagnóstico Social de Medellín constituye una de las fases fundamentales del proceso de intervención social, en la medida que procura el conocimiento de la realidad social y de los distintos elementos que son necesarios tener en cuenta para resolver la problemática diagnosticada. Es necesario conocer para actuar.

El Diagnóstico Social de Medellín informa sobre los problemas y necesidades existentes en la ciudad, abordando de manera especial las poblaciones vulnerables objeto de atención de la Secretaría de Bienestar Social y responde al por qué de esos problemas, intentando comprender sus causas y efectos, así como sus condicionamientos, identificando posibles tendencias.

Beatriz White C.
Secretaría de Bienestar Social
Alcaldía de Medellín

En los años 1996 y 2000, la Secretaría de Bienestar Social realizó dos diagnósticos sociales sobre Medellín. Este es, en consecuencia, el tercer diagnóstico que se lleva a cabo. Este estudio incluye un análisis del enfoque de la política social, tanto a nivel nacional como local, una evaluación de los programas que desarrolla la Secretaría con ocho grupos poblacionales de la ciudad y un cuerpo de recomendaciones para la política pública municipal. Para la realización de esta labor, la Secretaría encargó a la Corporación Región, quien a su vez organizó un grupo de investigadores bajo la coordinación de Jorge Bernal Medina y la dirección general del investigador Libardo Sarmiento Anzola.

Corporación Región
Medellín, diciembre 2006