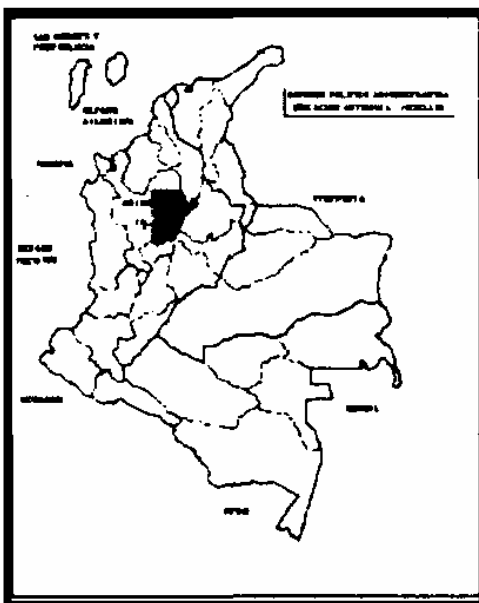


República de Colombia
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

**PROGRAMA PRESIDENCIAL
PARA MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA**



Documento 2562 DNP-UDS-DIPSE y P.P.M
Santa Fé de Bogotá, octubre 28 de 1991

Versión aprobada

ÍNDICE

Introducción

I. DIAGNÓSTICO

- A. Evolución de la Población
- B. Pobreza y Desigualdad
- C. Deterioro en el Empleo y Dinámica industrial
- D. Cobertura, inequidad y calidad en la educación
- E. El estado de salud de la población
- F. La ocupación del espacio urbano y la vivienda
- G. Seguridad ciudadana y justicia
- H. El narcotráfico como detonante de la crisis
- I. Conclusiones del diagnóstico

II. PROGRAMAS

- A. Generación de empleo
- B. Programas educativos para 1992-1995.
- C. Programas de Salud
- D. Espacio urbano en zonas marginadas
- E. Instrumentos de participación ciudadana
- F. Fortalecimiento de la justicia y seguridad
- G. En síntesis

III. MARCO INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

Medellín y su Área Metropolitana¹ han llegado a la actual situación de rezago social y económico por múltiples factores estructurales originados en su particular modalidad de desarrollo regional. Allí se presentan los mayores niveles de desempleo desde hace más de una década; la concentración del ingreso es mayor que en los principales centros urbanos; el sector educativo, más que en otras ciudades, es inequitativo y de baja calidad; las condiciones de vida de los moradores de menores recursos son deficientes. Aunque la ciudad cuenta con una buena infraestructura de servicios públicos, un alto porcentaje de sus viviendas posee tenencia ilegal e informal y se acusa una falta de referentes ciudadanos y de espacios públicos para el desarrollo de las actividades comunitarias. Estos factores se fueron acumulando e interactuando en el tiempo y crearon las condiciones para que la aparición del narcotráfico, en la década de los 70, se constituyera en el detonante y agudizador de una crisis profunda, ya latente en la sociedad regional, que tuvo manifestaciones violentas.

En la década de los 50s, la ciudad recibió una fuerte migración poblacional por la violencia política rural y las expectativas de mejores condiciones de trabajo ofrecidas por el sector industrial en la ciudad. En los 60s, los asentamientos ilegales se densificaron y la ocupación del espacio se dio de manera desordenada y sin contar con la infraestructura pública y social necesaria, ni con políticas de planeación para este acelerado desarrollo. Medellín comenzó a dividirse en dos ciudades, generándose altos niveles de inequidad espacial, social y económica entre sus habitantes.

Al final de los 70s, la actividad industrial entró en crisis y los índices de desempleo fueron, por mucho, los más altos del país. En los 80, para superar la crisis, se adelantó un importante proceso de reconversión industrial que, si bien generó mayor dinamismo en la producción, no produjo nuevos empleos ni se acompañó de un fortalecimiento de la infraestructural social de la ciudad.

En estas condiciones, surgió en los años 70s el tráfico de drogas con todo su aparataje, el cual fué perneando la estructura socio-económica y política de la ciudad. Desde mediados de los 80s el país conoció el componente terrorista del narcotráfico. Los narcotraficantes ingresaron a la clandestinidad y se declaró la guerra.

El grave caso de Medellín llevó a este gobierno a crear la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, hoy convertida en Dirección de Programa Presidencial, como una instancia de coordinación interinstitucional para que, con el concurso del sector privado y la comunidad, apoye al municipio y a sus autoridades locales, con acciones que contribuyan a superar la crisis.

Precisamente, este documento presenta a consideración del CONPES el Programa Presidencial para Medellín. El primer capítulo diagnostica los principales

¹ En el documento usaremos el término Medellín para referirnos a ta ciudad y a su área metropolitana

problemas de la ciudad. El segundo capítulo describe los programas de acción, con sus costos y entidades involucradas en la ejecución y financiación. Posteriormente se presenta al marco institucional que le dará coherencia al Programa y unas recomendaciones.

I. DIAGNÓSTICO²

En este capítulo se analiza la situación de Medellín y su Área Metropolitana la evolución de su población, las condiciones de pobreza, el estado de su educación - especialmente en el nivel secundario-, la salud, las condiciones de apropiación del espacio urbano, la justicia y la seguridad ciudadanas.

A. Evolución de la Población 1951-1985.

Medellín y su Área Metropolitana tienen 2.182.000 habitantes, y su población crece actualmente al 2.3% anual. La ciudad tuvo una transición demográfica particularmente rápida. Después de tener tradicionalmente las familias más extensas del país, ha pasado a ser la ciudad de menor crecimiento poblacional en la actualidad, no solo respecto a las 4 principales ciudades del país, sino también con relación a todas las capitales de departamento³. El menor crecimiento poblacional, que se ha reforzado en el último quinquenio con el cambio de signo de su migración (antes receptora y hoy expulsora de migrantes), se refleja hoy en día en una desaceleración de la tasa de fecundidad y una muy alta proporción de jóvenes entre 15 y 29 años (gráficos 1 y 2).

² Para la elaboración de este documento se consultó la siguiente bibliografía

- Cámara de Comercio. Dinámica y Bases de Política para las microempresas del Valle de Aburrá Cámara de Comercio, Medellín, 1990
- Cehap - Universidad Nacional. Estudio de Reordenamiento Urbano Comuna-Nororiental Universidad Nacional, Medellín, 1985
- Cehap-Universidad Nacional Políticas Estatales en el Hábitat Popular 1968-1980: El Caso Medellín Fondo Editorial, Universidad Nacional, Medellín, 1991.
- Fundación Social Corporación Región. Alternativas frente a la violencia juvenil en la comuna nor-oriental Medellín, Agosto de 1990
- Jaramillo, Julio y otros. De la Banda a la Barra. Editorial El Propio Bolsillo, Medellín 1991
- López, Hugo y otros. La Problemática Laboral en Antioquia. Comportamiento Reciente y Tendencias Futuras CIE, Universidad de Antioquia, Mimeo, Medellín, 1990.
- Lotero, Rubén Darío. Historias de la Calle. Corporación Región, Medellín.
- Plan de Desarrollo de Antioquia. Medellín, 1989
- Planeación Metropolitana. Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá. Para la consolidación de la Metrópoli. Planeación Metropolitana, Medellín 1985.
- Planeación Metropolitana. Anuario Estadístico Metropolitano 1989. Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, Medellín.
- Planeación Metropolitana. Plan de Desarrollo Cultural de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación. Metropolitana, Medellín, Abril de 1990
- Primer Seminario Internacional de Periodismo hecho en Medellín. Imprenta Municipal, Medellín, Mayo de 1990
- Proantioquia. Proyecto prospectiva para Antioquia en el siglo XXI. Medellín, 1990.
- Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín y su Área Metropolitana Presidencia de la República, Consejería Presidencial para Medellín, Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, 1991
- Uribe, María Teresa. Ciudad y Violencia En: Revista Gaceta de COLCULTURA, Santafé de Bogotá, 1990
- Uribe María Teresa. Los Dos Tiempos y los Dos Encuentros, Revista Universidad de Antioquia, Mayo-Junio de 1991
- Varios. En qué Momento se Jodió Medellín. Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1991
- Universidad de Antioquia y Consejo de Medellín. El Medellín que yo quiero. Medellín, julio de 1991

³ A excepción de Armenia.

Esta particular evolución demográfica se ha manifestado sobre la expansión de la fuerza de trabajo. Ambos fenómenos han inducido un incremento en la tasa de participación en la oferta laboral por parte de los jóvenes y las mujeres, lo cual ha incidido en que en Medellín, más que en otras ciudades, haya altos niveles de desempleo.

B. Pobreza y Desigualdad.

Medellín tiene un nivel de necesidades básicas insatisfechas (23.6%) menor que el promedio de las ciudades del país (32.3%), y no tiene una población por debajo de la línea de pobreza distinta a la de las demás ciudades (39.1%). Sin embargo, y contrario a las tendencias en el resto del país, la población de Medellín ha presentado marcados y crecientes niveles de desigualdad. En efecto, en el país la distribución del ingreso mejoró rápidamente a partir de la década de los 60 cuando el desarrollo en el sistema educativo y las altas inversiones en el campo permitieron que los salarios de los trabajadores rurales crecieran, la dispersión de salarios urbanos disminuyera y el trabajo aumentara su participación en el ingreso nacional. En Medellín esa mejoría no se presentó. Por el contrario, la situación se empeoró: la distribución del ingreso en Medellín fué mas inequitativa en 1989 que en 1967. De esta forma, la ciudad tiene hoy en día una concentración del ingreso superior al promedio de las cuatro principales ciudades del país, al del conjunto de la economía urbana, y al de toda la sociedad colombiana⁴.

C. El deterioro en el empleo y la dinámica industrial.

La actividad económica de la capital antioqueña se caracteriza por una mayor dependencia de la industria y una menor autogeneración de empleo que en las otras ciudades. En 1991, el 29% del empleo de Medellín es industrial, mayor que en las otras tres grandes áreas (23% y el porcentaje de trabajadores por cuenta propia en el empleo de la ciudad (21%) es menor que en las otras tres áreas (26%).

La capital antioqueña ha soportado tradicionalmente las tasas de desempleo más altas de las cuatro principales ciudades. Dicha situación ha persistido tanto en períodos de crisis como de auge. Este fenómeno se explica por las características especiales tanto de la demanda como de la oferta de fuerza de trabajo.

El ciclo de la actividad económica de Medellín es mucho más marcado que en las demás ciudades⁵. Durante las crisis, el empleo cae con mayor fuerza que en las demás áreas (gráfico 3). Este fenómeno, aunado a la menor capacidad para la autogeneración de empleo, tiende a elevar el desempleo por encima de las otras ciudades.

⁴ El coeficiente de Gini en Medellín (.516) indica que la concentración del ingreso es mayor que en las principales ciudades del país (.467), que en el conjunto del sector urbano (0.45) y que en todo el país (0.474).

⁵ Sin embargo, es necesario resaltar que el crecimiento del empleo en la industria moderna de Medellín ha estado tradicionalmente por debajo del promedio de las otras tres áreas, en consecuencia, es la microempresa industrial la que le imprime el mayor dinamismo al sector industrial de la capital antioqueña.

Igualmente, en los períodos de recuperación de la actividad económica, el empleo de Medellín y su Área Metropolitana ha crecido con mayor fuerza que el de las demás ciudades. Sin embargo, la tasa de desempleo se ha mantenido más alta, debido al comportamiento anormalmente pro cíclico de la oferta laboral. Cuando las oportunidades aumentan, la búsqueda de empleo crece con mucha más fuerza que en las demás ciudades (gráfico 4). Este fenómeno se explica, básicamente, porque con la rápida transición demográfica, y las bajas tasas de retención de niños y jóvenes en las escuelas, se mantiene una gran masa de mujeres y jóvenes inactivos que reaccionan rápidamente a las mejores condiciones del mercado laboral.

La baja retención escolar no solamente ocasiona un alto desempleo juvenil sino también altas tasas de inactividad, especialmente en los hombres entre 12 y 29 años. En 1990, el 17.6% de esta población, 64.000 personas, no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo, cifra bastante superior al promedio de las 4 principales ciudades (12.2%). La menor educación de las generaciones jóvenes de Medellín también ha limitado sus posibilidades de migración hacia otras zonas del país con mejores oportunidades.

En los últimos años la situación se agravó por la fuerte escalada terrorista del narcotráfico. Mientras que en el último año en las otras áreas metropolitanas el empleo creció en 2.5% y la tasa de desempleo cayó del 10.6% al 9.9%, en Medellín, por el contrario, el empleo disminuyó el 1.5%, y el desempleo aumentó del 12.4% al 14%.

D. Inequidad en el sector educativo: baja cobertura y deficiente calidad.

La cobertura del sector educativo en Medellín es baja, especialmente en educación secundaria⁶. La tasa neta de escolarización es del 66.6% por debajo de la de Bogotá (74.5%), Cali (68.11% y Barranquilla (69.12%).

Adicionalmente, la desigualdad de las oportunidades por niveles socioeconómicos es muy alta. Mientras las tasas de escolarización en secundaria son de 100% en el estrato 6 y 88% en el estrato 5, en los estratos 2 y 1 son de 53.3% y de 38.3%, respectivamente. Estas últimas tasas son inferiores a las encontradas en las otras cuatro principales ciudades del país (gráfico 5).

Además de los problemas de cobertura e inequidad, la educación de Medellín tiene serias deficiencias de calidad. En los exámenes del ICFES 1988, se encontró que Medellín estaba por debajo de la mayoría de las capitales de departamento incluyendo a Villavicencio, Neiva, Florencia y Mitú⁷.

⁶ Para la educación primaria las tasas netas de escolarización son similares al promedio nacional y al de las principales ciudades. Para Medellín y el Área Metropolitana la tasa es del 85.5%, para Bogotá del 86.2%, para Cali 82.4% y Barranquilla 89.6%.

⁷ ICFES, Servicio Nacional de Pruebas. Resultado de las Pruebas de Calidad para 1988. Bogotá, 1990.

E. El estado de salud y nutrición de la población.

Las condiciones generales de salud de la población de Medellín son mejores que las del promedio de los colombianos. En efecto, la Tasa de Mortalidad Infantil, uno de los mejores indicadores de las condiciones de vida de la población, fue menor en Medellín (32.3 por mil) que en Bogotá (36.5), Cali (37.0) y Barranquilla (39.4) en 1985. No obstante, se encuentran problemas significativos en los menores de cinco años de los estratos más pobres, donde la presencia de deficiencias nutricionales (48%) es considerablemente más alta que la de los niños del resto del país (39%), llegando el 6% de los niños a presentar niveles de desnutrición severa.

La violencia es el aspecto más preocupante de la salud pública. La primera causa de muerte es el homicidio y las lesiones intencionales, incluso para el grupo entre 5 y 14 años. La mortalidad por violencia alcanza su máxima expresión en el grupo entre 15 y 44 años que, con una tasa de 4.3 por mil, tiene una incidencia 3 y media veces mayor que en el resto del país (cuadro 1).

El 17% de la población atendida en los servicios de urgencias, reporta causas asociadas a laceraciones, heridas y traumatismos por vasos sanguíneos. Para atender esta situación existen en la ciudad 21 instituciones de urgencias, desarticuladas entre sí y con precaria dotación.

Finalmente, según datos de 1987, se observa que en Medellín, el consumo de bazuco y marihuana son más elevados que en las principales ciudades del país (cuadro 2). La experiencia de las entidades que trabajan en este campo sugiere que este problema está aumentando, y encuestas recientes lo señalan como el segundo factor que más preocupa a la comunidad.

F. La ocupación del espacio urbano y la vivienda

Entre los años 40 y 50 el país fue testigo de un intenso flujo poblacional rural-urbano. En Medellín, ante la limitada disponibilidad de espacio, la población se asentó en las laderas de la ciudad, en zonas no aptas para la urbanización e incluso de alto riesgo.

La consecuencia de este tipo de urbanización es un alto y prolongado nivel de ilegalidad: el 80% de las viviendas ilegales que se asentaron hace más de 20 años no han logrado aún su legalización⁸. Así, hoy existen 100.000 unidades ilegalmente asentadas (30% del total). Por otro lado, y tras las dolorosas experiencias del pasado, persisten hoy en día en la ciudad 7.000 viviendas en zonas de muy alto riesgo, que deben ser reubicadas, y 21 .000 viviendas en zonas inestables, que deben ser recuperadas.

Por otro lado, la ciudad y en particular los barrios más marginados, tienen un déficit significativo de espacios públicos. No existen áreas donde los pobladores

⁸ El 40% de estas viviendas están ubicadas en terrenos del municipio y es allí donde han empezado los procesos de legalización. El 60% restante se encuentra en tierras de propiedad privada.

puedan desarrollar actividades que permitan crear vínculos de pertenencia ni solidaridad para la participación en la vida de la ciudad.

G. Seguridad ciudadana y justicia

La inseguridad de Medellín va mucho más allá de los problemas derivados del narcotráfico. La población ha sido afectada por la violencia de la delincuencia organizada y común, la acción de grupos de justicia privada y la violación de los derechos humanos por parte de miembros de organismos del Estado que en algunas ocasiones se extralimitan en el cumplimiento de sus funciones.

En la ciudad son muy altos los índices de homicidios y su constante crecimiento supera la dinámica nacional. Mientras en 1988 en el Valle de Aburrá se cometían el 18% de todos los homicidios del país, en lo que va corrido de 1991 ese porcentaje pasó al 30%.

El secuestro y la extorsión, han golpeado con especial rigor a los pobladores. Entre 1988 y 1990, Antioquia fué la región con el mayor número de secuestros del país, la mitad de ellos en el Valle de Aburré. Mientras que en el país los casos de extorsión denunciados se incrementaron al 20% anual, en Medellín y su Área Metropolitana crecieron al 45%.

Otro de los fenómenos delictivos que confirma la problemática situación de la juventud en la región es la delincuencia de menores. En 1990, Antioquia fué el Departamento que presentó el mayor número de menores (entre 12 y 18 años) conducidos a alguna instancia judicial. Estos fueron un 22% del total del país⁹.

Adicionalmente, en Medellín los organismos de seguridad del Estado no cuentan con personal suficiente para atender las demandas de la población y han perdido credibilidad ante la sociedad. De hecho, solo se dispone de un policía por cada mil habitantes en el Valle de Aburrá, mientras que en el nivel nacional esta relación es 3 veces y media mayor. Por otro lado, la ciudad no cuenta con la infraestructura y la dotación suficientes para que la policía pueda operar adecuadamente.

Además de la alta tasa de homicidios y la carencia de personal para garantizar la seguridad ciudadana, la impunidad es más grave en Medellín y su Área Metropolitana que en el resto del país. El mayor problema está en la baja capacidad para adelantar el proceso de investigación por parte de la policía judicial. En efecto, al analizar las decisiones adoptadas por los jueces penales de Medellín y su Área Metropolitana en la etapa de calificación del sumario, la mayoría de las providencias dictadas lo fueron por cesación y archivo (92%), proporción que supera el promedio nacional (85%). De igual manera, en la ciudad, el porcentaje de presos sindicados¹⁰ (67%) es superior al promedio nacional (50%).

⁹ Las condiciones de estos jóvenes son especialmente difíciles dado que no se han puesto en marcha algunas de las disposiciones del Código del Menor, que establece atención especializada para este grupo de población.

¹⁰ Los sindicados son aquellos presos que aunque están en la cárcel aún no han tenido sentencia condenatoria o absolutoria.

La crisis de la impunidad no se origina en la falta de jueces, pues la región cuenta con 15 jueces penales por cada cien mil habitantes, cifra que duplica al promedio nacional, de 8 jueces.

H. El narcotráfico como detonante de la crisis¹¹

En los años 70, el narcotráfico surgió en el país, y rápidamente concentró sus actividades en Medellín. En ese momento, la ciudad pasaba por un período de crisis industrial, altos índices de desempleo y un gran número de jóvenes carecía de oportunidades de educación y de referentes para su organización y participación.

Los valores de la familia, la Iglesia Católica y el trabajo productivo, ofrecieron durante décadas a sus pobladores pautas de identidad y control social. Estos elementos se alteraron con el rápido proceso de urbanización e industrialización, que introdujeron nuevos patrones socio-culturales que llevaron al debilitamiento de los mecanismos tradicionales. Luego, los dineros del narcotráfico crearon, en forma masiva, gran expectativa de mejora rápida de los ingresos y las condiciones de vida de la población y aceleraron la transformación de los valores éticos y culturales de la sociedad antioqueña.

En Medellín, el narcotráfico encontró grupos poblacionales disponibles para el desarrollo de sus actividades y contribuyó, de esta manera, al deterioro de la ya crítica situación de la ciudad. La presencia del narcotráfico fué el factor detonante de una crisis que ya estaba en el seno de la sociedad regional.

En un principio, la afluencia de enormes recursos originados en este nuevo mercado sirvió de "respiro" temporal a la economía antioqueña. Los diversos grupos sociales no impidieron que el narcotráfico permeara la estructura social, económica y política de la ciudad.

El narcotráfico contribuyó a debilitar el aparato estatal. En efecto, como en el resto del país, desde tiempo atrás se venía generando un divorcio entre la sociedad civil y la gestión pública, debido a la ausencia de canales y mecanismos adecuados que permitieran la participación comunitaria y ciudadana. Al mismo tiempo se había producido una situación de progresiva incredulidad en las instituciones del Estado, lo que contribuía aún más a la desintegración del tejido social.

En 1984, aparece el narcoterrorismo con el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla, causando amplias secuelas en la población civil y obligando al Estado a responder de forma represiva. En este momento, los narcotraficantes ingresaron a la clandestinidad y la economía antioqueña sintió los rigores de la recesión y el número de muertes a causa de la violencia aumentó dramáticamente. En 1989, con el asesinato de Luis Carlos Galán, se inició una nueva etapa de confrontación y el narcoterrorismo se intensificó, atentando contra la estructura económica y política de la ciudad y contra sus organismos de seguridad y justicia.

¹¹ Salazar, Alonso. "No nacimos pa' semilla". CINEP, Corporación Región. Bogotá 1990.
Restrepo, Manuel. "Alternativas frente a la violencia en Medellín" en El Colombiano, Medellín, 1991.

El narcotráfico propició de manera significativa el incremento de la violencia, la transformación de las bandas juveniles en bandas profesionales de sicarios, el aumento del secuestro y la impunidad, afectando diferencialmente los sectores sociales y los espacios territoriales de toda la ciudad, así como la presencia y legitimidad misma del Estado. Hoy estos grupos siguen actuando como criminales profesionales, aún sin vínculo directo con el narcoterrorismo.

A pesar del impacto inicial sobre la economía en la primera etapa del narcotráfico, 15 años más tarde, en Medellín y el Área Metropolitana persisten los mismos problemas estructurales relacionados con la calidad de vida de sus pobladores más pobres y la inequidad de oportunidades educativas y económicas. Además, aquellos relacionados con la violencia y la impunidad han adquirido dimensiones alarmantes y reclaman la atención especial del Estado.

I. Conclusiones del diagnóstico

En síntesis, la actual situación social y económica de Medellín se caracteriza por:

- i) Una alta proporción de población de jóvenes y mujeres que buscan oportunidades de empleo que se frustran por una estructura frágil de la demanda de trabajo, generando altos niveles de desempleo;
- ii) un sistema educativo inequitativo y de baja calidad, especialmente en la educación secundaria, que termina por expresarse en alta inequidad social y baja movilidad de la mano de obra para adaptarse a cambios en la estructura económica;
- iii) Un desarrollo urbano desordenado, con altos índices de ilegalidad en la tenencia de vivienda y una carencia de espacios públicos y referentes urbanos y
- iv) Altos niveles de violencia e impunidad y poca capacidad del Estado para contenerla.

II. PROGRAMAS

Los programas que se plantean en este documento buscan afianzar el desarrollo productivo de Medellín y su Área Metropolitana e impulsar el desarrollo social, especialmente en las áreas de educación, salud, reordenamiento del espacio urbano, justicia y participación ciudadana. Estos programas son complementarios a las inversiones que se realizarán en el Plan de Desarrollo, con el cual se emprenden acciones que permitirán consolidar los procesos de apertura y modernización económica, mejorando la infraestructura física y social.

Durante el período 1992-1994 se emprenderán programas de generación de empleo, educación, salud, vivienda, participación y seguridad ciudadana.

A. Generación de empleo.

Para una región que se caracterizó en el pasado por el mayor enclaustramiento frente al resto del mundo -sus exportaciones resultaban tan deficientes como sus salidas a los puertos- y una productividad industrial mas baja que el promedio del país, el Plan de Desarrollo representa mayores oportunidades que para muchas otras regiones. La evolución de la economía en la última década - cuando el porcentaje del PIB no cafetero dedicado a exportaciones se dobló y la brecha frente a la productividad nacional prácticamente se cerró, indica que ésta puede aprovechar positivamente su potencial de transformación. Los programas de generación de empleo que aquí se presentan son complementarios a los que se derivarán en el mediano plazo del proceso de apertura y modernización del aparato productivo.

Consisten en el estímulo tributario para las nuevas empresas en las zonas marginales de Medellín y el Área Metropolitana, el apoyo a la Promotora de Comercio Exterior -PROMEX-, la ampliación del servicio de intermediación laboral y el impulso a las microempresas. Las acciones serán las siguientes:

1. Con el fin de generar nuevos empleos en las zonas críticas de la ciudad, se darán **plazos especiales para el pago del impuesto de renta** de las nuevas empresas instaladas las zonas marginales de Medellín y el Área Metropolitana, aplicando lo dispuesto en el Artículo 82 de la Ley 49 de 1990, y de acuerdo con la reglamentación que preparará el Ministerio de Hacienda.

2. Apoyar el programa de la **Promotora de Mercadeo para las Exportaciones -PROMEX-**, creado por los industriales antioqueños, que operará bajo la modalidad de maquila y será destinado al mercado externo. Se promoverá el acceso a los recursos del Fondo de Reconversión Industrial por valor de \$1.500 millones. El Programa Presidencial financiará los tres talleres iniciales de capacitación a los trabajadores, los cuales tienen un costo de \$810 millones y serán manejados por el SENA en conjunto con el sector privado¹². PROMEX generará 12.500 nuevos puestos de trabajo en el período 1992-1994.

3. Ampliación del servicio de **intermediación de empleo** que ha comenzado el SENA en Medellín. Este servicio se ampliará a la recalificación y reconversión de la oferta laboral y dará asesoría a los creadores de micro-empresas para realizar sus estudios de prefactibilidad, teniendo en cuenta las áreas de comercialización prioritarias definidas por PROMEX. El primer componente del programa beneficiará a 11 .600 desempleados al año y el segundo dará apoyo a 320 empresas las cuales generarán 1 .280 empleos directos. El costo del programa asciende a \$427 millones, financiados con recursos del SENA y un crédito del Banco Mundial. Su ejecución será responsabilidad del SENA-Medellín.

4. Se dará un especial énfasis a la **creación y al fortalecimiento de las microempresas**. Para ello es necesario:

¹² A esos talleres se podrán asociar posteriormente recursos privados.

a. Impulsar los programas de **Creación de Empresas para Estrato Social Popular y las Microempresas Asociativas**. Para ellos, la Fundación Microempresas de Antioquia aportará \$735 millones y \$313.5 millones respectivamente para la financiación de créditos. Para su iniciación se requieren \$76,8 millones y \$79.7 millones respectivamente, los cuales serán financiados por el Programa Presidencial. Estas acciones serán ejecutadas por la Fundación Microempresas de Antioquia. Generarán 2.046 puestos de trabajo, 1.800 empleos indirectos y beneficiarán a 294 empresas.

b. Apoyar **Famiempresas** para jóvenes entre 18 y 25 años, con crédito, capacitación y asesoría. El proyecto tiene un costo de \$120 millones, que serán financiados por el Programa Presidencial. Apoyará a 250 famiempresas y generará 500 puestos de trabajo. Será ejecutado por Actuar.

c. Impulsar el **Centro de Desarrollo Productivo** para las Microempresas de la Confección como apoyo al aumento de la productividad de las microempresas existentes en la ciudad, teniendo en cuenta las prioridades definidas por PROMEX. Para lograr esto, se requiere una inversión de \$409.3 millones, los cuales serán financiados por el BID, SENA, ONG'S, aportes de microempresarios y el Programa Presidencial. El programa será ejecutado por el SENA.

En síntesis, con la inversión de \$4.471 millones en la generación de 20.000 nuevos empleos directos y la recalificación de 30.000 trabajadores, se busca contribuir a disminuir el desempleo en la ciudad. Estos programas deben complementarse con acciones educativas que aumenten la retención escolar y mejoren la calificación de la fuerza de trabajo.

B. Programas educativos para el periodo 1992 - 1995¹³

Los programas educativos consisten en la ampliación de la cobertura de la educación secundaria, la dotación de talleres y textos para elevar la calidad, el desarrollo del año cero y la introducción de nuevas alternativas para ampliar la cobertura de la educación primaria. Las acciones serán las siguientes:

1. Educación secundaria. El propósito es aumentar la cobertura del bachillerato en Medellín del 66% actual al 80% en 1995. Para ello se crearán 40 mil nuevos cupos, 16 mil por el nuevo sistema de becas, y 24.000 por la expansión del sector oficial. Los nuevos maestros requeridos serán nombrados por el municipio, con cofinanciación temporal de la Nación.

Con el propósito de incentivar a los particulares ya los municipios a ampliar, dotar o fundar nuevos colegios de bachillerato, se han creado líneas especiales de crédito en el sistema UPAC y en la FINDETER. Las instituciones públicas o privadas

¹³ Ver Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1991-1994.

que obtengan créditos con este fin y ofrezcan el servicio antes de 1994, serán beneficiadas con su condonación parcial¹⁴.

El costo de la ampliación de la educación secundaria será de \$17.000 millones. El Ministerio de Educación aportará \$5.700 millones y los municipios del Área Metropolitana \$9.119.2 millones, de los cuales \$ 7.180 provendrán de crédito. El sector privado contará con créditos para construcción escolar por un monto de \$2.317 millones.

2. Dotación y adecuación de colegios de secundaria técnica. En una primera fase se dotarán tres colegios técnicos de la Comuna Nor-oriental con laboratorios y talleres. En una segunda fase se dotarán y adecuarán otros catorce colegios. Para la primera etapa, el Convenio Sena-MEN realizará una inversión de \$160 millones y en la segunda el Programa Presidencial asignará \$1.700 millones. La ejecución es responsabilidad del SENA-Medellín y las Secretarías de Educación del Área Metropolitana.

3. Dotación de textos para colegios de secundaria. Este programa, que contribuirá a mejorar la calidad¹⁵, tiene un costo de \$800 millones. Será financiado con recursos de cooperación técnica a través del Programa Presidencial y ejecutado por las Secretarías de Educación de Medellín y el Área Metropolitana.

Adicionalmente, se promoverá la figura de "colegios hermanos" para que los colegios privados que lo deseen, financien la dotación de textos escolares en los colegios de secundaria públicos. Este programa se ampliará a la capacitación de docentes y la promoción conjunta de numerosas actividades extra-curriculares.

4. Apoyar, como experiencia piloto un programa de atención a jóvenes de bajos ingresos que no han entrado oportunamente a la escuela o han desertado en forma temprana. Este programa tiene componentes de atención psicológica, educativa y recreativa, y funcionará de una manera muy flexible para permitir la vinculación y motivación de los jóvenes. El proyecto tiene un costo de \$50 millones, será financiado con recursos de UNICEF y ejecutado en coordinación con la Universidad de Antioquia y el municipio.

5. El servicio social obligatorio de estudiantes de pedagogía se reorientará, para que las prácticas que realizan en los colegios públicos se adecuen a los proyectos educativos prioritarios de educación secundaria y año cero¹⁶.

6. Se establecerá el año cero en las escuelas públicas para disminuir los niveles de repitencia en primaria. La meta es alcanzar una cobertura del 95% de los

¹⁴ La condonación del crédito será el 20% como base, el 5% adicional si se ofrece el servicio en estratos 1 y 2 y otro 5% si se integran la primaria y la secundaria.

¹⁵ Según estudios sobre la calidad de la educación, la dotación de textos es la variable más importante en los problemas de calidad.

¹⁶ Su ejecución estará a cargo de las Secretarías de Educación del Área Metropolitana de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación.

niños de 6 años en 1995¹⁷. Los costos del programa en el cuatrienio serán de \$4,767 millones y su financiación provendrá principalmente de las transferencias de la nación por el situado fiscal. La ejecución será responsabilidad de las Secretarías de Educación del Área Metropolitana.

7. Para iniciar la experiencia de la metodología Escuela Nueva en zonas marginales urbanas, durante el período 1991-1994 el Ministerio de Educación invertirá en material y mobiliario, la suma de \$120 millones. La ejecución será responsabilidad de las Secretarías de Educación del Área Metropolitana.

Con todo lo anterior, el costo total de la inversión en los programas educativos es de \$24.573 millones.

C. Programas en salud y nutrición

Los programas comprenden el fortalecimiento de los servicios de urgencias, acciones para mejorar las condiciones de nutrición de los niños más pobres y estrategias para prevenir y tratar la drogadicción.

1. Se pondrá en marcha un plan para la racionalización y el fortalecimiento de los servicios de urgencias. Para ello se estructurará una red, se adecuará la infraestructura física y se realizarán campañas educativas con el fin de impulsar la adecuada utilización de los servicios. Se han obtenido, a través del Fondo Nacional Hospitalario, recursos de crédito del gobierno alemán para la dotación de los servicios de urgencia de las unidades intermedias y los hospitales por valor de \$6.490 millones¹⁸. METROSALUD y el Servicio Seccional de Salud aportarán \$324 millones para adecuar las plantas físicas y realizar las inversiones de preinstalación. El proyecto será ejecutado por la Secretaría de Salud del Área Metropolitana.

2. El Programa de Madres Gestantes y Lactantes y Niños Menores de dos años en situación de miseria se adelantará para la prevención y control de sus enfermedades, la atención a las mujeres durante el embarazo, parto y post-parto, atención y control nutricional para los niños y acciones de estimulación temprana que propicien su desarrollo. El ICBF tiene proyectado invertir entre 1992 y 1994 la suma de \$354 millones¹⁹.

3. Se ampliará la cobertura y mejorará la calidad del servicio en los Hogares de Bienestar los cuales dan protección y nutrición a los menores entre 2 y 6 años. Adicionalmente, para atender de manera integral al niño, se fortalece a atención primaria en salud. La inversión del ICBF en Medellín para el desarrollo de este programa será de \$16.106,8 millones²⁰.

¹⁷ Para lograr esto, se vincularán al año cero, 13.000 alumnos en 1992, 19.600 en 1993, 29.800 en 1994 y 45.340 en 1995.

¹⁸ Documento Conpes 2559. Autorización a la nación para contratar un crédito externo por 50 millones de marcos con el gobierno alemán, octubre de 1991

¹⁹ El ICBF tiene proyectado invertir 591.7 millones en 1992, \$131 millones en 1993 y 1994 para la ejecución de estos programas, los cuales tendrán 4.470 usuarios en 1992 y 8.046 en los dos años siguientes.

²⁰

4. Se dará apoyo a las actividades del Plan Metropolitano de Drogadicción el cual cuenta con mecanismos para coordinar las entidades estatales de salud y los organismos no gubernamentales que vienen trabajando en la prevención, control y rehabilitación. Los principales componentes del programa son la educación preventiva, las campañas masivas, la conformación de un sistema de información única para atención al paciente y la rehabilitación. Para ello, el Programa Presidencial invertirá \$600 millones.

El total de la inversión que se realizará en salud y nutrición será de \$23.874 millones.

D. Mejoramiento del espacio urbano en las zonas marginadas.

1. El Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana en coordinación con las administraciones municipales y el apoyo del Programa Presidencial, impulsará la aplicación de la Ley de Reforma Urbana, con el propósito de utilizar sus instrumentos y lograr la **legalización de viviendas** en el área.

2. El Programa Presidencial, en coordinación con CORVIDE y el Municipio, adelantará el **"Programa Integral de Mejoramiento y Desarrollo de Asentamientos Subnormales"** en la ciudad de Medellín, con componentes de legalización, mejoramiento, reubicación y ampliación de vivienda, mejoramiento barrial y generación de ingresos. Será financiado con recursos de crédito externo por valor de \$5.496 Para este programa el ICBF tiene proyectado invertir en Medellín y el Área Metropolitana \$4.288 millones en 1992, \$4.796 en 1993 y \$7.022 en 1994, para cubrir 54.780 usuarios en el primer año, 65.700 en el segundo y 78.840 en 1994 millones y de contrapartida local por \$3.053 millones, de los cuales \$2.000 millones provienen del INURBE y los \$1.053 millones restantes del municipio.

3. Se adelantará un programa de **reubicación de 1.200 viviendas en zonas de alto riesgo**, con un costo de \$4.800 millones, financiados y ejecutados por CORVIDE.

4. Se realizará un proyecto piloto de planificación urbana para la recuperación ambiental y física en la zona de la Quebrada La Rosa, que divide en dos la comuna nor-oriental. El plan tiene componentes en saneamiento ambiental, legalización, reubicación de viviendas y construcción de infraestructura básica (puentes, caminos). El costo es de \$5.300 millones y será financiado por el Programa Presidencial. Su ejecución la realizará el municipio con participación comunitaria.

5. Con el objetivo de fortalecer la estructura urbana de los barrios marginados, descentralizar espacialmente las actividades y servicios y promover la creación de referentes urbanos, se construirán **6 núcleos de vida ciudadana**. Los núcleos son espacios físicos dotados para el desarrollo de diversas actividades productivas, administrativas, cívicas y culturales. Tendrán un costo de \$3.000

millones, financiados por el Programa Presidencial (\$2.600 millones) y el municipio (\$400 millones).

Así, en los programas de mejoramiento del espacio urbano y la vivienda se invertirá \$21.649 millones.

E. Instrumentos de participación ciudadana

1. El Programa Presidencial, con el apoyo del SENA, constituirá las **Juntas de Participación y Conciliación Ciudadanas**, presididas por los Inspectores Municipales de Policía, las cuales serán el instrumento básico para promover la participación comunitaria en los asuntos públicos. Estas Juntas serán el nivel intermedio entre las Juntas de Acción Comunal que operan en los barrios y las Juntas Administradoras Locales que funcionan en las comunas.

Inicialmente se crearán 34 Juntas en Medellín y, luego, 18 en el resto del Área Metropolitana, cada una de las cuales será apoyada por un capacitador del SENA. Para formalizar el apoyo del SENA, el Programa Presidencial gestionará la suscripción de un convenio interadministrativo. El costo de operación para el período 1992-1994 es de \$78 millones y será financiado por el Programa Presidencial.

2. **Fondo de Inversiones Semilla.** Para financiar pequeños proyectos definidos por la comunidad a través de las Juntas de Participación y Conciliación Ciudadana en las áreas de educación, salud, servicios comunitarios, capacitación, participación, recreación y cultura, el Programa Presidencial invertirá recursos por \$1.500 millones anuales. El seguimiento a la ejecución de las obras se realizará directamente por miembros de las Juntas, a través del comité de veeduría, creado con el propósito de que las comunidades vigilen la administración y ejecución de los recursos públicos.

3. Se crearán **Casas de la Juventud** como espacios de promoción y organización de los jóvenes y de acercamiento entre estos y la comunidad local. Los grupos que se organizarán alrededor de las Casas contarán con la asesoría y el apoyo de una ONG y generarán proyectos productivos que les permitan autofinanciarse. Para la dotación, el financiamiento de las ONG's y el arriendo o adquisición de los espacios físicos, la inversión será de \$60 millones financiados por el Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia y el Programa Presidencial para Medellín.

4. Se seguirá adelantando el **programa de televisión comunitaria "Arriba mi barrio"**, como un instrumento para promover la participación de los jóvenes en el proceso social, evitando su estigmatización. Se busca que este programa sirva, así mismo, para la divulgación, apoyo y discusión de las actividades del Programa Presidencial y las demás entidades públicas y privadas. El programa tiene un costo de \$100 millones. Será financiado y ejecutado por el Programa Presidencial.

En total, en los programas de participación comunitaria, se invertirán \$4.738 millones.

F. Fortalecimiento de la justicia y la seguridad pública

1. Los programas en justicia dependen en gran medida del desarrollo del sistema de administración judicial previsto en la nueva Constitución. Sin embargo, en el corto plazo se impulsará la creación de los mecanismos de la Ley 23 de 1991 sobre **descongestión de los despachos judiciales**. Para esto se realizará lo siguiente:

a. Fortalecimiento de las **inspecciones de policía**: ya que los inspectores de policía tienen nuevas funciones de atención a las contravenciones, el Ministerio de Justicia y el municipio han iniciado un plan de capacitación. Para ello, se requiere adecuar la planta física, dotar las inspecciones y desarrollar su sistematización. El costo asciende a \$558 millones, financiado en un 50% por el Ministerio de Justicia y el resto por los municipios y el departamento. Adicionalmente, con recursos privados se buscará replicar el programa de sistematización de juzgados, experiencia que ha sido realizada con éxito en Itagüí.

b. Creación de **Centros de Conciliación y Conciliadores en Equidad**: el Ministerio de Justicia ha designado provisionalmente un coordinador departamental para el programa de conciliación, encargado de difundir las respectivas normas y adelantar y promover las acciones necesarias para la creación de los centros. Inicialmente se instalarán 4 de ellos, con un costo de \$16 millones, financiados por la Secretaría del Área Metropolitana. Adicionalmente, las alcaldías patrocinarán la descentralización de los consultorios jurídicos de las universidades de Antioquia y de Medellín para conformar centros de conciliación en las zonas de mayor marginalidad.

2. **Comisarías de Familia**: se pondrán en marcha 5 Comisarías de Familia (instancias de conciliación donde se dirimen los conflictos intrafamiliares), con un costo de \$105 millones. El Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia invertirá \$15 millones y el municipio los otros \$90 millones. El proceso será asesorado por el ICBF. Adicionalmente, el municipio aportará la suma de \$35 millones anuales para el funcionamiento de las mismas.

3. Puesta en marcha del **Código del Menor**: se establecerán centros especiales de tratamiento al menor infractor y contraventor. En el corto plazo, el ICBF invertirá \$105 millones para reubicar en el Centro la Floresta a los menores infractores que se encuentran en establecimientos carcelarios. Posteriormente, se creará una institución con capacidad para 120 menores donde se desarrollarán las etapas de reeducación. El costo de la inversión es de \$700 millones aportados por el ICBF. En 1992, el municipio y el departamento aportarán el 50% del costo de funcionamiento (\$539 millones y \$77 millones respectivamente) y el ICBF asumirá el resto²¹. A partir de 1993, el municipio y el

²¹ Los dos primeros meses del año se financiarán en su totalidad con recursos del ICBF dentro del Plan de Emergencia definido para la atención al menor. Los 10 meses restantes serán financiados en partes iguales.

departamento asumirán los costos totales de funcionamiento, con cargo a los ingresos ordinarios que se le transferirán²². El SENA financiará la operación de los talleres, los cuales tienen un costo de \$206 millones anuales.

4. Defensa y promoción de los **derechos humanos**: en la ciudad se inauguro la oficina permanente de los derechos humanos, que actuará de manera coordinada con la Procuraduría, el Personero, Instrucción Criminal, Secretarías de Gobierno y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Para la operación de este programa, el municipio de Medellín aportará \$38 millones anuales.

Así mismo, los promotores cívicos vienen adelantando campañas de educación en los derechos y deberes de los ciudadanos emanados de la nueva Constitución y en derechos humanos. El municipio de Medellín aportará en los próximos tres años \$40 millones anuales para los gastos operativos de este programa.

5. Con el fin de garantizar una mejor gestión judicial, el Ministerio de Justicia adquirirá dos **laboratorios móviles**, con un costo de \$44 millones. Así mismo, se organizará un laboratorio regional de criminalística, con base en los esfuerzos que han hecho DECYPOL, Instrucción Criminal y Policía Nacional en la adquisición de equipos.

6. Programas en Seguridad²³

a. **Consejo Metropolitano de Seguridad**. Se pondrá en marcha este Consejo, como una instancia de coordinación de todas las entidades estatales responsables por el manejo de orden público, donde se definirán los planes de seguridad y la ejecución de las acciones. Dicho Consejo contará con una comisión asesora que canalizará las iniciativas y recomendaciones de la sociedad civil para resolver los problemas de seguridad y definir mecanismos de veeduría para el cumplimiento de las acciones.

b. Construcción de **estaciones y subestaciones de policía**: se construirán tres (3) sub-estaciones para alojar 100 hombres y dos (2) estaciones para 400 efectivos, que le permitirán disponer de espacios más adecuados para atender a la comunidad. El costo es de \$1.800 millones, de los cuales el Ministerio de Defensa aportará \$1.000 millones y el municipio \$800 millones.

En una segunda etapa de este proyecto, se logrará una optimización en la ubicación y diseño de los CAIS (Centros de Atención Inmediata) financiado con recursos de Metroseguridad, con una inversión de \$51 millones.

²² Para 1993 el costo es de \$1.286 millones de los cuales el municipio aportará \$1.200 y el departamento los \$86 millones restantes.

²³ La Inversión del Ministerio de Defensa asignada a los programas en seguridad, está sujeta a la aprobación de los recursos de inversión para dicho Ministerio.

c. **Adquisición de equipos y sistemas para la policía:** se adquirirán cien vehículos patrulla para la Policía Metropolitana de Medellín cuyo mantenimiento y costo de operación estará a cargo de las alcaldías del área. El costo de este programa es de \$1.650 millones, financiados por el Ministerio de Defensa. Así mismo, dicho Ministerio adquirirá los sistemas de comunicaciones necesarios, con un costo de \$1.051 millones y realizará inversiones por \$43 millones para sistematizar la información.

d. **Comisión Especial de Quejas:** se constituirá este organismo como una instancia para ejercer vigilancia sobre los procesos de investigación interna militar y policial. La Comisión recibirá las quejas, denuncias y observaciones que la ciudadanía formule sobre la conducta de los miembros de la fuerza pública y las remitirá a las autoridades competentes para que sean atendidas con la mayor diligencia posible. Así mismo, estará en capacidad de informar a quienes soliciten su intervención sobre el desempeño de sus actividades. El costo de funcionamiento de esta Comisión será financiado con recursos del municipio.

e. **Ampliación de la planta de agentes y creación de la policía cívica:** se ampliará la planta con el nombramiento de 400 agentes profesionales y la vinculación de 400 agentes bachilleres a través del servicio obligatorio en la fuerza policial. El costo es de \$3.347 millones; los agentes profesionales serán financiados por el Ministerio de Defensa (\$2.777 millones) y los agentes bachilleres por el municipio (\$570 millones).

El total de inversión en los programas de justicia y seguridad es de \$13.615 millones.

III. COSTOS DE LOS PROGRAMAS

El resumen financiero de los programas se presenta en el cuadro 3. El costo total será de \$92.921 millones, financiados por el Programa Presidencial (17%), los municipios del área (15%), el Ministerio de Salud (7%), el ICBF (19%), el Ministerio de Educación (11%), el Ministerio de Defensa (7%) y el resto por el Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, el SENA, el Ministerio de Desarrollo, el INURBE, el Ministerio de Justicia, FINDETER y el departamento.

IV. MARCO INSTITUCIONAL

El logro de las acciones previstas en el Programa depende de la existencia de un aparato institucional capaz de coordinar el esfuerzo de las entidades estatales del nivel central, departamental y municipal, del sector privado y de la comunidad, hacia el objetivo de generar procesos que permitan a Medellín y al Área Metropolitana salir de la crisis en que se encuentran.

Para ello, la ejecución de este programa estará a cargo de las entidades del orden municipal y departamental, y contará con el apoyo y la coordinación del Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, el cual será responsable de la programación, seguimiento y control presupuestal en la ejecución

de proyectos a su cargo. El cumplimiento de estas acciones implica una fuerte capacidad de gestión y una estrecha coordinación con el DNP, Mm-Hacienda y las entidades del orden nacional y local promotoras y ejecutoras de proyectos en Medellín y el Área Metropolitana.

Adicionalmente, el Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana impulsará los procesos de descentralización en la región y gestionará la realización de nuevos proyectos de iniciativa local.

V. RECOMENDACIONES

Con base en las anteriores consideraciones, el Departamento Nacional de P recomienda al CONPES:

1. Aprobar el plan de inversiones que se presenta en este documento.
2. Solicitar a las entidades del orden nacional y regional involucradas en los proyectos, asignar los recursos correspondientes.
3. Solicitar al Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, realizar las acciones necesarias para impulsar y coordinar este Plan.
4. Solicitar a la empresa privada antioqueña que se vincule a las acciones que impulsará este Plan.
5. Solicitar al Ministerio de Hacienda preparar el Decreto Reglamentario para aplicar el Artículo 82 de la Ley 49 de 1990 en las zonas marginales de Medellín y el Área Metropolitana.