

**Descripción y análisis de las políticas de inclusión social aprobadas por el  
Concejo de Medellín durante el período 2008-2015**

Adriana Patricia Cano Mesa  
Maestría en Gestión Pública  
Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

**Nota de autor**

Adriana Patricia Cano Mesa, candidata a Magíster en Gestión Pública, Universidad Nacional de  
Rosario (Argentina)

Este trabajo se encuentra vinculado a la maestría de Gestión Pública

Para mayor información concerniente a esta tesina, se debe dirigir a: Adriana Patricia Cano

Mesa

E-mail: [adrianacanom@gmail.com](mailto:adrianacanom@gmail.com)

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Abstract</b> .....	6
<b>Descripción y análisis de las políticas de inclusión social del Concejo de Medellín durante el período 2008-2015</b> .....	7
<b>Capítulo I</b> .....	14
<b>Generalidades sobre el régimen y las autoridades nacionales, departamentales y municipales</b> .....	14
<b>Estructura del Estado colombiano</b> .....	14
<b>Funcionamiento de la administración municipal de Medellín</b> .....	18
Nivel Central.....	18
Nivel descentralizado por servicios.....	20
Nivel territorial.....	21
Los acuerdos municipales.....	23
<b>El Concejo de Medellín y su gestión</b> .....	24
<b>Relaciones funcionales entre la Alcaldía y el Concejo Municipal</b> .....	32
Relaciones de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2015.....	33
Las elecciones locales y la búsqueda de una coalición de gobierno 2012-2015.....	35
<b>Control político del Concejo sobre la administración municipal 2008 – 2015</b> .....	37
<b>Capítulo II</b> .....	39
<b>Generalidades y especificaciones de la política pública</b> .....	39
<b>Nacimiento de política pública</b> .....	39
<b>Política pública en América Latina, Colombia y Medellín</b> .....	40
<b>Nociones de política pública</b> .....	42
<b>La acción sectorial, como elemento de la política</b> .....	44
<b>Actores de la política pública</b> .....	44
<b>La participación ciudadana</b> .....	45
<b>La agenda pública</b> .....	46
<b>Capítulo III</b> .....	48
<b>Análisis secuencial de las políticas públicas objeto de estudio</b> .....	48
<b>Descripción de las políticas públicas</b> .....	48
Acuerdo 34 de 2009.....	48
Acuerdo 90 de 2013.....	49
Acuerdo 24 de 2015.....	49
Acuerdo 27 de 2015.....	49

Acuerdo 33 de 2015.....	50
<b>Análisis de las políticas y sus herramientas pertinentes.....</b>	<b>50</b>
<b>Surgimiento del problema (fase 1).....</b>	<b>56</b>
<b>Situación objetiva del problema objeto de estudio (fase 2).....</b>	<b>56</b>
<b>Presiones para inclusión del tema en la Agencia Pública (Fase 3).....</b>	<b>58</b>
<b>Promulgación de los acuerdos municipales (fase 4).....</b>	<b>59</b>
Implementación de los acuerdos.....	59
El papel de los medios institucionales en la difusión las políticas.....	59
<b>Evaluación de las políticas públicas (fase 5).....</b>	<b>61</b>
<b>Análisis de los acuerdos municipales frente al plan de desarrollo Medellín 2008-2011.....</b>	<b>62</b>
<b>Análisis de los acuerdos municipales frente al plan de desarrollo de Medellín 2012-2015</b>	<b>66</b>
.....	66
<b>Capitulo IV.....</b>	<b>69</b>
<b>Conclusiones de la investigación.....</b>	<b>69</b>
<b>Conclusiones sobre el proceso de formación de las políticas públicas.....</b>	<b>69</b>
<b>La inclusión social respecto a la política pública.....</b>	<b>71</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>72</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>79</b>
<b>Imagen 1.....</b>	<b>79</b>
<i>Rama legislativa.....</i>	<i>79</i>
<b>Imagen 2.....</b>	<b>80</b>
<i>Rama judicial.....</i>	<i>80</i>
<b>Imagen 3.....</b>	<b>80</b>
<i>Rama ejecutiva.....</i>	<i>80</i>
<b>Imagen 4.....</b>	<b>81</b>
<i>Definiciones de política pública.....</i>	<i>81</i>
<b>Imagen 5.....</b>	<b>81</b>
<i>Asistentes Asambleas Barriales y veredales de Medellín en el marco del proyecto</i>	
<i>Planeación local y presupuesto participativo 2006-2011.....</i>	<i>81</i>
<b>Imagen 6.....</b>	<b>82</b>
<i>Participantes a las asambleas barriales de Medellín 2006-2015.....</i>	<i>82</i>
<b>Imagen 7.....</b>	<b>83</b>
<i>Mapa por zonas de la ciudad de Medellín.....</i>	<i>83</i>
<b>Imagen 8.....</b>	<b>83</b>
<i>Origen de la información de los concejales en 2009.....</i>	<i>83</i>

<b>Imagen 9</b> .....	84
<i>Modelo Jones</i> .....	84
<b>Imagen 10</b> .....	84
<i>Surgimiento del problema de los acuerdos municipales</i> .....	84
<b>Imagen 11</b> .....	87
<i>Definición del problema: necesidad que atiende la política pública</i> .....	87
<b>Imagen 12</b> .....	89
<i>Aspectos del proceso según los concejales ponentes</i> .....	89
<b>Imagen 13</b> .....	92
<i>Cumplimiento de los beneficios esperados para las poblaciones objeto</i> .....	92
<b>Imagen 14</b> .....	94
<i>Tabla de trabajo matriz</i> .....	94
<b>Imagen 14</b> .....	97
<i>Personas afectadas por el desplazamiento forzado en 2007</i> .....	97
<b>Imagen 15</b> .....	97
<i>Tabla, mujeres cáncer cuello uterino</i> .....	97

## Resumen

Desde los primeros años de la República de Colombia ha habido muchos cambios en sus estructuras, debido a diferentes factores, los cuales han afectado directa o indirectamente la proposición, promulgación y la posible ejecución de Acuerdos Municipales. Factores que no sólo han estado relacionados a intenciones políticas sino a factores sociales como violencia, hechos, y actores políticos que han producido posibles modificaciones a acuerdos públicos. A través de este texto se analizarán cinco políticas públicas de inclusión social, donde los concejales y los alcaldes, dependiendo del período (Alonso Salazar 2008 – 2011 y Aníbal Gaviria 2012 – 2015), estuvieron involucrados en la investigación, proposición, promulgación y posible ejecución de: Acuerdo 34 de 2009, Acuerdo 90 de 2013, Acuerdo 24 de 2015, Acuerdo 27 de 2015 y Acuerdo 33 de 2015.

*Palabras claves:* Ley, políticas públicas, Acuerdo Municipal, Estado, Medellín, concejal, alcalde, inclusión social, agenda pública, actores políticos.

## **Abstract**

Since the first years of The Republic of Colombia there have been many changes in its structure, because of different factors, which have affected directly or indirectly the proposal, promulgation and possible execution of municipal agreements (Acuerdos municipales). Factors that have not only been related to political intentions but to social ones such as violence, facts and political actors that have produced feasible modifications to public agreements. Through this paper five public social inclusion policies in Medellin between 2008-2015 will be analyzed, wherein the councilmen and mayors, depending on the period (Alonso Salazar 2008-2011 and Anibal Gaviria 2012-2015), were involved in the research, proposition, promulgation and possible execution of: Acuerdo 34 from 2009, Acuerdo 90 from 2013, Acuerdo 24 from 2015, Acuerdo 27 from 2015 and Acuerdo 33 from 2015

*Keywords:* law, public policies, municipal agreement, State, Medellín, Councilmen, mayor, social inclusion, public agenda, politic actors.

## **Descripción y análisis de las políticas de inclusión social expedidas por el Concejo de Medellín durante el período 2008-2015**

Las políticas públicas suponen un conjunto de actividades, por parte de las entidades del gobierno, encaminadas a inculcar unas determinadas conductas en la vida de los ciudadanos, con ayuda de recursos físicos, humanos, y económicos, con la finalidad de lograr objetivos puntuales priorizados que se encuentran en la agenda pública de las autoridades competentes. En consecuencia, las políticas públicas, al relacionarse de manera directa con la inclusión social, deben hacer partícipe a los ciudadanos, como un colectivo indispensable, para conocer sus necesidades, prioridades, gustos y opiniones, y a partir de dichos tópicos, hacerlos beneficiarios para la construcción las soluciones respectivas. (Velásquez Gavilanes, 2009)

En este sentido, la política pública se puede entender como un proceso de toma de decisiones conjuntas y mancomunadas, acciones articuladas que involucran autoridades públicas y eventualmente a particulares, encaminados a prever o solucionar una situación declarada como problemática que, en muchas ocasiones, con ayuda de los ciudadanos, los representantes políticos definen estrategias para finalmente encontrar medios de solución.

Ahora bien, como lo menciona Velásquez Gavilanes (2009), los funcionarios públicos del gobierno hacen un análisis minucioso de investigación para conocer el entorno, las condiciones sociales, económicas y culturales de la población, que luego, serán interpretadas en pronunciamientos legislativos por el concejo municipal, y finalmente efectuados por el órgano ejecutivo. Una muestra de ello es la Ley Estatutaria Nro 1618 del 27 de febrero de 2013 que establece las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de todas las personas con discapacidad, en la que, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, desarrolla acciones encaminadas a la reglamentación de manera coordinada entre todas las entidades

estatales, de la mano con los representantes de la sociedad civil que forman parte del Sistema Nacional de Discapacidad.

No obstante, dicho lo anterior, y como nota aclaratoria, debemos resaltar que los concejos municipales en Colombia no son órganos del poder legislativo, ni participan de estos atributos propios del Congreso de la República, sino que están instituidos por norma de rango constitucional como corporaciones político-administrativas de orden municipal o distrital, y que ejercen control político.

A pesar de existir escasos estudios en la ciudad de Medellín, entre los años 1990 y 2010 sobre la formulación de políticas públicas sociales, se puede resaltar uno realizado por la Corporación Socio-Cultural Paisa Joven (Rodríguez, 1999), el cual fue aprovechado como insumo de debate y posterior reflexión normativizada de enunciados, bajo unos lineamientos locales, dentro de un marco general del orden nacional, para responder a las necesidades de los jóvenes de la ciudad de Medellín a inicios de 2002.

En relación con este tipo de estudios e investigaciones de la academia y demás aportes de organizaciones no gubernamentales, y de la comunidad en general, se destaca igualmente uno que fue pionero y replicado en otros municipios, en el cual se recorren las relaciones y gestión de las Juntas de Acción Comunal (JAC) entre la década de los años 90 hasta inicios de 2010, (Ramírez, 2011), pues recorre el cambio que se da en las relaciones externas del Concejo, donde se evidencian formas de interacción entre la entidad edilicia con los gremios, grupos poblacionales, universidades y organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Del mismo modo, se destacan dos aportes de Santiago Leyva Botero, el primero en compañía con Luis Fernando Agudelo Henao: *“Un Concejo que se transforma? El análisis de las relaciones de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2011, 2012”*, quienes realizaron un estudio sobre las relaciones entre el Concejo Municipal y la sociedad civil, que tuvo como resultado la visibilización de la poca flexibilización de medidas técnicas por parte del

Concejo, a causa de la poca interacción con la ciudadanía y la severa restricción que generó La Ley 617 de 2000, dada por el Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000, por la cual se dictaron normas tendientes a fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público nacional. (Colombia C. d., Ley 617 de 2000, 2000)

Y el segundo, producido intelectualmente de manera individual por Santiago Leyva Botero (Leyva Botero, Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín, crisis, cambios e innovación, 2015) donde se analizaron de manera individual entidades como Organizaciones No Gubernamentales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), e incluso algunas Secretarías de la Alcaldía de Medellín, dentro del cual se lograron obtener datos socioeconómicos relacionados a aspectos como la salud, la educación, la cultura, la victimización, percepción de seguridad, condiciones laborales y educativos, dando como conclusión final la subdivisión de los jóvenes de Medellín, en dos grupos, los primeros llamados “jóvenes incluidos”, caracterizados por estar informados por los programas que ofrecía la Administración Municipal, y el segundo, por jóvenes cuya características primordial estaba ligada a tener menos oportunidades para recibir las ayudas promocionadas por el gobierno local.

En la misma medida, pero con un enfoque particularmente diferente, Germán Darío Valencia Agudelo en compañía de Mary Luz Aguirre Pulgarín y Jorge Hernán Flórez Acosta (2008) analizaron cuatro secciones de la política pública, social, económica de Medellín entre 2004-2007; en la primera sección sintetizaron discusiones académicas referentes a teorías de desarrollo y capital social; en la segunda parte mostraron lineamientos de América Latina sobre el capital social mediante políticas públicas; en la siguiente sección presentaron el programa de planeación y presupuesto participativo y administración transparente y control social realizadas por la Alcaldía de Medellín, con miras a que se incrementara el capital social; y por último,

detallaron ciertos elementos para la construcción de las políticas públicas y fomentación de más capital social.

Por su parte, Carlos Medina, Christian Posso y Jorge Andrés Tamayo (Medina, Posso, & Tamayo, 2011) recogieron información de las pérdidas y disminución de capital social, en este caso, con destinación a población joven, contados durante el trentenio comprendido desde 1981 hasta 2011, período marcado particularmente por la violencia generada de carteles del narcotráfico y posteriormente por los distintos actores del conflicto armado colombiano.

Eran muchos los acontecimientos que golpeaban a Colombia por estos años, y particularmente a Medellín. La inversión de recursos y esfuerzos de la Administración Municipal se concentraron en atender problemáticas relacionadas con la seguridad y el orden público, piénsese por ejemplo en la denominada Operación Orión, (operativo militar llevado a cabo en octubre de 2002 en la comuna 13 – localizada en el centro occidente de Medellín), y posteriormente el proceso de desmovilización del Bloque Cacique Nutibara (frente paramilitar vinculado a las denominadas Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) surgido en 1997 y que operó particularmente en el nordeste y el occidente del departamento de Antioquia, su capital Medellín, y en todo el Valle de Aburrá, bajo el mando de Diego Fernando Murillo, conocido en el mundo del narcotráfico con los alias “Don Berna y “Adolfo Paz”.

Siguiendo en este razonamiento, Rolando Franco, (Franco, 1996) analizó en América Latina, a mediados de los años 90, dos paradigmas de política social; por un lado, la parte dominante y por el otro, la emergente, confrontándolas en varias dimensiones como la institucionalidad, objetivos, financiamiento, criterios de prioridad, lógica de toma de decisiones, población beneficiaria, y que dejaron como consecuencia diversos programas sociales que se implementaron en Latinoamérica.

A punto seguido, Héctor Ricardo Flórez González en junio de 2016 en su maestría en Gobierno y Ciencias Políticas, propuso un texto para la Universidad EAFIT- Medellín (2016), donde identifica estrategias de la acción del control político del Concejo de Medellín con la vinculación de la sociedad civil como parte fundamental en la evaluación de la gestión pública, con el propósito de plantear una propuesta en gestión de redes de gobernanza en la ciudad de Medellín en el año 2002.

En el mismo orden de ideas, Carlos Alberto Mejía Walker, como investigador, Jairo Humberto Restrepo Zea, como tutor y Ramiro Alberto Vélez Rivera, como asesor, (2006) investigaron mancomunadamente las consecuencias que trajo la promulgación de la Constitución Política de 1991, la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (Colombia C. d., 1994) en el ámbito de las actuaciones políticas locales del Concejo de Medellín entre los años 1995 y 2006.

Por ello, los estudios anteriormente citados muestran lo que podríamos definir como predisposiciones relevantes en la ciudad de Medellín: la primera de ellas es la disminución de la violencia en la ciudad, lo cual permitió mayor participación y generación de capital social; y la segunda, es una leve extensión de las redes de contacto de los concejales con la sociedad civil, en aras de generar nuevas interacciones, que aunque se caracterizó por ser un apertura tímida y marcada por el ánimo de aprobación e intereses recíprocos, particularmente electorales, permitió un avance considerable en materia de gestión por parte del cabildo, puesto que aprobaron acuerdos de contenido sensible, es decir, tendientes a solucionar problemas reales que ciertos sectores de la sociedad habían demandado con anterioridad.

Por esa razón, se plantea la siguiente hipótesis, la cual se estructura a partir de la evidenciada apertura en la ciudad a favor de la inclusión social y la participación ciudadana que se trasladó al Concejo de la ciudad, sobre todo en el campo de la política local, con procesos de toma de decisiones que, en primera instancia tuvieron que pasar diversos procesos legislativos

del nivel central, y contrapropuestas entre fuerzas políticas, apoyos sociales que abrieron el desarrollo y bienestar en el ciudadano. Sin embargo, tal como se ha podido evidenciar, estas decisiones políticas, que terminan aclarándose en las sanciones de los acuerdos municipales, no visualizan el entramado de negociaciones, la pugna de poderes políticos o los intereses ciudadanos que motivaron su conformación, o hasta en muchos casos, las proposiciones y proyectos de acuerdo municipal de iniciativa de los concejales que terminan siendo cantos a la bandera, por adolecer del respaldo necesario de los actores políticos, ya sea el que deben otorgar las bancadas mayoritarias al acompañar las iniciativas, o por falta de motivación e interés de la Administración Municipal de turno. En este sentido es importante aclarar que los Acuerdos Municipales son actos administrativos complejos, que requieren de la aprobación de mayorías simples o calificadas de la Corporación para poder nacer a la vida normativa, y no solamente de la voluntad unilateral de un corporado o de una minoría de ellos.

De esta manera, a los efectos de aproximarse a la identificación de las causas que impulsaron la formulación de políticas sociales para Medellín, no solamente estos deben ser estudiados, sino que se hace necesario rastrear el móvil y significado de las motivaciones sociales, las formas de negociación que los sostuvieron y las redes de actores que se hicieron presentes en todo el proceso de creación de acuerdos municipales, y así poder entender el nivel de negociaciones que impulsaron las políticas sociales promulgadas en Medellín en los periodos 2008-2015, esto último con el fin de mejorar las condiciones de la ciudadanía.

Si bien el horizonte cronológico o marco temporal objeto de análisis de este trabajo de grado se divide en dos periodos de gobierno local (2008-2011 y 2012-2015), se realizará un acotamiento de las políticas a analizar, ya que a diferencia del período previo al analizado que era escaso, con el paso de los años y la hiperinflación normativa, ha hecho que hoy el panorama de las políticas de inclusión social sea exponencialmente más amplio; razón por la que se tomarán aquellas políticas públicas que fueron orientadas a promover la inclusión social

de grupos con un déficit específico, relacionadas con ciertas condiciones físicas de salud permanentes, que pusieron en sus integrantes en franca desventaja para el logro de su bienestar.

Este criterio deja por fuera de la selección los acuerdos que modificaron otros ya existentes, y que fueron sancionados con anterioridad al periodo analizado, así como también aquellos acuerdos asociados a la reglamentación, implementación y ejecución, en el nivel local, de políticas públicas nacionales, expresadas en Leyes de la República, como las de infancia y adolescencia, discapacidad, educación, género, o de normas internacionales introducidas en la legislación nacional. Además, se excluyen los acuerdos que motivaron el diseño de políticas para la inclusión de grupos sociales sin déficit, tomados de manera global y sin focalización clara, como las dirigidas a la familia o a comerciantes informales, entre otros.

En resumen, la muestra de análisis quedó definida de la siguiente manera: Acuerdo N° 34 de 2009, para las personas que sufren enanismo; Acuerdo N° 65 de 2012, “Pelo por Sonrisa”; Acuerdo N° 316 de 2015, para cuidadores familiares y voluntarios de personas con dependencia de cuidados; Acuerdo N° 317 de 2015, para la protección a personas que padecen la enfermedad de Parkinson y Acuerdo N° 332 de 2015, para los habitantes de calle del Municipio de Medellín.

En la presente tesis se analizarán estas cinco políticas públicas de inclusión social implementadas por el municipio, tras ser aprobadas en el Concejo de la ciudad de Medellín durante los periodos comprendidos entre 2008 y 2015, cuyas administraciones estuvieron presididas de los alcaldes Alonso Salazar y Aníbal Gaviria Correa, respectivamente; específicamente se examinará con detalle el proceso que llevó a la sanción de dichos acuerdos, desde la indagación de cumplimiento de términos estipulados de participación, el diagnóstico y dotación de recursos pertinentes que fueron aprobados para la gestión de las soluciones de la política.

La selección final de las cinco políticas locales de inclusión social, como se explica en párrafos anteriores, presenta un panorama que se someterá a análisis en su formulación, para dilucidar si estas corresponden a problemáticas sociales, o si su diseño obedece a una voluntad de sostenibilidad y permanencia en el tiempo, que otorgasen beneficios reales en la población delimitada.

El análisis de los cinco acuerdos, sobre políticas públicas municipales, corresponderá a una forma de evaluación de políticas a nivel de medios, como lo aborda André-Noel Roth Deubel, en su libro de “Políticas públicas, formulación implementación y evaluación” (2002), de manera que se pueda determinar si el Concejo de Medellín, tuvo o no en cuenta todos los medios de conocimiento, de administración y de negociación, (desde los actores sociales que hicieron parte del proceso, hasta los demás sectores, grupos, partidos políticos y movimientos representados en esta Corporación, que con su voto aprobaron o desaprobaron el proyecto de acuerdo en cuestión), además, se analizará si las temáticas abordadas representaban realmente las distintas problemáticas y necesidades sociales, esto es, si contaban con elementos de diagnóstico que podían ser considerados objetivamente problemáticas de ciudad.

Así pues, mediante el uso de técnicas y herramientas de tipo cualitativo, se pretenderá conocer si el Concejo de Medellín, usó en realidad, todos los medios a su disposición para aprobar los acuerdos requeridos y formular las políticas de inclusión social a las que el presente proyecto toma como objeto, o si por el contrario esas políticas formuladas fueron simplemente una mera concesión dadivosa a favor de un grupo social desfavorecido determinado.

A causa de lo anterior, se propone abordar en esta tesis de maestría, cuatro capítulos, a saber, el primero de ellos, tendrá como título las generalidades sobre el régimen y las autoridades municipales, donde se ampliará el funcionamiento de la administración municipal de Medellín, tomando como pilar el decreto 1364 del 9 de septiembre de 2012 (Medellín, 2012). En los tres capítulos siguientes, se darán a conocer en sus primeras líneas, las generalidades y

especificaciones de la política pública (capítulo 2), se realizará el análisis secuencial de las políticas públicas objeto de estudio (capítulo 3), y finalmente el capítulo 4, estará enfocado en las conclusiones de la investigación cometida.

El desarrollo temático que se llevará a cabo durante cada uno de los capítulos se realizará de la siguiente manera: abordaremos epistemológicamente el concepto de política y pública, para luego correlacionarlo en conjunto y desentrañar, uno a uno, los actores que hacen parte de estas iniciativas de construcción colectiva. Posteriormente, trataremos con un análisis minucioso y detallado el objeto de estas políticas, los medios concomitantes, las herramientas empleadas, así como el proceso formal de discusión, aprobación, promulgación e implementación de las mismas; así como el papel protagónico de los medios institucionales para su difusión, y como último punto, la evolución en el corto plazo de las políticas públicas expedidas por el Concejo de Medellín. Finalmente, traeremos unas tesis que nos permitan concluir sobre el proceso de formación de las políticas públicas en Medellín, y más aún, que nos permitan determinar con rigor académico si realmente se trata de políticas pública en estricto sentido.

## **Capítulo I**

### **Generalidades sobre el régimen administrativo y las autoridades nacionales, departamentales y municipales**

#### **Estructura del Estado Colombiano**

El Estado Colombiano a partir de su independencia definitiva en 1819, y luego de pasar por varias transiciones estructurales, hasta llegar la Constitución Política de 1991, que surgió de manera sustancial en un proceso claramente participativo por parte de los estudiantes de la universidades, y al que llamaron movimiento de la séptima papeleta, surgió como respuesta a una sociedad que se encontraba rodeada de miedo e intimidación de bandas criminales que tenían sus propias normas paraestatales, entre las cuales judicializaban y sentenciaban a

muerte a quienes no estuvieran de acuerdo con sus ideales. Fue un hecho que marcó la historia de Colombia, porque la ciudadanía, se hizo sentir con sus manifestaciones ante el gobierno de turno, para pedir una reestructuración de las ramas del poder público en Colombia: legislativa, judicial y ejecutiva.

Fue de esta manera, que La República de Colombia se constituyó a partir de 1991 como una República Unitaria Descentralizada, característica que se encuentra establecida en el artículo 1 de la Constitución Política del mismo año, donde se instaure la autonomía de las entidades territoriales para el funcionamiento político-administrativo, el cual tenía como fin proponer un nuevo modelo de gobernanza multinivel. [ CITATION Com19 \l 3082 ]

La rama legislativa (Imagen 1) , constituida en primera medida por El Congreso de la República, se encarga de reformar la Constitución en sede del poder legislativo, hacer leyes y ejercer un control político sobre la administración y el gobierno; esta institución constituida por el Senado y la Cámara de Representantes tiene dentro de sus atribuciones constitucionales, la de posesionar al Presidente la República, recibir a los Jefes de Estado o Gobierno de otros países, elegir el Contralor General de la República, proclamar los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, seleccionar al Procurador General de la Nación (atribución exclusiva del Senado) (Colombia E. C., Ley 5 de 1992, 1992)

La rama judicial (Imagen 2), en su misión, tiene por objeto hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagradas en la Constitución Política y La Ley, con el objetivo de mantener la concordia nacional y realizar la convivencia social. Esta institución se divide en varias jurisdicciones, la primera de ellas es conocida con la jurisdicción constitucional compuesta por: la Corte Constitucional, la cual ejerce la guardia de la integridad y supremacía de la Constitución como lo establecen los artículos 241 al 244 de la Constitución Política (Colombia C. P., 1991); El Consejo de Estado quien conoce de acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no

sean de la Corte Constitucional y en ocasiones ejercen la jurisdicción constitucional; y de manera excepcional los jueces encargados de proferir decisiones de tutela o resolver recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales.

En segunda instancia se encuentran las jurisdicciones especiales, compuestas por la jurisdicción de paz y las jurisdicciones de las comunidades indígenas; las primeras están encargadas de conocer conflictos de personas o comunidades, que de manera voluntaria o de común acuerdo se sometan a su conocimiento, y sean susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento; y la segunda, la jurisdicción de las comunidades indígenas, se rigen por funciones jurisdiccionales únicamente dentro del ámbito territorial que la ley se lo permite y que no podrán ser contrarios a la Constitución y a las Leyes (Colombia C. d., Ley 270 de 1996, 1996). Dentro de la jurisdicción ordinaria se encuentra la Corte Suprema de Justicia, integrada por 23 magistrados, elegidos por períodos de 8 años, y dividido por cinco salas (Sala Plena, Sala de Gobierno, Sala de Casación Civil y Agraria, Sala de Casación Laboral y Sala de Casación Penal); luego se encuentran los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, que ejercen funciones por conducto de la Sala Plena, conformados por la totalidad de los magistrados; y por último los juzgados civiles, penales, agrarios, de familia, laborales y de ejecución de penas para el cumplimiento de funciones que la ley los faculta.

Igualmente, hacen parte de la rama judicial la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cabeza del Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y por todos los juzgados administrativos. En la misma línea se encuentra el Consejo Superior de la Judicatura, encargado de ejercer la función disciplinaria de la Rama Judicial; la Fiscalía General de la Nación, la cual tiene plena autonomía administrativa y presupuestal, tiene como función ser el ente de investigación penal en procura de una eficaz administración de justicia. (Colombia C. P., 1991) (Colombia E. P., 1991).

Y en la última instancia se encuentra la rama ejecutiva del poder público (imagen 3), la cual tiene tres segmentos, el primero de ellos es el de orden nacional dado por el Gobierno Nacional, el cual está formado por el Presidente de la República, los Ministros de Despacho, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias sin personería Jurídica, las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica y los demás sectores del orden administrativo. El segundo componente de la rama ejecutiva, obedece al criterio de descentralización territorial y es conocido como el orden departamental, compuesto por 32 departamentos, regiones, regiones administrativas de planeación, regiones de planificación y gestión y asociaciones de departamentos.

Llegando así al último segmento, en el orden municipal, por medio del artículo 311 de la Constitución Política constituye a *“el municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”* (Colombia C. P., 1991).

Los concejos municipales al ser una corporación político-administrativa del orden territorial, es decir no hacen parte de la rama legislativa del poder público, potestad exclusiva del Congreso de la República (Corte Constitucional, 1998), son una institución democrática de carácter colegido, elegido popularmente por períodos de 4 años, con autoridad en la administración pública, integrado por no menos de 7, ni mas de 21 miembros, de acuerdo con el número de la población, con la facultad de ejercer control político sobre la administración municipal, sin personalidad jurídica y con la función limitada de ejercer coadministración y control.

Estos concejos municipales tendrán entre sus funciones, adoptar planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, autorizar al alcalde para celebrar contratos,

dictar normas orgánicas del presupuesto, elegir el Personero para el periodo que fije la ley, y las demas que le asigne la Constitución y la ley.

Dentro del municipio, la rama ejecutiva está conformada por un alcalde, quien es jefe de la administración local y representante legal del municipio, elegido mediante voto universal por un periodo de 4 años, y tendrá dentro de sus funciones hacer cumplir la Constitución, la ley, decretos, ordenanzas y acuerdos del concejo, ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto, sancionar y promulgar también los acuerdos que hubiera aprobado el Concejo, y las demás que la Constitución y la ley señalen.

En el sentido netamente administrativo y funcional, la Alcaldía de Medellín se organiza en dos grandes grupos: la administración Central, conjunto de entidades que dependen directamente por el alcalde, llamadas Secretarais o Departamentos Administrativos y las entidades descentralizadas, como la Agencia de Cooperación para la Inversión, Empresa de Terminales de Transporte, Metrosalud, Metroseguridad, Metro de Medellín, Parque Explora, entre otros.

En cuanto a la la delimitación geo-social, Medellín cuenta con un total de 275 barrios oficiales agrupados en 16 comunas urbanas.

### **Funcionamiento de la administración municipal de Medellín**

Es claro que la Constitución Política de 1991 trajo consigo determinaciones frente a los 1.123 municipios que conforman la República de Colombia , entre los cuales se menciona la forma de elección de los gobernadores, se propuso la creación de un sistema de planeación territorial, se definieron nuevos mecanismos de participación ciudadana, se generaron subdivisiones administrativas (como comunas y corregimientos), se instauraron las áreas metropolitanas y distritos especiales, se amplió el periodo de alcaldes y concejales municipales, se adoptó un nuevo sistema general de participación, buscando nuevas fuentes de educación y

salud en los municipios y departamentos, y por ultimo la creación de nuevos tributos y mecanismos fiscales para los entes territoriales.[ CITATION Com19 \l 3082 ]

Así pues, mediante el decreto Número 1364 de 2012 de la Alcaldía de Medellín se adoptó la Estructura de la Administración municipal, se definieron las funciones de sus organismos y dependencias, y se modificaron algunas entidades descentralizadas y otras disposiciones. De acuerdo a lo especificado en el artículo 3 de este decreto, la Alcaldía tiene como propósito la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política y La ley.

### **Nivel Central**

De acuerdo al artículo 16, la estructura de la Administración Municipal está organizada por niveles, el primero es el central, el cual determina las políticas, dirige la acción administrativa, gestiona el marco de competencia para el desarrollo económico y social, formula planes, programas y proyectos, evalúa y realiza seguimiento a la gestión municipal; en este nivel la responsabilidad directiva es del alcalde, con apoyo de los secretarios de despacho y de los directores de departamentos administrativos, quienes configuran el Gobierno Municipal.

A lo sumo, el nivel central cuenta con los siguientes organos: despacho del alcalde, Consejo de Gobierno, Consejos superiores de la Administración Municipal, Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidades Especiales sin personería jurídica.

El alcalde funge como agente del presidente de la Republica para el mantenimiento del orden público, la ejecución de la política económica general en el territorio municipal, así como para aquellos asuntos que, mediante convenios, la Nación y el Departamento acuerden con el municipio. El despacho del Alcalde es una dependencia del Nivel central, y el cual ejerce un conjunto de servicios auxiliares, como el de prestar apoyo administrativo.

Del mismo modo, la secretarías de despacho, al encontrarse adscritas o vinculadas a las entidades descentralizadas por servicios, son organismos que tienen por objeto principal, coordinar, formular y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos. Estas se dividen en secretarías de despachos de vicealcaldías (coordinan y articulan los sectores administrativos especializados de la gestión municipal), de apoyo institucional (ejercen actividades de soporte a todas las dependencias centrales y sectores de la administración municipal) y las secretarías misionales (encargadas de ejecutar actividades para generar los productos y resultados que permitan alcanzar los fines constitucionales y legales del municipio).

Siguiendo en el mismo nivel central, los departamentos administrativos son organismos principales y estratégicos de la Administración Municipal que tienen dentro de sus funciones: coordinar las labores técnicas requeridas para direccionar, planificar y formular las políticas a ser implementadas; diseñar y organizar, en conjunto con los organismos o dependencias del nivel central, los mecanismos de evaluación de gestión y de resultados; asumir, por delegación del Alcalde, la representación de los órganos de dirección de las entidades descentralizadas que le sea asignada o delegada.

Y en último término, las unidades administrativas especiales sin personería jurídica, las cuales ejercen funciones especializadas, organizadas para la atención de programas propios del Nivel Central, quienes tienen autonomía administrativa y financiera que les señale el acto de creación.

### **Nivel descentralizado por servicios**

El segundo nivel, el nivel descentralizado por servicios, está constituido por las entidades públicas municipales descentralizadas, quienes gozan con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, y aunque el fin principal es el ejercicio de funciones administrativas, la ejecución de actividades industriales o comerciales, están sujetas al control político- administrativo.

En su área, el nivel descentralizado por servicios está integrado por establecimientos públicos, los cuales tienen por características personería jurídica, autonomía financiera, administrativa y con patrimonio independiente, y están encargados, primordialmente, de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos, conforme las normas de derecho público; empresas industriales y comerciales del Estado del orden municipal, que son autorizadas por el Concejo Municipal, y para desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica; sociedades de economía mixta, creadas por aportes del sector público y privado, y que tiene como finalidad desarrollar actividades de naturaleza industrial o comercial, conforme con las reglas de derecho privado; asociación entre entidades públicas, que podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo; agencias entidades descentralizadas y las demás entidades administrativas municipales con personería jurídica que cree, organice o autorice el Concejo Municipal.

### **Nivel territorial**

En dicho nivel se ejerce jurisdicción y competencia sobre la Administración Municipal y estará sometido a la Constitución, las leyes y los acuerdos municipales. Así, en el artículo 46 del decreto municipal 1364 de 2012, la integración del nivel territorial está compuesta por dos áreas y un corregimiento, la primera, el área urbana del municipio de Medellín, definida como *“el territorio municipal contenido en el interior del perímetro urbano, el cual se encuentra plenamente vinculado al desarrollo e integrado por áreas prioritarias destinadas a los usos residencial, comercial e industrial y de manera complementaria a los usos social y de servicios, a programas de renovación urbana y, en general a los usos conexos con el conveniente desarrollo del área metropolitana”*. (Alcaldía de Medellín, 2012).

Esta a su vez se divide por comunas, entendida como la mayor división de la zona urbana que representa determinadas características de homogeneidad física, en barrios,

posteriormente se realiza una subdivisión barrial, entendida como la menor división territorial del municipio, integrada por una población de similar categoría socio-económica, y donde el uso residencial es predominante; todas estas, son barrios que conforman las comunas, y las comunas per se conforman una agrupación territorial mayor o zonas; estas se encuentran aglomeradas de la siguiente manera: zona 1 (comunas 1 Popular, 2 Santa Cruz, 3 Manrique y 4 Aranjuez), zona 2 (comunas 5 Castilla, 6 Doce de Octubre y 7 Robledo) zona 3, (Comunas 8 Villa Hermosa, 9 Buenos Aires y 10 La Candelaria), zona 4 (Comunas 11 Laureles, 12 La América y 13 San Javier) zona 5 (Comunas 14 El Poblado) y zona 6 (Comuna 15 Guayabal y 16 Belén) como se puede evidenciar en la imagen 4.

La segunda división del nivel territorial, es el Área rural del municipio de Medellín, caracterizada debido a que se encuentra por fuera del perímetro urbano y los límites de los municipios que conforman el Área Metropolitana (Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella y Caldas), y carecen de vinculación específica al desarrollo urbanístico y las que se destinan principalmente a usos agrícolas, de forestación y reserva ecológica

Llegando así a los corregimientos, conceptualizados como el territorio ubicado, dentro de la zona rural, que está conformado por veredas (que harán las veces de cabecera) y que se encuentran fragmentados, en lo que respecta a la ciudad de Medellín en, corregimientos de: San Antonio de Prado, San Cristóbal, Altavista, Santa Elena y Palmitas.

Al conformarse de esta manera el municipio, el Concejo municipal toma mayor preponderancia, en la medida que está encargado de ejercer el control político de la Administración Municipal, de las hechuras del alcalde y sus funcionarios directivos pertenecientes al nivel central, al nivel descentralizado y las diferentes dependencias del orden territorial. Una de las funciones, es la referida a impulsar el Plan de Gobierno propuesto por el alcalde en su campaña y convertido luego en Acuerdo Municipal, tras la aprobación del

Concejo, previa consonancia de las fuerzas políticas y de la incorporación de las eventuales modificaciones, emitidas por el sistema local de planeación y las entidades de la sociedad civil.

Por esta razón, para que sean aprobados los acuerdos, depende de que el alcalde pueda lograr en el Concejo municipal el apoyo de las fuerzas de mayorías necesarias para dar trámite al Plan de Desarrollo, este es un documento en el que se plasman los proyectos y programas que serán ejecutados con el presupuesto general de inversión del Municipio de Medellín en cada periodo de gobierno, el cual contiene una parte estratégica y una plan de inversión de mediano y corto plazo; la parte estratégica estipula los lineamientos para llevar a cabo a través de líneas, programas e indicadores, y el plan de inversión, y así configurar el proyecto económico de implementación presupuestal.

En lo referente a las políticas públicas de inclusión social que el Concejo apruebe en los debates, estos son remitidos a la administración central para que una dependencia, (generalmente la Secretaría de Inclusión Social, Derechos Humanos y Familia), gestione la ejecución de los aspectos que en el mismo se consignent.

En conclusión, las políticas publicas locales surgidas, ya sea en la Alcaldía o en el Concejo municipal, necesitan cristalizarse en documentos de política (lo que sería en lenguaje técnico, fase de implementación) y que tendrán control político por parte del Concejo luego de ser implementadas, por medio de una evaluación que podrá ocasionar quejas o reclamos, de parte de los políticos de turno.

### **Los acuerdos municipales**

Se conoce con este nombre, (acuerdos municipales), a los actos administrativos expedidos por el Concejo municipal, que permiten reglamentar el funcionamiento general del municipio de acuerdo con las competencias que le otorga la Ley.

Estos acuerdos, pueden ser presentados por los concejales y los alcaldes, en cuyo caso se refieren, en exclusiva, a la adopción de los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, a los pedidos de autorización para determinadas celebraciones de contratos o delegación de funciones precisas pro-témpore, así como también a todos los temas relacionados con la estructura y funciones de la administración municipal, al igual que por los personeros y contralores municipales, (en aquellos temas propios de sus atribuciones), o por las Juntas administradoras locales.

Ahora bien, pueden estudiarse y expedirse acuerdos municipales originados por iniciativa popular en temas territoriales específicos, como por ejemplo: la creación de juntas administradoras locales o la división administrativa municipal en comunas y corregimientos. (Ramírez G., 2015)

Una primera aproximación al tema de los acuerdos de inclusión social, objeto del presente trabajo, deja un cuestionamiento inicial de carácter general sobre las atribuciones funcionales reales que tiene el Concejo para hacer esas promulgaciones, pues en ellas se advierte una co-administración con la Alcaldía del municipio, por el mismo hecho de tomar decisiones que van a generar gastos monetarios y de otros recursos institucionales.

La respuesta radica en que son corporaciones político-administrativas y por ello, (Departamento Nacional de Planeación, 2015), *“son cuerpos deliberantes... que tienen facultades de coadministración y control... están encargadas de ejecutar funciones públicas y cumplen un papel fundamental en el desarrollo de los municipios porque son las encargadas de velar por el bienestar político, económico y social de quienes representan”*. Así, por su función político administrativa, los acuerdos se dirigen a *“favorecer la buena marcha del municipio y el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población”*.

En el caso particular de la inclusión social, el artículo 32 de la ley 136 de 1994 permite a los concejos que, mediante acuerdo a iniciativa del alcalde, establecer la forma y los medios

cómo los municipios pueden otorgar beneficios a personas en condición de vulnerabilidad. Esta es la condición en la que están las poblaciones de los acuerdos objeto del presente trabajo, a excepción de la política pública de “cuidadores” y solamente en una de las políticas (“Habitantes de calle”) aparece la iniciativa del alcalde.

### **El Concejo de Medellín y su gestión**

El Concejo de Medellín es una corporación administrativa de elección popular, compuesta por 21 cabildantes para un periodo de 4 años, el cual inicia el primero (1) de enero de año siguiente a su elección y concluye el treinta y uno (31) de diciembre del último año de ese período. (Artículo 312, Congreso de Colombia, 1991) (Artículo 50, Congreso de Colombia, 1994). El Concejo de Medellín, cuenta con 21 concejales, ya que la población total de la ciudad supera el millón y uno (1.000.001), los cuales se subdividen en tres organismos, el primero es la plenaria del Concejo, constituida por todos los concejales de la corporación, que se encargan exclusivamente de elegir los miembros del segundo organismo; la mesa directiva (compuesta por el Presidente y Vicepresidente del Concejo), instituida para nombrar las comisiones accidentales, expedir las resoluciones de reconocimientos de honorarios a los concejales, suscribir resoluciones y proposiciones del Concejo, elaborar el proyecto de Presupuesto de la Corporación, entre otras; y el Secretario General, que le corresponde la organización y administración de los recursos humanos, físico y presupuestales de la Corporación.

El tercer organismo que compone el Concejo de Medellín, son las comisiones permanentes y accidentales, la primera de ellas es la encargada de surtir los primeros debates a los proyectos de su competencia, y ejercer las atribuciones del artículo 40 de la Ley 136 de 1994 y las demás que le señale la ley; se subdivide en tres comisiones, la primera de ellas tiene funciones primordiales adoptar el Plan de Desarrollo, el plan de Ordenamiento Territorial y darle sus respectivas modificaciones para su desarrollo, y el Estatuto de Valorización; la comisión segunda o también llamada de presupuesto y asuntos fiscales, tiene como objetivo

estudiar el Presupuesto Municipal, los impuestos, tasas, contribuciones, gravámenes, exenciones, reducciones y su respectiva redistribución; y la comisión tercera o administrativa y de asuntos sociales, encargada de analizar temas relacionados con la cultura, recreación, salud, educación, seguridad, vivienda, bienestar social, transporte y tránsito, laboral, deporte entre otros.

Por su parte, las comisiones accidentales están integradas exclusivamente por la Mesa directiva del Concejo y están encargadas de rendir el primer debate a los proyectos de Acuerdo Municipal, cuando el Concejo en Pleno no ha integrado las comisiones permanentes para un determinado asunto.

Cabe anotar, que las cinco políticas públicas de inclusión social aprobadas entre 2008 y 2015 en el municipio de Medellín, que son el objeto de estudio de esta tesis, fueron presentadas, estructuradas y posteriormente aprobadas en el primer debate en la Comisión tercera del Concejo de la ciudad.

Las reuniones a las que asisten los concejales son llamadas sesiones plenarias, las cuales pueden ser ordinarias o extraordinarias, en las primeras el Concejo se reúne, por derecho propio, durante los periodos legales u ordinarios y sus prórrogas, mientras que las segundas se caracterizan en ser convocadas por el alcalde en periodos diferentes a los legales, y los cuales, la Corporación Administrativa, solo se ocupa de los asuntos señalados exclusivamente en la convocatoria.

Durante el primer año, el Concejo sesiona en tres periodos, el primero desde el 2 de enero hasta el último día del mes de febrero, el segundo desde el 1 de junio al 31 de julio y el último empieza el 1 de octubre y termina el 30 de noviembre. Se precisa que durante el segundo, tercer y cuarto año, se sesiona de la siguiente manera, el primer período desde el 1 de marzo hasta el 30 de abril, el segundo período desde el 1 de junio al 31 de julio, y finalmente el tercer período, del 1 de octubre hasta el 30 de noviembre.

En dichas sesiones los concejales debaten diversos temas que atañen a la ciudad en materia de seguridad, salud, educación, vivienda, vías, cultura, presupuesto, ordenamiento territorial, compensaciones urbanísticas, cuidado de adultos mayores, infancia y adolescencia, recreación y deporte, entre otros.

Siguiendo con el mismo razonamiento, las funciones del Concejo de Medellín (Medellín C. d., 2006 ) (Medellín C. d., Acuerdo Municipal 52 de 1995, 1995) (Medellín C. d., Acuerdo 36 de 1996, 1996) (Colombia E. C., Acto legislativo 1 de 2007, 2007) son las siguientes: reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; promover planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, autizar al alcalde para celebrar contratos; votar sobre los tributos y los gastos locales, como lo dice la Ley y la Constitución; expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, reglamentar los usos del suelo y dentro de los límites que fije la norma; vigilar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; elegir el personero de turno; promulgar normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio y las demás que la Constitución y la ley le sean asignadas.

De acuerdo con la ley N° 1551 del 2012 (República, 2012), en su artículo 6°, se clasifican los distritos y municipios de acuerdo los ingresos corrientes de libre destinación, la importancia económica y su situación geográfica, en el primer grupo (grandes municipios) , ubicados en la categoría especial, dada por una población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación anuales que superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y con importancia económica de grado uno, a su turno los de primera categoría, se identifican por comprender una población entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cien mil (100.000) y hasta cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Siguiendo la misma línea, el segundo grupo (municipios intermedios), comienza con la segunda categoría, dado por una población entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y de importancia económica grado tres, en la tercera categoría, la población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes, con ingresos corrientes superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con importancia económica grado cinco.

Y en el último grupo se encuentra los municipios básicos (tercer grupo), iniciado por la quinta categoría, donde la población está comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos mensuales vigentes, importancia económica grado seis, y la sexta categoría, singularizada por tener una población igual o inferior a diez mil (10.000), ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales vigentes y de importancia económica grado siete.

De este modo, tanto el decreto 2280 (Alcaldía de Medellín, 2006), luego el decreto 1649 (Alcaldía de Medellín, 2007), posteriormente el decreto 1564 de 2008 (Alcaldía de Medellín, 2008), decreto 1279 (Alcaldía de Medellín, 2009 ), y finalmente el decreto 1912 de 2015 (Alcaldía de Medellín) confirman que el municipio de Medellín es de categoría especial.

De acuerdo con estos parámetros, los concejales municipales al tener mayores recursos económicos, han podido llevar a cabo, de manera mas flexible, su obligación principal, la cual está mencionada en el artículo 313 de la Constitución Política, que reza de la siguiente manera:  
“Corresponde a los concejos:

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras*

*públicas.*

- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
- 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
- 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*
- 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
- 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*
- 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen."*

Dicha potestad, al ser un pilar para el funcionamiento adecuado de los municipios, le ha dado un carácter de mayor representatación a los cabildantes de turno, y por lo tanto ha generado que se dé mayor movilización social para influir en las elecciones de sus miembros, que en algunos casos ha provocado la profundización de prácticas clientelares, y por lo tanto ha supuesto nuevas formas de articulación del poder en esta corporación administrativa.

Ahora, al ser los concejales municipales una parte fundamental del gobierno municipal, comparten en esencia los mismo objetivos, y estos son planificar el desarrollo de su territorio, promover la participación, generar mejoramiento económico, social y cultural de sus habitantes, pero sobre todo y a efectos de estas investigación, contribuir en la solución de "las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados..." (Art 3, Congreso de Colombia, 1994)

En esta medida, el Concejo de Medellín buscando la participación activa por parte de los ciudadanos, los promueve a participar en las sesiones plenarias de la Corporación, mostrando por medios de comunicación los horarios para que la sociedad civil exprese sus incoformidades, posiciones o dar a conocer sus propuestas de acuerdo al tema abordado para cada reunión. Adicionalmente, los cabildantes de turno, para poder emplear de manera mas efectiva los lineamientos de la ciudadanía, como lo son el Plan de Desarrollo Territorial y de Desarrollo del municipio, se desplazan a diferentes zonas de la ciudad a analizar las falencias geográficas que deben ser saneadas y/o las preguntas, así como las necesidades que la sociedad civil acarrea.

A su modo, el Concejo de Medellín debe garantizar los mecanismos necesarios para el debate democrático y participativo del Plan de Desarrollo, por lo tanto debe ser interlocutor, vocero y representante de la comunidad, y su gestión debe procurar que la inclusión social se extienda a los grupos poblacionales mas afectados y así, posterior a su debate y aprobación de los acuerdos, se ejecuten de manera efectiva a la sociedad civil más desprotegida.

Por esta razón, los concejales municipales tienen varios mecanismos de participación ciudadana, la primera es la intervención ciudadana, en la cual los ciudadanos pueden expresar sus opiniones sobre proyectos de acuerdo en las comisiones permanentes, mediante la inscripción previa en la respectiva comisión. También se les da la oportunidad de intervenir en las sesiones plenarias sobre temas del debate, pero para esto es necesario inscribirse con anterioridad en la Secretaria General o a través de la página web del Concejo.

La segunda forma de intervención, es la de iniciativa popular, en la cual se le permite a la comunidad presentar iniciativas bajo un formato prediseñado de proyectos de acuerdo, pero en esta es necesario contar con la firma de no menos del cinco por ciento (5%) del censo electoral municipal, exigencia que posteriormente sera verificada por la Registraduría, para dar trámite a la iniciativa. Estos proyectos deben estar enfocados a temas donde el Concejo sea

competente, como el Plan de Desarrollo, de Ordenamiento Territorial, contratación y facultades para modificación del presupuesto y estructura municipal.

La tercera manera en la cual los ciudadanos pueden intervenir, es a el cabildo abierto, mecanismo por el cual un número de personas, (no menor al cinco por mil (5 x 1.000) del censo electoral de la circunscripción correspondiente, en este caso el municipio de Medellín, ante la Secretaria General del Concejo), presentan una petición que posterior a su aprobación, brinda la oportunidad de conocer las propuestas realizadas, para llevar adelante acciones que puedan ser atendidas en los barrios correspondientes, a materia de discusión por los ciudadanos de los barrios interesados. Una vez finalizado el cabildo abierto, en la semana siguiente se debe convocar a una audiencia pública, con la asistencia de los voceros de dicho mecanismo de participación ciudadana, para dar respuesta de manera escrita a los planteamientos y solicitudes de la comunidad.

El cuarto mecanismo, las comisiones accidentales, por medio de las cuales se analizan temas específicos que afectan a la comunidad en un tiempo determinado, donde participan activamente los ciudadanos; estas son propuestas por los concejales y posteriormente aprobadas por la Plenaria del Concejo, donde el Presidente de la Corporación designará sus integrantes y por su parte el comisionado de la comisión y un profesional especializado, deberán atenderla. Tendrán una duración de un (1) año prorrogable por un (1) año más y su funcionamiento será de acuerdo al Reglamento Interno del Concejo.

Razonando en el mismo sentido, se encuentra la participación de las Juntas Administrativas Locales, (organismos propios de la organización administrativa de la ciudad), que representan cada una de las 16 comunas de la ciudad de Medellín, con la función de procurar la solución de las necesidades de la comunidad a la cual representan. Dicha corporación cívica y sin ánimo de lucro, puede estar presente en las comisiones permanentes

del Concejo para discutir Proyectos de Acuerdo, aunque con la salvedad que solo tienen derecho a voz.

Y finalmente, por medio del Acuerdo N° 20 de 2002 en su artículo 1 se encuentra el mecanismo de Aula Abierta, *“Con el propósito de promover y debatir las políticas públicas, institucionalizarse en el Concejo de Medellín, el Programa ‘El Concejo de Medellín un Aula Abierta para la formación de ciudadanía’, a través del cual se promoverán y realizarán seminarios, foros, talleres, diplomados y demás actividades académicas, en el formato de educación no formal, sobre temas que más directamente conciernen a la comunidad”*, (Concejo de Medellín, 2002). Mediante este mecanismo se transferirán de modo pedagógico y participativo las problemáticas que afronta la ciudad de Medellín, donde se podrán dar oportunidades de intervención y participación ciudadana a través de la realización de foros que cuentan con la participación de expertos en el tema.

Siguiendo por el mismo tema, la Alcaldía de Medellín mostró a la ciudadanía el Informe final de Gestión entre los años 2008 y 2011 (Alcaldía de Medellín), donde se analizó el número de asistentes a las Asambleas Barriales y Veredales, evidenciando en su resultado que se incrementó desde 2006 de 36.365 participantes a 110.455 en el año 2011 (Imagen 1), lo cual brindó legitimidad en el proceso, y donde se demostraron mayores encuentros para tramitar las necesidades de manera institucional.

Así mismo, se presentó la participación ciudadana en el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, donde se le permitió a la sociedad civil decidir sobre el cinco por ciento (5%) del presupuesto anual de libre inversión, el cual se incrementó de manera continua desde 2005 hasta 2011 (Imagen 2).

A lo sumo, mediante la investigación de Dany Yilbán Cano Torres en su texto *“Participación ciudadana y gestión del desarrollo local en territorios submunicipales, estudio de caso: comuna 6-Doce de octubre de Medellín 2012-2015”* (Cano Torres, 2016), en la comuna se

invirtieron entre el año 2006 y el año 2015, catorce millones doscientos siete mil, ciento cincuenta y ocho mil, quinientos cuarenta y tres millones de pesos (\$14.207.158.543) expresados en 187 proyectos en programas de planeación local y presupuesto participativo y donde la vinculación creciente de la participación ciudadana, se demuestra en 2006 una participación de 2.221 personas y teniendo picos considerables en 2011 y 2012, con 7.654 y 7.632 respectivamente, pero con un incremento considerable en 2015 de 11.721 de ciudadanos que participaron en las asambleas (Imagen 3).

### **Relaciones funcionales entre la Alcaldía y el Concejo Municipal**

La forma de gobernar en Colombia ha sufrido grandes transformaciones asociadas, al uso de nuevos instrumentos de participación ciudadana, a la descentralización de competencias y a funciones, y a las nuevas formas de relacionamiento entre las autoridades locales, y otros actores políticos y sociales, como la Juntas Administrativas Locales y las Juntas de Acción Comunal, que velan por el bienestar de las comunidades y la correcta destinación de recursos en sus territorios. En gran parte, esto obedece a la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, caracterizadas por el dinamismo y la interdependencia, y de allí la gobernanza representa los cambios que se pudieran dar en las relaciones entre el Estado y la sociedad, los cuales se encuentran basados principalmente en la negociación que se genera, cuando los actores públicos y comunitarios participan en la articulación de acuerdos, en la toma de decisiones y en la publicación de las diferentes políticas.

Las instituciones que participan en los procesos decisorios, como sucede con el Concejo Municipal, tienen la necesidad de articular los intereses de la comunidad mediante la interacción entre la administración municipal y la sociedad civil, y de esta manera los concejales se convierten en agentes dinamizadores de los recursos, debiendo asumir mayores cuotas de responsabilidad para estimular la participación ciudadana en aras de proponer y llevar a cabo políticas públicas que favorezcan al municipio.

A partir de la organización interna en los aspectos institucionales, Medellín se ha convertido en los últimos años en un referente en materia de innovación en la gestión pública local, especialmente en lo que respecta a la planeación y la participación ciudadana, y así entonces, a diferencia de muchas entidades en diferentes países, el Concejo de Medellín, por su parte, permite la abierta participación de los ciudadanos o de actores del sector privado en las sesiones plenarias, en las comisiones accidentales y en las diversas actividades de capacitación y formación.

Adicionalmente, los concejales del municipio de Medellín, han tenido un gran acercamiento con la Alcaldía, con sus entes descentralizados y con todas las secretarías y empresas del orden público, buscando de esta manera que las decisiones que se tomen en el seno del Concejo sean producto de la interacción de cada uno de los actores implicados, generando, al fin y al cabo, una perspectiva de gobernanza adecuada a los períodos en los cuales la Administración Municipal y la Corporación político-administrativa (Concejo de Medellín) se encuentran.

A Punto seguido, el Concejo de Medellín trabaja de forma articulada con la Administración Municipal en la planeación, análisis, aprobación y puesta en marcha del Plan de Gobierno, proceso que se caracteriza por habilitar la participación ciudadana bajo la presunción que los ciudadanos tendrán mayor conocimiento que los dirigentes de turno, de las necesidades que tienen las comunidades; pero que en cierta manera se han visto desdibujadas las líneas divisoras entre los sectores públicos y privados, haciendo que los intereses sean compartidos y no exclusivos de un solo bando.

Ahora, en cuanto a las relaciones de intermediación con la Alcaldía, algunos concejales, en este caso, principalmente los que están en la coalición que apoya el alcalde, actúan como mediadores con otras instancias del gobierno local, para gestionar y solucionar problemas puntuales, y en esta medida los corporados median entre las secretarías de despacho y la

ciudadanía, sin dejar de lado sus principales funciones, como lo son el rol de control político y de seguimiento a la gestión municipal.

### **Relaciones de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2015**

El Concejo de Medellín, al contar con 21 cabildantes, cada uno con sus respectivos grupos de apoyo (2 a 5 personas), tres unidades (jurídica, comunicaciones y de archivo), contó con un presupuesto de seis millones de dólares anuales (USD 6.000.000) [ CITATION EIC00 \l 3082 ] , que ayudo a promulgarse 530 proyectos en el plan de desarrollo entre 2008 y 2011.

Se pudo visualizar que durante el 2010, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, creado por el Acuerdo Municipal 22 del año 2002, propuesto por el Concejal Máximo Pérez Soto y sus ponentes los concejales Germán Hoyos Giraldo y José Leonardo Díaz, que hubo una recolección de seiscientos documentos y más de 6.500 páginas de la ciudad de Medellín, lo cual implicó que el Concejo, en dicho período, empezará a contar con información, tanto física como virtual, que era reunida de manera independiente y actualizada.

Aunque fue un avance, a mediados de 2010, aún se observaba la apatía por las herramientas digitales por parte de los equipos de apoyo de los corporados de los periodos 2008-2011, y esto era evidente ya que las personas de esta Corporación (El Concejo de Medellín), se encontraban en constante rotación. Por esta razón en la segunda mitad de 2010, llevó a los concejales a pedir más información al Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, con visitas semanales, lo cual fue un gran avance porque el Concejo pudo empezar a presentar sus propias decisiones, construidas de una manera técnica (Leyva Botero & Agudelo Henao, *“¿Un Concejo que se transforma? El análisis de las relaciones de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2012”*).

En esta medida, se pudo llegar a las siguientes conclusiones, el Concejo de Medellín a pesar de tener la ayuda del Observatorio de Políticas de Medellín, aún seguía con una estructura política de gestión de datos tradicional, que retardaba la información técnica y estructurada entre los años 2008 y 2012.

También, se pudo observar que hubo avances importantes en lo respectivo a las relaciones de la sociedad civil con el Concejo, pero de manera muy tímida, porque cabe recordar que para que exista una verdadera función donde las metas de gobernanza se puedan alcanzar por parte del Concejo frente a la administración, era necesario que la Corporación Administrativa se transformara en un articulador y, en gran medida, una facilitadora de la participación de la comunidad, ya que ellos deberían convertirse en líderes no políticos en la toma de decisiones. Y por último, gran parte del presupuesto que se dispone para los concejales, se hace para los cuerpos de apoyo y no tiene aportes para apuntalar económicamente a las organizaciones sociales, observatorios y universidades, lo que en gran medida genera un vacío, en términos de recursos, para que las diferentes instituciones o personas relacionadas investiguen los problemas por los cuales pasa la ciudadanía en un periodo determinado.

### **Las elecciones locales y la búsqueda de una coalición de gobierno 2012-2015**

Los sistemas políticos necesitan llegar a acuerdos interpartidistas, construir consensos y negociar con los diferentes actores a fin de lograr la aprobación del Plan de Gobierno planteado por el alcalde elegido; y por su lado, al conformarse el Concejo con los miembros de diferentes partidos políticos, se procura la creación de una coalición que acompañe y apoye la gestión del nuevo burgomaestre.

Gobernar en coalición permite compartir responsabilidad de gobierno con otras formaciones políticas, dinámica que conlleva a un ejercicio de poder compartido en el que la

sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción del gobierno y acompaña el diseño de nuevas políticas públicas, como sucede por ejemplo con las direccionadas a la inclusión social.

Este tipo de políticas deben estar en el Plan de Gobierno, presentado por la rama ejecutiva municipal, (alcalde), en esta medida no podrán carecer de relación con lo planteado en dicho plan, puesto que en este instrumento se consolida la financiación, la puesta en marcha y el respaldo de los diferentes entes administrativos que deberán intervenir para su implementación.

Por ello, conseguir el aval del Concejo para aprobar un acuerdo, en el cual se derive una política pública de inclusión social podría considerarse un proceso fácil, máxime si el alcalde goza de una coalición que le apoye en sus iniciativas, y podría suceder que alguno de los concejales proponga la aprobación de un acuerdo, a partir del cual se derive la formulación de una determinada política pública de inclusión social, resultando igualmente fácil conseguir la mayoría requerida para que ésta sea aprobada y quede estipulado en el Plan de Gobierno de la Alcaldía.

Por todo esto, es de vital importancia hacer previos estudios de relacionamiento entre la sociedad civil y los actores políticos, que buscan llegar a la Administración municipal o Concejo municipal, para lograr mediante la argumentación, y posterior exposición de programas o proyectos de las necesidades que el área urbana, rural y los corregimientos aledaños requieren y obviamente, se cumplan.

Así pues, los concejales de Medellín, establecen relaciones colectivas, como empresas, gremios, universidades, organizaciones no gubernamentales, e individuales, como sucede con la ciudadanía y la Administración Municipal para crear redes de cooperación que propicien el bienestar del municipio, y aunque esto no sea necesariamente positivo, en lo que respecta a la coalición con el alcalde, pues en muchas ocasiones estas alianzas políticas pueden llegar a

provocar distorsiones con las ideas, programas o proyectos a ejecutar en pro de la ciudadanía, se hace necesario.

Aunque, históricamente los concejales han sido elegidos más por sus contactos personales y su relaciones interpersonales, en algún sector de la comunidad, que por el partido o facción del partido que representan, (quienes hacen el trabajo de campo para conseguir los votos necesarios y ganar las elecciones a alcalde), debiendo para ello eleborar acuerdos con ciertos grupos de interés de la comunidad, que en algunos casos incluyen la promesa de puestos directivos para sus lideres, o de contratos para los grupos de la sociedad civil que han apoyado su candidatura al Concejo y así mismo la postulación del alcalde potencial.

Pese a que Medellín entre 2008 y 2015 mejoró en la participación ciudadana, se generaron varios hechos que dejaron un tinte oscuro en cada cada uno de los años mencionados, como sucedió el 3 de mayo de 2012, donde en fallo de segunda instancia, La Procuraduría General de la Nación confirmó la sanción de destitución e inhabilidad por el término de 12 años para el ex alcalde Alonso Salazar Jaramillo, por haber utilizado su poder y autoridad para incurrir en las prohibiciones de La ley de Garantías, y además por influir en procesos electorales de carácter político durante su cargo público. Y que, adicionalmente, con afirmaciones de la procuradora delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función pública María Eugenia Carreño Gómez, en donde menciona que *“el doctor Salazar, pese a su jerarquía y mando, decidió influencia en el proceso electoral”* y además añadiendo que el mandatario siempre fue consciente de su actuación, pues cuando un periodista la preguntó que si sus declaraciones eran participación en política, él le respondió que sí (Periódico El Colombiano, 2012).

Siguiendo la misma línea, de acuerdo con una publicación hecha por el diario El Colombiano, el 30 de diciembre de 2015, en la alcaldía de Anibal Gaviria se lograron objetivos que se encontraban en el Plan de Gobierno respectivo, entre los cuales se visualizan, haber

logrado los proyectos de convivencia social y primera infancia, reducir los homicidios en Manrique (comuna 3), San Javier (comuna 13) y El Poblado (Comuna 14), además de lograr en 2003, bajar el índice de pobreza extrema que se encontraba en ocho por ciento (8%) a dejarlo en dos punto ocho por ciento (2,8%), y en 2015 (ayudar 20.000 familias con el programa Medellín Solidaria, uno de los proyectos expedido en el Plan de Gobierno). A lo sumo, en dicho periodo electivo, la inclusión social fue una de los principales prioridades de la Administración, pues se realizaron intervención integral en la búsqueda de una sociedad más equitativa; y que adicionalmente ayudaron a construir nueve jardines infantiles y la inversión en primera infancia superó los 600.000 millones de pesos; aunque en este documento se dejo temas sin resolver, como el tema de movilidad, la calidad de la educación, el desempleo y el saneamiento de las quebradas, como lo mencionó en su época el concejal Echeverri Jiménez. (Trujillo Villa , 2015).

### **Control político del Concejo sobre la administración municipal 2008 – 2015**

Al buscar que las fuerzas políticas municipales mantenga un equilibrio, donde se permita a la administración municipal y el equipo de trabajo del alcalde de turno, y quienes en cierta medida pueden abusar de su poder ejecutivo, se hace imprescindible utilizar el control político del Concejo Municipal, ya que esta Corporación se encarga de dar aceptación a los programas, proyectos e ideas del Plan de Gobierno que fue presentado a los potenciales electores.

De esta manera la administración tiene un norte, que es justamente el planteado por la Alcaldía en su Plan de Desarrollo, que a su vez se desprende de un borrador programático o Plan de Gobierno, que ha sido presentado a los potenciales votantes. Por ello, al ganar un candidato la elección popular como alcalde municipal, sus propuestas de gobierno se ven evaluadas de manera técnica, con el fin de dar forma al Plan de Gobierno municipal, el cual pasará por la mirada de diversos actores del sistema de planeación local; actores que aportarán sugerencias para refinar el plan y el grueso del documento, que será debatido por el Concejo

Municipal, hasta posteriormente llegar a la aprobación final con la inclusión de los cambios que hayan juzgado como pertinentes.

En esta medida, la propuesta dada por el alcalde para los 4 años de mandato, implica responsabilidad por parte del Concejo; responsabilidad referida a buscar que la Alcaldía y su equipo de Administración Municipal cumplan con el presupuesto requerido, las metas alcanzar, esto conlleva a que los cabildantes analicen, en las comisiones que se les asignen, en los correspondientes debates su aprobación y posterior ejecución.

Una muestra de ello fue la investigación realizada por Santiago Leyva Botero y Luis Fernando Agudelo Henao, sobre el análisis de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2011 (2012), donde decidieron hacer entrevistas, de 30 minutos, a 15 concejales (de 21 existentes), y a sus grupos de apoyo entre el 19 y 20 de agosto de 2009, donde se evidenció el grado de distanciamiento que existía entre los concejales y la sociedad civil organizada, puesto que se pudo observar que menos del 50% de los equipos de trabajo de los Concejales hacían algún tipo de trabajo de campo, para visualizar la situación en la que se encontraban la sociedad civil en dicho periodo.

Estas disposiciones, pueden argumentar que el Concejo financiaba unidades de apoyo que, en su gran mayoría, estaban dirigidas a manejar la relaciones políticas de los concejales con la ciudadanía de una manera más tradicional, ocasionando que, en muchos casos, y aunque algunas personas de la Corporación tenían asesores técnicos encargados de preparar los debates y asistirlos en la formulación de proyectos de acuerdo, las capacidades de estos para actuar era fragmentada y no dejaban de ser meras opiniones débiles y meramente informativas a los debates de turno.

Así mismo, como se muestra en la imagen 5 del anexo, se evidencia que la información interna del concejal, la de la alcaldía y las redes individuales, tendrían mayor relevancia que la de actores como universidades, ONG, observatorios y agremaciones, o como lo señalaba en su

tiempo Barbarena, para todos los Concejos del país que *“los debates y propuestas que surgen en el seno de estas corporaciones son muy pobres y se anteponen calaramente a prioridades particulares a debates sobre el bien general”*.

Ello autoriza a concluir que, el Concejo de Medellín entre 2008 y 2011 siguió con una estructura de gobernabilidad que significó una lógica de política mas tradicional y solo de manera tímida se utilizaron agendas más modernas, lo cual no generó el papel principal de la Corporación, dirigida asegurar o posibilitar la participación de líderes no políticos en la toma de decisiones, asegurar la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, o promover la profesionalidad y el diseño institucional de las redes de políticas públicas.

## **Capítulo II**

### **Generalidades y especificaciones de la política pública**

#### **Nacimiento de política pública**

Antes que la política pública hubiese empezado a tener una forma académica y profesional en Estados Unidos, entre 1955 y 1960, el proceso de decisiones políticas o económicas no había sido objeto de análisis, y por tanto las ciencias sociales no tenían una disciplina que estudiara y explicara, de forma sistemática, los procesos de decisión de los gobernantes de turno, las acciones que se consideraban apropiadas para resolver los problemas públicos, o estudios que identificaran la forma cómo los gobiernos se interrelacionaban con las organizaciones de la sociedad económica, civil y política.

Por contera, a la política pública solo le interesaba el ascenso, la instauración y la adecuación de un gobierno en los períodos de elección y gobernabilidad, pero no del proceso decisorio del gobierno y su eficacia, ni tampoco le interesaba la elaboración de programas, proyectos o ideas, ni la corrección de los mismos para su apropiada elaboración y ejecución. (Aguilar Villnueva, 2013).

En este sentido, Harold D. Lasswell (1951), promulgó la fundación de la disciplina de Política Pública, buscando resolver primordialmente el conocer el modo de elaboración de una política específica, (educativa, de salud, ambiental, urbana, agropecuaria...), los actores que participaban, conocer los métodos y resultados del conocimiento de elaboración de las políticas y hacer que estas incidieran o influyeran para la corrección de decisiones y buscar en últimas su eficacia.

Desde sus inicios, la disciplina se enfatizó en la eficacia de la política pública y no tanto en la dimensión político-administrativa, ya que en su tiempo el problema no era la legitimidad política del cargo del gobernante o la legalidad de sus decisiones y actuaciones; puesto que dicha disciplina presuponía un correcto régimen democrático y un sistema burocrático como válido desde el punto de vista legal.

Al irse desarrollando en los años 50 esta disciplina, era de esperar que surgieran corrientes diversas, que suscitaron un efecto, este fue la pérdida de su carácter multi-interdisciplinario, por un enfoque de análisis económico, que se guiaba por la racionalidad y eficiencia del gasto de las políticas (específicamente las sociales), a tal punto que la disciplina abandonó su nombre de base y pasó a llamarse “Análisis de Políticas”.

### **Política pública en América Latina, Colombia y Medellín.**

La instalación del “desarrollo” de las políticas públicas en Colombia y América Latina, empezó a tomar forma en la década de 1960, a partir de esta fecha surgió la idea de crear un discurso del desarrollo, que prometía la industrialización autosostenida, la modernización; y a consecuencia del proceso de institucionalización del desarrollo en Colombia, se crearon el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), encargados de proponer planes de desarrollo y aprobar la adopción de los mismo.

Por su parte, en la ciudad de Medellín en los años 90, cuando la violencia impactó en el ámbito social y económico, no existía una estructura de la política pública de seguridad y convivencia, a modo de ejemplo, en 1991 la Secretaría Municipal de Medellín reconoció que no había política definida sobre seguridad, dejando entrever la inexistencia de guías o criterios orientadores sobre la toma de decisiones, frente a las circunstancias por las que pasaba el municipio en esa época. (2012). Para la misma, dentro de las acciones ejecutadas, se incluyeron proyectos de prevención y programas de paz, inculcados por el gobierno local en ayuda del Gobierno Nacional, que aunque fueron un gesto para solucionar el momento de dolor por el que pasaba la ciudadanía, fue poco eficaz para atender las demandas de la sociedad civil local. (Pedraza Beleño & Duarte Herrera , 2017)

En este orden de ideas, la Administración Municipal y los cabildantes, al visualizar el problema de orden público como un problema que se enmarcaba en la realidad violenta de la ciudad, con 355,4 homicidios por cada cien mil habitantes en 1992, empezaron trabajar en una agenda entre el gobierno nacional y local referida a aspectos de seguridad ciudadana y convivencia ciudadana.

Con el programa de seguridad ciudadana se buscó proteger la vida, honrar bienes, crear y mantener las condiciones necesarias para su desarrollo donde se tuviera como objetivo principal el bienestar común. Por su parte, en el proyecto de convivencia ciudadana se enfatizó en construir un consenso en el fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho; con ayuda de la gobernabilidad, democracia y legitimidad, se promulgaron el ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía, además del tratamiento de no violencia de los conflictos para alcanzar así beneficios en las condiciones de vida, y donde el interés prioritario serían las relaciones sociales construidas en el diálogo, la concertación y el acuerdo de nuevas sociabilidades.

En conclusión, al haberse adoptado la política pública en la agenda gubernamental durante esos periodos, ayudó a visualizar de manera más clara la situación problemática de la sociedad civil municipal, llevando paulatinamente a una gestión de los actores políticos implicados en la política pública y al final, dando una sensación positiva a los ciudadanos de acabar con las problemáticas analizadas. (Pedraza Beleño & Duarte Herrera , 2017)

### **Nociones de política pública**

Llegar a una conceptualización unánime de política pública, por eso se proponen con la Imagen 1 dar diferentes definiciones del concepto debatido, por su parte en 1992 Thomas R. Dye lo definió como *“cualquier cosa que el gobierno escoja hacer o no hacer”*, luego llegó B. Guy Peters en 1999 con una aclaración más extensa, proponiendo que la política pública era la suma de actividades el gobierno, quien actuaba directa o indirectamente, para generar influencia en la vida de los ciudadanos; a su modo, siete años después, Raúl Velásquez dijo que eran un conjunto de decisiones, acuerdos y acciones realizadas por autoridades públicas, encaminados a solucionar un problema especificado como relevante; y luego en el 2007, William Jiménez mencionó que se podía entender como la orientación general que define el marco de acción de los poderes públicos en la sociedad, sobre un caso determinado, o en otras palabras era un proceso de decisiones tendiente a resolver un asunto de interés público.

Pero para poder quedarse con una definición en esta investigación, se tomará como base dichas definiciones, empezando para su análisis con Roth.

Roth (2002) considera que una política está constituida por un conjunto de medidas concretas que constituyen su contenido visible, se menciona la política de inclusión social, orientada en un conjunto de medidas a la construcción y atención primaria a los beneficiarios, procesos de evaluación de la sociedad civil afectada, vinculación en atenciones en salud, introducción de nuevas tecnologías de comunicación en el proceso de inclusión, entre otras.

Posiblemente, podrían utilizarse diversos medios, a los cuales se les denominan instrumentos de acción pública, por parte del gobierno, para alcanzar los objetivos de política, como la prestación de ayudas económicas a los programas establecidos para la inclusión de programas de ayuda psicológica para las familias afectadas. Por lo tanto, una política pública se encuentra construida por declaraciones, actos, decisiones e instrumentos que deben estar complementados con la implementación y ejecución de tales instrumentos.

Del mismo modo, como lo indica Velásquez en su definición, *“que de un plan de desarrollo se desprendan las políticas de un gobierno, y que de ellas se deriven programas y proyectos, esta secuencia no es absoluta en la vida real”*, significa que se pueden considerar como políticas públicas, tanto los programas y proyectos públicos (seguridad, salud, vivienda), como los planes de desarrollo resultado de fenómenos naturales. Aunque, es importante aclarar en este punto que, pueden existir políticas públicas mayores sobre unas políticas menores, es decir, se podría dar el caso de promoverse una mega política pública urbana podría subsumir en una política menor, como “el entorno urbano” o “del contorno urbano”. (Jiménez Benítez & Ramírez Chaparro, 2008).

Y llegando al final del desentrañamiento del concepto político pública, se menciona que las políticas se definen como un marco de acción, este hace referencia a los objetivos que pretende alcanzar, esto es, las acciones e instrumentos indicados de manera explícita en los documentos y las decisiones gubernamentales (planes de desarrollo y gobierno o documentos de política).

### **La acción sectorial, como elemento de la política**

En las definiciones previamente expuestas, los autores frecuentemente usaron el término sector, el cual se encuentra compuesto por un conjunto de actores públicos y privados, con intereses particulares, en una dimensión institucional en la cual se expresa el trabajo administrativo, que se ve traducido en el conjunto de organizaciones, (el concejo y el alcalde de

Medellín en este caso), que contribuyen la estructuración de la relación entre los actores del sector.

Pero esto no es tan simple como se ve, ya que en muchas ocasiones la acción sectorial no es compatible con la política adoptada, y puede llegar a generar dificultades tanto en su interrelación, como en la puesta en marcha de los programas, tal como se evidenció con la política nacional para las mujeres 2003-2006, donde se incluía acciones en materia de desarrollo empresarial para las mujeres, educación y cultura, salud, entre otros. [ CITATION Jim08 \l 3082 ].

### **Actores de la política pública**

Analizar los actores que intervienen en las políticas públicas, implica reconocer los valores, creencias y modelos mentales que dan pie a las definiciones específicas de un problema de política, y al establecimiento de las estrategias que definen su accionar. Es así que los actores de la política pública están inmersos en un subsistema relaciones, donde los objetivos que persiguen, no solo se pueden comprender por el flujo de información que intercambian con otros participantes, sino también por la relación que mantienen con el mundo sociopolítico donde se sitúa geográficamente.

Debido a esto, los actores social-políticos pueden dividirse en cuatro grupos, el primero de ellos actores políticos , son los encargados de representar a los ciudadanos; en segundo lugar se encuentran los actores burocráticos, (caracterizados por ser sujetos que basan sus lógicas de acción en recursos legales que les atribuyen la potestad de participar en política, y que en muchos casos termina siendo un reemplazo de la legitimidad tradicional por la legitimidad legal-racional en el sentido weberiano (Weber, M, 1996).

En tercera instancia se encuentra la población objetivo, (especificado como el conjunto de personas cuyo comportamiento es considerado, políticamente, la causa indirecta o directa del problema y donde principalmente se encuentra los factores explicativos de un problema de

política pública); a su turno los beneficiarios finales, (los principales afectados del problema). Y finalmente, están los actores terciarios o informales, (conjunto de participantes), que siendo en su mayoría del sector privado y que la política pública directamente no los afecta, actúan considerando la probabilidad que pueda causarles algún resultado, en ellos se pueden encontrar los actores con intereses generales, (sujetos que no pueden defenderse por si mismos), actores con intereses especiales (actúan porque la intervención podría beneficiarles en sus intereses) y los intelectuales expertos (sujetos que tienen conocimiento y por lo tanto tienen la legitimidad necesaria para intervenir en temas de política). (Pérez Enciso , 2016).

### **La participación ciudadana**

*“En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir.”*(Villareal Martínez, 2009).

Dicha ciudadanía es una sola forma de participación en el espacio público, ya que adicionalmente se conocen otras; la primera de ellas es la participación social, perteneciente al individuo, asociaciones u organizaciones para la defensa de sus propios intereses; luego se encuentra la participación comunitaria, dada por un cúmulo de personas con el fin de asegurar la reproducción social y donde el Estado no es el interlocutor principal, pero se espera de el apoyo asistencial; siguiendo la misma línea, se encuentra la participación política, son aquellos ciudadanos que participan por medio de organizaciones formales como partidos, parlamentos, ayuntamientos; y por último, la participación ciudadana, entendida como aquella donde los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia del político y la visión del espacio público como espacio de los ciudadanos.

Dicha participación ciudadana, como lo menciona Ziccardi (1998) puede ser institucionalizada o autónoma, la primera es la que se encuentra contenida dentro de un ámbito normativo y legal, y la segunda, es aquella que no está estructurada con entes gubernamentales, sino que está armada desde la propia sociedad. Es así que la participación institucionalizada es la que atañe a este documento, ya que por medio de dicha participación, se podría dar el otorgamiento de legitimidad al gobierno, la promoción de una cultura democrática, y en últimas procurar la eficacia de las decisiones y la gestión pública.

Del mismo modo, la sociedad civil institucionalizada puede realizar control sobre las acciones del Estado; para el caso de la ciudad de Medellín, la sociedad civil realiza control político sobre la Administración Pública y el Concejo Municipal, estos a su vez, realizan control, ya sea mediante acciones de evaluación de políticas o de servicios a través de la confección de las decisiones públicas con los cabildantes, o con la participación de ciertas personas en la comisiones permanentes y/o accidentales, cabildo abierto, o aula abierta.

Aunque en gran medida, la eficacia de estos controles solo pueden depender, en gran medida, de sus externalidad y su autonomía con la Administración pública y los cabildantes de turno, y que las acciones finalmente generen consecuencias sobre los actores públicos.

### **La agenda pública**

Para Jean-Gustave Padioleau (1982), la agenda constituye el conjunto de problemas que un instante llaman la atención y/o la intervención de uno o más actores públicos. Es así, que el ingreso de las necesidades de la sociedad, que en este caso son comprendidas como problemas, debe encontrarse adaptado a normas para su pertinente institucionalización, donde el responsable de su ejecución sería el aparato político, mediante las autoridades públicas correspondientes. En tal medida, al encontrarse los gobiernos organizados según el campo sectorial, es necesario que el problema sea expuesto en la agenda del sector correspondiente, (salud, vivienda, deporte, entre otros).

Por lo tanto, al ingresarse, mediante documento explícito y previamente sustentado, las necesidades que tiene la comunidad, en un tiempo determinado, a la agenda gubernamental, este adquiere un compromiso mayor por parte del gobierno para lograr efectuar el programa de forma eficaz y eficiente.

De este modo existen varios modelos de agenda, el primero es el de movilización externa, donde ciertos grupos organizados logran convertir su problema en un asunto de interés público, generando en últimas una coalición y presionando para que la autoridad competente logre inscribirlo en la agenda de gobierno.

El siguiente modelo, es totalmente opuesto al primero, y es el llamado de anticipación, caracterizado por el impulso de parte de las autoridades políticas, en este caso Concejo o Administración municipal, para iniciar e impulsar el foco de atención hacia un problema en particular.

En la misma línea, se encuentra el modelo llamado movilización interna, que implica ciertos grupos externos que poseen algunas relaciones privilegiadas o tienen recursos políticos suficientes para acceder de forma directa a la agenda gubernamental. Un claro ejemplo de este tipo de modelo se encuentra en los gremios.

Y, por último, se encuentra el modelo de movilización, que enfatiza su facultad de presión en los medios de comunicación, con anuncios, publicaciones o difusión de contenido que, a final de cuentas, terminan provocando en los entes gubernamentales la imposición de soluciones a los problemas mencionados.

Es importante aclarar que la agenda no es un simple documento espontáneo donde se expresan las necesidades sociales, sino que hace parte de un problema más complejo, donde se hace necesario que participen movilizaciones, coaliciones, recursos y relaciones de fuerza política; además la agenda no solo implica una imagen, sino que esta debe estar complementada, además de la agendas sistemáticas, de varias relaciones mediáticas,

académicas y políticas donde se deben hacer partícipes los actores políticos para su inscripción.

De este modo, en muchas ocasiones, los problemas suscitados en la ciudadanía y puestos en marcha con el desarrollo de estas en la agenda, no son lineales, sino que se componen de fenómenos naturales como episodios de reemergencia, redefinición y reestructuración de las necesidades para la inscripción posterior en la agenda pública; un ejemplo de esto fueron las políticas de seguridad nacional en Colombia que visualizaron que dicho problema no desapareció de la agenda pública correspondiente, pero sí tuvo que ser redefinido en función de la violencia ocurrida en los años 90 con el aumento de homicidios en el país. [ CITATION Jim08 \l 3082 ].

### **Capítulo III**

#### **Análisis secuencial de las políticas públicas objeto de estudio**

##### **Descripción de las políticas públicas**

###### **Acuerdo 34 de 2009**

“Por medio del cual se adopta en el Municipio de Medellín los lineamientos de política pública para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones”. Este acuerdo, determinó líneas de acción para la construcción y adecuación progresiva del amueblamiento público urbano de Medellín, al igual que de crear el registro municipal para facilitar el desplazamiento y acceso de las personas con enanismo, y así promover su inclusión social efectiva, mediante su permanencia en la educación, el empleo, la salud, el deporte y el turismo, igualmente se buscaba promover el interés del cuerpo médico por el trato de la formas de pequeñez, y así impulsar la creación del Centro municipal de referencia para el enanismo en Medellín. (Concejo de Medellín, 2009)

#### Acuerdo 90 de 2013

“Por medio del cual se institucionaliza en la Ciudad de Medellín la Política Pública de Protección Integral a las Personas que Padecen Cáncer”. Mediante este Acuerdo, se pretendió adoptar en la ciudad una política integral de protección a las personas diagnosticadas con cáncer (primordialmente a mujeres y niñas), con el fin de mitigar los efectos negativos psicológicos y económicos; y con la creación de una estrategia llamada “Pelos por sonrisas”, el cual se basaría en la protección y prevención de la discriminación, difusión, comunicación, redes de apoyo social y responsabilidad social empresarial.(Concejo de Medellín, 2013)

#### Acuerdo 24 de 2015

“Por medio del cual se establece la Política Pública Social para los Habitantes de la Calle del municipio de Medellín”. El cual se aprobó con los objetivos de enfatizar, proteger, promocionar y restablecer los derechos de los habitantes de calle en el municipio de Medellín, y así lograr atención integral, rehabilitación e inclusión social; todo esto mediante estrategias de prevención, mitigación y superación del riesgo social, donde se atenderían las necesidades básicas de los habitantes de calle y se pudiera garantizar la igualdad, al dignificar su condición de vida; asimismo, asegurarles en algún régimen de atención en salud y gestionarles los tratamientos de acuerdo a sus problemas específicos; crearles alternativas de generación de ingresos, de acceso a la educación y vivienda para los habitantes que hubiesen alcanzado procesos de resocialización, y finalmente, fomentar la movilización ciudadana para el reconocimiento de los derechos de este tipo de población (Concejo de Medellín, 2015).

#### Acuerdo 27 de 2015

“Por medio del cual se establece una política pública para ciudadoras y cuidadores familiares y voluntarios de personas con dependencia de cuidado y conformación de redes barriales de cuidado en el municipio de Medellín”. Acuerdo sancionado con el fin de reconocerles como sujetos de derecho y a los cuales se deberían permitir el acceso de manera preferencial y oportuna a los programas de desarrollo, promoción y prevención para el control de riesgos generales y específicos derivados de su profesión; igualmente se pretendía

conformar redes barriales de protección para empoderar a las personas cuidadoras, las familias y la comunidad, y así brindarles la oportunidad de ser acompañados desde un punto de vista biopsicosocial. (Concejo de Medellín, 2015)

Acuerdo 33 de 2015

“Por medio del cual se adota la Política Pública Integral de Protección a las personas que padecen la enfermedad de Parkinson en el municipio de Medellín”. En esta política pública se buscaban mitigar los aspectos sociales ligados al derecho a la salud de las personas con la enfermedad de Parkinson, y subsidiariamente a su núcleo familiar de apoyo, y de esta manera la alcaldía se encargaría de mejorar el acceso a la salud, además de promover la investigación o innovación y, finalmente dar a conocer a la comunidad, las consecuencias y necesidades que padecían los pacientes con dicha enfermedad.

### **Análisis de las políticas y sus herramientas pertinentes**

Para hacer un análisis de los Acuerdos previamente citados, es necesario utilizar herramientas mediante fases o formas, como lo menciona Pierre Muller en su libro “La investigación en políticas públicas: componentes para una estrategia. Estudios socio-jurídicos” (2010). El primero, la identificación del problema, asociada al cómo se percibe, cómo se definen el problema y la Agenda, cómo se representan los intereses; la segunda fase, el desarrollo del programa, atinente a la formulación de métodos y soluciones para resolver el problema y cómo se legitima para su aprobación; el tercero, la implementación del programa, con las directrices y los medios para ellos; el cuarto, la evaluación del programa, que presentaría los resultados, datos y recomendaciones; y la quinta y última fase, la terminación del programa y sus acciones, donde se propone dar una solución al problema.

En tal medida, para este análisis fue tomado el modelo Jones, caracterizado por fragmentar su idea de la siguiente manera: el problema para el gobierno donde debía estar incorporada la percepción, definición, agregación o organización y representación; la acción

dentro del gobierno con la formulación y legitimación; el gobierno hacia el problema; la política pública para el gobierno, con la reacción y evaluación; y por último, la resolución del problema o cambio con la resolución. (Estevez). Ver imagen 6.

Por lo tanto, las fases previas constituirían el surgimiento de un problema, la aceptación para que el problema sea socialmente relevante, el proceso de inclusión en la agenda política, la formulación, expedición de la política y posteriormente su evaluación; no hay, divergiendo de la secuencia de Jones, una fase de terminación, sino que simplemente se deduce como tal, frente a las políticas con fin propuesto, o simplemente se introduce una función de realimentación del ciclo a partir de la evaluación, y se tendría que postular las siguientes incógnitas: ¿qué hay por mejorar? ¿Qué nueva respuesta del gobierno aparece a modo de afinación de la política local preexistente? ¿Qué grado de apropiación se hace en el ámbito local cuando los acuerdos se refieren a la preexistencia de políticas o normas nacionales vigentes?

El surgimiento de un problema, implica que se den unos niveles de comunicación en los que se puedan expresar unas alarmas por un suceso que afecte a algún sector de una comunidad o grupo social, sin embargo, no necesariamente el problema podría ser entendido como una situación social problemática, es decir, si una comunidad se ve afectada por tener niveles altos de exclusión, ya sea porque son de un grupo étnico o por razón del racismo, podría suceder, por la forma cultural, que no necesariamente dichos problemas sean considerados como situaciones socialmente a solucionar.

A modo de ilustración, en Colombia se dieron dos grandes oleadas de desplazamiento forzado, el primero entre 1948 y 1956, generado por la violencia entre partidos políticos y a su modo, entre 1980 y 2010, con el conflicto armado interno; es de notar que sólo con la creación de la Ley 387 de 1987, *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los*

*desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*”, se demostró la inexistencia o la ceguera institucional que el país tenía frente a un problema que ya era latente ante amplios sectores de la sociedad, y sobre todo en el sector rural, ya que esta área fue una de las más desprotegidas y afectadas de la nación, en los momentos en que grupos insurgentes utilizaban, primero sus viviendas como dormitorios; y segundo, eran desplazados y obligados a llegar al casco urbano a buscar otras formas de sustento económico. Así pues, pasó mucho tiempo para que el problema se convirtiera en la condición de “situación socialmente problemática”, al punto que se tomara como una situación real, grave, objetiva, con datos y cifras que era necesario poner en la Agenda pública para su pronta ejecución.

Retomando la misma línea argumentativa, la aceptación para que un problema pueda ser examinado por las instituciones públicas y tomar la decisión de responder con soluciones pertinentes, debe tener un tránsito de pujas políticas y problemas ideológicos que, en muchos casos, serían sometidos a prueba por la presión ciudadana, mediante su exposición en medios de comunicación, para generar una clara y contundente fuerza de opinión; y de este modo, cuando haya una percepción que determine el fenómeno; o ya sea mediante la presión de voces de los líderes, organizaciones sociales, comunidades o políticos, dando paso a los medios de comunicación para que presenten el problema en sus múltiples aristas, e incluso llegando al punto de proponer soluciones y en consecuencia convertirla en una problemática objetiva.

En resumen, cuando se aceptan las peticiones por parte de los grupos de interés, esta se convierte en la oportunidad indicada para que el Estado, como conjunto organizado de toma de decisiones, proponga dicho problema en la Agenda pública, y de esta manera, establecer una idea que los actores políticos deberán cumplir mediante el Plan de Gobierno promulgado para los años de elección de la Administración de turno.

Por su lado, la promulgación, como lo recuerda Salazar (2006), es un fiat “hágase”, una fórmula explícita, expresada públicamente de manera documental – un documento “x” o un número plural, en un tiempo preciso “t” o extendida en el tiempo- o incluso declaraciones verbales, y que es un inicio para la fase de implementación y de evaluación de la política, ya que las instituciones, en este punto, ponen en marcha las acciones de políticas correspondientes, esto sin dejar del lado el control político que hacen los actores o los grupos de interés, sea particular, social o político, presionando para que se de el cumplimiento de las obras, plazos y acciones.

Empero en el caso de las políticas públicas, objeto del análisis de este texto, no se encuentran en un campo político, sino en un campo público, ya que trataron de solucionar una problemática que fue identificada en la sociedad civil, para luego ser incluida en la Agenda del Concejo, pasando por varios debates para la aceptación de la misma, llegando a expedir un documento con fuerza normativa llamado Acuerdo municipal.

Como se muestra en las imágenes 7 y 11, pueden observarse datos del proceso de diseño y formulación de políticas, acorde con los resultados de las preguntas realizadas a los concejales que participaron en tal proceso.

En el acuerdo 34/2009, relativo a los lineamientos de política para personas que sufren enanismo, el origen social o institucional fue un proyecto presentado por un concejal de la ciudad, al cual se adhirieron dos corporados más de diferentes partidos políticos, de acuerdo con el diagnóstico del problema, se caracterizó por ser poco profundo, pero se sabía que en Medellín habían problemas con la población de personas de talla baja, respecto a la caracterización de la población objeto, solo hasta el 5 enero de 2009 se llegó a promulgar la Ley 1275 (Congreso de la República de Colombia) y consagró una de las discriminaciones positivas, además en esta se establecían los lineamientos básicos, siendo luego adoptada por el municipio de Medellín en mayo del mismo año.

Respecto al acuerdo 90/2013 “Pelo por sonrisa”, tuvo su origen institucional en un proyecto propuesto por sólo un concejal, donde no hubo adhesiones, donde no había un diagnóstico del problema puntual, pero sí se tenía conocimiento de expertos sobre temas respectivos al cáncer, de la generación de baja autoestima, de manera especial en las mujeres, por la forma natural en que caía su cabello a causa de los tratamientos médicos; sumado a que la caracterización de la población objeto no estaba definida en términos generales, puesto que a dicha fecha no existían cifras puntuales al respecto.

Con el Acuerdo 24/2015, sobre habitantes de calle en la ciudad de Medellín, cuyo origen puede ser considerado institucional, ya que el proyecto se presentó por el alcalde de Medellín de ese período, (Anibal Gaviria), la Secretaria de inclusión social y de familia, (Luz Aida Rendón Berrío) y los concejales Ramón Emilio Acevedo Cardona, Carlos Mario Mejía Múnera, Carlos Mario Uribe Zapata, Carlos Alberto Bayer Cano y Luis Bernardo Vélez Montoya; donde el diagnóstico del problema se encontró en la visualización, mediante diferentes canales de ayuda y atención a la población; y donde la caracterización de la población objeto no permitió establecer cifras, aunque hubo ayuda de la Universidad de Antioquia, el DANE y el Área Metropolitana, (con resultados inexactos, puesto que dicha población se mantenía en movimiento por la ciudad), lo cual no permitió realizar un análisis en detalle.

A punto seguido, el Acuerdo 27 de 2015 sobre los cuidadores, familiares y voluntarios de personas con dependencia de cuidados y confirmación de redes barriales de cuidado familiar y voluntario , el origen fue de manera institucional, ya que fue presentado por el ponente Luis Bernardo Vélez Montoya y los cabildantes ponentes Ramón Emilio Acevedo Cardona, quien lo presentó; donde el diagnóstico del problema no existía, sino que para el momento se veía la necesidad, en especial con el tratamiento de población caracterizada por ser adultos mayores, y de personas que necesitaban ayuda permanente, pues se analizó que había una parte de la sociedad civil que se encontraba desatendida en situación de precariedad, en abandono, con

altos niveles de deterioro físico, económico y emocional; y finalmente con la caracterización de la población objeto que no estaba diferenciada, debido a que ya era una población a la cual era muy difícil acercarse; sin embargo, de manera satisfactoria, apareció la población vulnerada, para poder aplicar la ejecución de las políticas públicas pertinentes.

Y por último, el Acuerdo 33/2015 (sobre la protección a personas que padecen la enfermedad de Parkinson), de origen fue institucional, ya que los proponentes fueron Bernardo Alejandro Guerra Hoyos y Carlos Mario Mejía Múnera, con los concejales ponentes, Fabio Humberto Rivera, Luis Bernardo Vélez Montoya, Ramón Emilio Acevedo Cardona y Bernardo Alejandro Guerra; con un diagnóstico del problema establecido por Ministerio de Salud y la Secretaria de Salud, respecto a la enfermedad del Parkinson; y con una caracterización de la población objeto que se encontraba con algunos diagnósticos y cifras recogidas por la Fundación Parkinson de Colombia, pero que no estaba establecida como una población vulnerable.

Se aclara que ninguno de los acuerdos municipales de la ciudad de Medellín, estuvieron en concordancia con el plan de desarrollo promulgado por el alcalde para el año electivo.

Por lo anterior se pueden hacer las siguientes observaciones sobre el origen de las políticas públicas, una de ellas es la demostración de falencias en el diagnóstico, pues mostraron que no se tenía claridad sobre el número de miembros objeto de población, a excepción de los “Habitantes de calle”, pero lo que mas inquieta es que no se supo cuáles fueron, en realidad, los problemas que afectaban a la población.

En segunda instancia, se analiza que ninguna de las políticas expuestas en el trabajo estaban incluidas en el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín, sin embargo, en dicho plan se encontraban líneas establecidas para la atención a ciertas personas que presentaban algún tipo de dificultad o requerían mayor atención, como lo fueron los adultos mayores, los habitantes de calle, las personas que cuidan a los enfermos, las que se encontraban con alguna

discapacidad, entre otros. Así pues, de manera desafortunada, dichas iniciativas, ya sea promovidas por el alcalde o algún concejal, terminaron en simple Acuerdo municipal sin una estructura o línea definida para su promulgación y ejecución.

Aunque es importante resaltar que Medellín, en este ámbito, fue la primera ciudad de Colombia en tener la política pública de Habitantes de calle, y de la cual se sacaron resultados favorables para su implementación.

En tercera medida, cuando se analiza el diagnóstico para el establecimiento de las políticas públicas de inclusión social de cada uno de los Acuerdos, se presenta, en gran medida, una ilustración de manera somera, puesto que, aunque las necesidades eran diferentes y las iniciativas se daban desde un aspecto caritativo y de apoyo, la información que se tenía para un verdadero diagnóstico en cada Acuerdo municipal era muy escasa.

Y finalmente, la debilidad en la caracterización de la población objeto se convirtió en una falencia para el Alcalde y los concejales de turno, ya que terminaron siendo un cúmulo de Acuerdos Municipales que con el tiempo terminan siendo desechos, puesto que llegan una nueva administración municipal y cabildantes elegidos y estos no tendrían el conocimiento expedito de los programas que iban a ser ejecutados para apoyar a la población vulnerada.

### **Surgimiento del problema (fase 1)**

Como se muestra en la Imagen 8, “La definición del problema: necesidad que atiende la política pública” permitió evidenciar, a grandes rasgos, que el principal problema de las poblaciones beneficiadas con las políticas públicas fue el acceso a la atención en salud, dada sus condiciones especiales en las que se encontraban, sin embargo, y es una de las fallas de la construcción de Acuerdos municipales en materia de inclusión, y es la poca definición de los problemas que conlleva, al fin y al cabo, a una política mal construida y diseñada, y con altas probabilidad de fracasar en el tiempo.

## **Situación objetiva del problema objeto de estudio (fase 2)**

Con el análisis de la imagen 12, “Aspectos del proceso según los concejales ponentes”, se pudo evidenciar lo siguiente: respecto a la participación y legitimidad de los actores, en la formulación, presentación aprobación y reglamentación de cada una de las políticas públicas, se contó con la opinión y el aporte de diferentes actores que tuvieron, relación directa o indirecta con la problemática abordada, sin embargo, la cantidad de representatividad varió de acuerdo a muchos factores, pues si bien los proyectos de acuerdo nacieron de la voluntad política y la vocación de servicio de la comunidad, también fue claro que, en muchas ocasiones, los análisis para presentar los proyectos carecieron de profundidad o rigurosidad, principalmente en cuanto al impacto que generarían con su implementación.

Aunque es importante resaltar que el Concejo de Medellín, en los planteamientos de los diferentes Proyectos de Acuerdo, tuvo en cuenta los aportes de expertos en el tema, de personas que conocían sobre el asunto y tenían reconocimiento por su labor en dicho ámbito social, lo cual afirmó, en últimas, la legitimidad del poder; y que incluso cualquier ciudadano, que hubiese querido obtener información sobre los trámites para la aprobación de dichos Acuerdos, pudo haber consultado las actas de las reuniones de estudio y los anexos de los conceptos emitidos por las diferentes secretarías o entes descentralizado, en relación el tema abordado.

Ahora, en materia de recursos dentro de la política para su cabal cumplimiento, se encontró la inclusión de los presupuestos anuales, (previamente aprobados por los concejales), posterior responsabilidad de las secretarías respectivas, (quienes determinarían el grado de participación y se encargarían de cumplir con los objetivos del Acuerdo). Considerando, de ser necesario, la aprobación de recursos adicionales, lo cual estaría sujeto a un análisis sobre el impacto fiscal mediante debates, ya sea en comisiones permanentes o accidentales, para su gestación y validación.

Adicionalmente, todas las políticas públicas analizadas en la imagen 9, tenían relación con otros Acuerdos, en la medida en que se encontraban directamente vinculados con temas de salud, bienestar físico y emocional, educación, cultura, recreación, discapacidad, entre otros. Dicha afirmación, llevó, en muchos casos, a la ejecución de varios programas similares entre sí, generando, en últimas, un impacto negativo para la población beneficiada e influenciando en la mala inversión de los recursos destinados para tal fin.

Situaciones como estas se ha presentado de manera rutinaria, pues cada cuatro años se procede con la renovación de la mayoría de concejales, y con la llegada de los nuevos cabildantes, se empiezan a proponer programas que desconocen las propuestas previas, y como tal, se deja en mitad de camino las ideas que beneficiaban a comunidades afectadas.

Es de aclarar, que el Concejo de Medellín se ha caracterizado por su colegaje y apoyo mutuo, en lo que tiene que ver con iniciativas en pro del bienestar de la comunidades, y eso lo demuestran las políticas públicas de inclusión social investigadas, pues no tuvieron inconvenientes para ser aprobadas en ninguno de los dos debates obligatorios, el primero de ellos entre los siete concejales que formaban parte de la Comisión Tercera o Administrativa y de asuntos sociales; y el segundo y último, necesario para pasar a sanción del alcalde, con la participación de los 21 cabildantes que conformaban la totalidad de los participantes de la Corporación.

Y aunque, alguno de los proyectos de acuerdo presentados para su aprobación del Concejo en pleno, no tuvieron la votación unánime, tampoco presentaron discusiones acaloradas o controversiales, que hubiesen impedido el avance o generado retroceso al momento de la aprobación, pues suele suceder que en el Concejo de Medellín ese tipo de iniciativas, tan sensibles para la comunidad, presentasen indiferencias entre partidos políticos y como tal, un choque de ideas al momento de los debates.

### **Presiones para inclusión del tema en la Agencia Pública (Fase 3)**

En términos generales no existieron presiones o alguna fuerza por parte de algún sector social, económico o mediático, con bastante peso político, para la promulgación de estos Acuerdos; sin embargo, en el caso de los habitantes de calle siempre hubo presión ciudadana, debido a lo que representa esta población en términos de seguridad, drogadicción, invasión del espacio público, salubridad, entre otros aspectos, razón por la cual el mismo alcalde de Medellín tomó la iniciativa de crear dicha política pública, quien se encargaría de prestarles una atención diferenciada que ayudaría a minimizar el impacto de estas personas en las ciudad (Arroyave Mejía, 2015).

Por ello, los medios de comunicación también ejercieron presión en el caso particular, pues expusieron ante la opinión pública, detalles de la habitancia en calle y sus consecuencias para los ciudadanos, así como la falta de atención pormenorizada de cada persona que encontraba en la calle una forma de vida.

De ese modo, la mayoría de las políticas públicas de inclusión social, y hasta los demás Proyectos de Acuerdos presentados ante el Concejo de Medellín y sus diseños, correspondieron, en gran medida, a la voluntad de los cabildantes por ayudar a diferentes comunidades que necesitaban ser atendidas por programas o ideas, y cuyas herramientas institucionales de comunicación, utilizadas en los diversos grupos sociales, no eran efectivas y/o eficientes, ya que la forma de difundir dichos temas generaron en la opinión pública reacciones no deseadas.

### **Promulgación de los Acuerdos municipales (fase 4)**

La fase 4, por su parte, es desarrollada y visualizada desde dos enfoques complementarios, el primero, mediante la forma cómo se implementario los Acuerdos, es decir, la cristalización de las acciones previstas en ellos; y el segundo, el relacionado con el tema de

difusión, esto fue, la socialización del diagnóstico por parte de la administración municipal con los demás sujetos que se beneficiaron con los Acuerdos (la población objeto).

### **El papel de los medios institucionales en la difusión las políticas**

Al momento de la investigación, el Concejo de Medellín contaba con diversos canales de difusión de la información, el primero era el sitio web, donde reposaba la información pública, el segundo consistía en el correo electrónico institucional, en el cual se enviaban las comunicaciones oficiales a públicos internos y externos; el tercero consistía en dos programas de televisión por el canal local Telemedellín, adscritos a la Administración Municipal; el cuarto estaba ligado al uso de las tradicionales ruedas de prensa; y por último las respectivas redes sociales como Twitter, Facebook e Instagram.

Aunque dichas redes de comunicación, son un beneficio para los entes gubernamentales, la forma de utilizarlas, en muchas ocasiones, no son beneficiosas para la ciudadanía, ya que, en el caso de las políticas públicas de inclusión social, carecían de fuentes estratégicas de comunicación, pues la difusión de éstas se daba principalmente por la comunicación digital, es decir, al primer público se le enviaban correos electrónicos con la difusión de la información específica de los Acuerdos y se les invitaba hacer presencia, pero el último debate, que era donde se aprobaba el Acuerdo mediante en una sesión de la plenaria del Concejo, se le enviaba un comunicado de prensa a los medios de comunicación, dando cuenta de lo que había sucedido en dicho debate; esto en cierta medida generaba un cierto desconcierto en la ciudadanía que buscaba hacerse partícipe de todo el proceso, desde su iniciativa hasta su sanción por parte del alcalde local. Es importante aclarar que la Alcaldía Municipal siempre ha tenido la obligación normativa de publicar el Acuerdo aprobado en la Gaceta Municipal, para que quede constancia y pueda servir como elemento de consulta ciudadana.

Uno de los problemas que se ha evidenciado en los últimos años, donde los medios de comunicación han sido utilizados por los ciudadanos para informarse, es la escogencia de la información a publicar, por parte de los periodistas y comunicadores que ayudan a difundir lo ocurrido en el Concejo, ya que los encargados solo se enfocan en mostrar al público las políticas públicas de inclusión social o Proyectos de Acuerdo en general, que podrían, llegar a tener una alta relevancia para la comunidad, pues si esto no sucede así, las demás iniciativas, que no tienen tanta trascendencia, no serían difundidos de manera apropiada en medios de comunicación.

### **Evaluación de las políticas públicas (fase 5)**

Como se evidenció en las imágenes 10, 11 y 14 del anexo, se hizo una evaluación de las políticas públicas desarrolladas, se entrevistó a los concejales ponentes, donde la pregunta principal estaba dirigida a los beneficios que se esperaban fueran proveídos mediante los Proyectos de Acuerdo promovidos; algunas de las respuestas que resaltaron, respecto al Acuerdo 34/2009 relacionado con el tema de la población con enanismo, fueron aquellas dadas por María Mercedes Mateos Larraona, Bernardo Alejandro Guerra Hoyos y Ramón Emilio Acevedo Cardona, quienes comentaron que no funcionó, porque no se aprobó una política pública para esta población en específico.

Siguiendo con el acuerdo 90/2013 “Pelo sin sonrisa”, el proponente Rober Bohórquez Álvarez comentó que, para ese momento en cuestión, ya existía un apoyo para las instituciones que luchaban contra el cáncer, ya que promovían talleres y capacitaciones para la construcción de pelucas, y adicionalmente se hicieron unos convenios económicos a las personas afectadas, lo cual, hasta el día de hoy, ha generado gran recepción en la ciudadanía, por ende, este proyecto ha logrado mantenerse en el tiempo.

Luego con el acuerdo 24/2015, relacionado con los habitantes de calle de Medellín, expuesto en sesión plenaria por el alcalde de turno Anibal Gaviria y Luz Aida Rendón Berrio,

secretaria encargada de inclusión social y familia, mencionaron que se hizo un gran trabajo conscientizando a las personas y las además instituciones, y que la persona de calle no era sólo asunto de la Secretaría de Inclusión Social y Familia, sino que debían participar otros actores en la promoción del acuerdo para ayudar a dicha comunidad afectada.

Razonando en la misma línea con el Acuerdo 27/2015, sobre los cuidadores, familiares y voluntarios de personas con dependencia de cuidados y confirmación de redes barriales de cuidado familiar y voluntariado, propuesto por el Concejal de turno Luis Bernardo Vélez Montoya, corroboró, mediante entrevista, que esta población tuvo muchos beneficios en lo respectivo a temas de salud mental, de oportunidades de mejorar en la convivencia y el desarrollo de la familias y por supuesto en la articulación del sector público y privado para la promoción de dichos beneficios.

Y finalmente, el Acuerdo 33/2015, por el cual se dio protección a personas que padecen la enfermedad de Parkinson, no se obtuvo una respuesta satisfactoria al respecto, ya que no se encontraba, al momento de la entrevista, un acuerdo Municipal que contemplara la necesidad de implementar esta política pública.

### **Análisis de los acuerdos municipales frente al plan de desarrollo Medellín 2008-2011**

Al iniciarse el período de la Administración municipal, donde el alcalde de turno fue Alonso Salazar, todos los Acuerdos municipales analizados en el presente texto, no habían sido sancionados como Leyes nacionales, sin embargo se realizará un análisis comparativo de los programas propuestos en dichos años, para verificar si esas políticas públicas generaron algún tipo de inclusión social en las personas particularmente afectadas, como las personas con enanismo, las mujeres con cáncer, las personas que padecían en ese momento Parkinson, los habitantes de calle y el Acuerdo relacionado con los cuidadores y sus familias.

Mediante la Gaceta Oficial Número 3261, y por la cual se publica el acuerdo Municipal Número 16 (Junio 16 de 2008) se propone el Plan de Desarrollo expuesto por el alcalde Alonso Salazar Jaramillo, para el periodo 2008-2011, el cual tuvo seis líneas estratégicas, Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa (1), Desarrollo, Bienestar para toda la Población (2), Desarrollo, Económico e Innovación (3), Hábitat y Medio Ambiente para la Gente (4), Ciudad con Proyección Regional y Global (5) y la Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana (6).

Con la primera línea estratégica, se propendía avanzar en un modelo donde se equilibraran las condiciones de equidad e inclusión social, que se superaran las brechas de desigualdades, especialmente en la población que se encontraba en pobreza extrema, donde se le ayudaría en campos como la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios de consumo vital.

Así pues, el alcalde propuso tres estrategias para dicha línea, la prevención, mitigación y superación de eventos negativos, tres niveles de formalidad de manejo del riesgo (informal, de mercado y público) y varios actores (hogares, personas, comunidades, organizaciones No gubernamentales, diversos niveles de Gobierno y organismo internacionales). De este modo, el problema objeto en ese programa se planteó en crear acceso y oportunidades para la población extrema, pues estos habían sido vulnerados con el conflicto armado, la violencia y diferentes fenómenos que se dieron antes del año 2008; la persistencia de condiciones culturales de discriminación de discapacidad; y la promulgación del desarrollo humano integral.

Respecto al problema relacionado con las personas que se encontraban con pobreza extrema, se sustrajo información, y se pudo evidenciar que el 8.5% de la población medellinense se encontraba en condiciones de indigencia y que sus ingresos diarios no alcanzaban un dólar diario. (Alcaldía de Medellín, 2009).

En el mismo sentido, la ciudad según el Sistema de Identificación de la Población Desplazada, Acción Social 2007 y el Registro Único de Población Desplazada se encontraban identificadas 104.090 personas en situación de desplazamiento, de los cuales 51.334 son hombres y 52.756 era mujeres, (Imagen 14).

Por su parte, en la línea 2 (Desarrollo y Bienestar para toda la Población) se buscaba asegurar y promover campos como la educación, arte y cultura, deporte y recreación, seguridad y convivencia, justicia cercana al ciudadano, vigilancia y control del espacio público, protección de los derechos humanos, envejecimiento digno con derechos, infancia, equidad de género, población LGTB, juventud, seguridad alimentaria, etnias y salud.

Es importante aclarar que, en el campo de salud, se mencionan enfermedades respiratorias agudas, diarreicas agudas, desnutrición, sífilis congénita, prevalencia del VIH, enfermedades crónicas y degenerativas (isquémicas del corazón y cardiovasculares) y sobre la mortalidad por cáncer del cuello uterino. (Imagen 15).

Luego con línea 4, Hábitat y medio ambiente para la gente, se trató de utilizar mejor el espacio público, mejorar la movilidad, promover una mejor calidad del aire, calidad del agua, y servicios públicos. En términos generales se buscaban crear programas de espacio públicos para la gente, mantenimiento de espacios públicos urbanos y rurales, construcción de nuevos equipamientos deportivos, programa ciudad verde, ecosistemas estratégicos, ampliación, planificación, modernización y mantenimiento de la red de semáforos y señalización vial, entre otros.

Siguiendo con la línea 5, Ciudad con Proyección Regional y Global, la Alcaldía de Medellín se encargó de visualizar tres problemas, por un lado la falta de un proyecto de región y el bajo nivel de trabajo interinstitucional de los gobiernos locales, evidenciando en 2006 que el total de la población migrante asentada en Medellín fue de 795.588 personas, de los cuales el 30% había llegado a la ciudad en los últimos cinco años y el 20.4% llegó en búsqueda de

empleo; por otro lado, se analizó que Medellín podía ser considerado como un centro de inversión, destino de eventos y turismo, y por lo tanto debía alcanzarse mayor inversión internacional y así promover más a los viajeros al considerar a Medellín como un lugar turístico; y por último, encontraron una deficiencia en la conectividad, ya que la penetración de suscriptores de Internet en el caso colombiano fue del 2.75%, a comparación de los otros países de América Latina.

Así pues, para ese periodo se propusieron ciertos programas como agendas de desarrollo y lineamiento de ordenación territorial, generación conexiones viales regionales y nacionales, conexiones férreas metropolitanas, desarrollo de proyectos de equipamiento para la integración nacional y regional, una Medellín más digital, inversión extranjera, gestionamiento de cooperación internacional, posicionamiento de las ferias de negocios y los eventos internacionales.

Y por último, la línea 6, institucionalidad democrática y participación ciudadana, se buscaron promover programas como la administración Municipal al alcance y al servicio de toda la comunidad, una municipalidad cercana a la comunidad, gestión del desarrollo democrático y participativo, planeación participativa y desarrollo local, infraestructura y logística para la participación, implementación de políticas y estrategias de comunicación para la gestión pública, educación ciudadana para la movilidad y la seguridad vial, talento humano para el Desarrollo Humano Integral. [ CITATION Aca12 \l 3082 ].

De esta manera, mediante la enumeración de las líneas de trabajo de la ciudad de Medellín entre los periodos 2008-2011, se pudo llegar a la conclusión que: solo en dos líneas se generaron avistamientos de ayuda a los acuerdos municipales, que están dentro del trabajo de investigación; en primera instancia con la línea de Ciudad Solidaria y Equitativa, en la cual se evidenciaba que el 8.5% de la población de Medellín se encontraba en la indigencia, dio cabida a una política pública de inclusión social de las personas que se encontraban en dicha

situación precaria; y luego, con la línea 2, Desarrollo y Bienestar para toda la Población, se pudo generar una política pública que indirectamente ayudo a las mujeres con cáncer, pero no directamente porque solo hicieron partícipe a la población de mujeres con cáncer de cuello uterino.

### **Análisis de los Acuerdos Municipales frente al plan de desarrollo de Medellín 2012-2015**

En el periodo correspondiente a la elección como alcalde de Anibal Gaviria Correa, se presentaron, dentro del Plan de Desarrollo municipal, ciertas ideas que recibieron el nombre de “Programas Bandera”, entre los cuales destacan: “Programa: salud en el hogar”, que tenía como objetivo promover los servicios de salud a las viviendas mas vulnerables de la ciudad de Medellín, buscando la transformación de un modelo de salud asistencial a uno preventivo, con énfasis en la participación comunitaria y social, a través de la atención primaria en Salud Renovada.

La siguiente iniciativa establecida en el Plan de Desarrollo Municipal, fue el “Programa: Jóvenes por la Vida, donde se busco ayudar a más de 501.662 jovenes entre los 14 y 26 años de todas las zonas de Medellín, en los ámbitos sociales, culturales, psicologicos, de formación educativa y laboral.

En tercera instancia se encontraba el programa sobre Unidades Deportivas Culturales Integrales, en la cual, por medio del INDER y la Secretaría de Cultura, se pretendía adecuar escenarios deportivos, recreativos y culturales para el uso del tiempo libre en actividades deportivas y así promover indirectamente la importancia de la salud física y mental.

“Medellín: Más seguridad y más vida” fue otro programa promulgado por el alcalde Anibal Gaviria durante su mandato municipal, en le cual te trató de *“definir, direccionar y evaluar la estrategia estrategia de Seguridad del Municipio de Medellín, fortaleciendo el desarrollo*

*institucional, la capacidad operativa de los organismos de seguridad y justicia, la articulación con la política pública nacional y regional, así como de los actores que intervienen en ella, mediante la implementación de acciones que contribuyan a dismantelar estructuras criminales apuntando a la disminución de la comisión del delito. ”[ CITATION Aca12 \l 3082 ]*

Con el “Programa: Buen Comienzo”, que estaba a cargo de la Secretaría de Educación y contaba con el apoyo de 118 organizaciones entre públicas y privadas, tenía por objetivo primordial el desarrollo integral, diverso e incluyente de niñas y niños desde el primer año y hasta los cinco años, con la protección de sus derechos y su articulación en el campo institucional

Así mismo, con el Programa sobre la Jornada Complementaria, se trató de ayudar a la formación ciudadana, y sobre todo a los estudiantes de instituciones educativas oficiales, a través 80.000 nuevos cupos estudiantiles entre los grados básicos y medios, con una intensidad de 6 horas semanales.

De la misma manera, con el Programa Educación Superior: Créditos y Gran Tecnológico, donde se financió el acceso y continuidad en educación superior, bajo criterios de equidad, donde se ayudaría a estudiantes de estratos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 con becas para su formación. Por otra parte con el Programa: Medellín Solidaria, cuyo fin era contribuir a los hogares mas vulnerables de la ciudad, con ciertos programas orientados a alcanzar los mínimos vitales, facilitando la inclusión social y económica, mejorando su calidad de vida y la formas de convivencia familiar y social.

Siguiendo la misma ruta, con el programa “Cinturón Verde Metropolitano”, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente, del Departamento Administrativo de Planeación, de la Empresa de Desarrollo Urbano, entre otros, el cual propendía por el desarrollo humano integral en la zona de encuentro de lo urbano y lo rural, en mejora del hábitat, la movilidad y la accesabilidad. Asimismo, con el Programa “Soluciones Habitacionales” se propuso una meta de Vivienda y

Hábitat de 100.000 soluciones habitacionales para la vida y la equidad. A su vez se propuso de manejar, de manera excluyente, el Programa de “Ciencia y Tecnología e Innovación y Emprendimiento de Alto Potencial”, el cual tenía por objetivo “Promover y desarrollar emprendimientos y nuevos negocios del conocimiento con alto potencial de crecimiento y diferenciación fortaleciendo el Sistema de Regional de Innovación y Emprendimiento para incrementar la productividad y la competitividad del municipio. Alcaldía de Medellín, 2012).

Luego con el Programa sobre nuevas vías y obras complementarias, donde se tenía como fin realizar proyectos de infraestructura vial, encaminados a mejorar la movilidad vehicular y peatonal en la zona urbana, de manera que se pudiera aliviar las condiciones de conectividad y accesabilidad. Igualmente con el Programa Vial del Río y otros desarrollos urbanos, donde era responsable la Secretaría de Obras Públicas y corresponsables la empresa de Desarrollo Urbano en Medellín, el Fondo de valoración del Municipio de Medellín y el Departamento Administrativo de Planeación, y dentro de los cuales se debían realizar procesos de formulación e implementación de proyectos de renovación urbana y afines para la gestión del suelo.

A su vez, con el programa “Parque Central de Antioquia (Sistema Central de Parques)”, se debía avanzar en la protección, restauración, conocimiento, administración de los ecosistemas estratégicos procurando la conectividad ecológica y generar áreas de esparcimiento. Luego con el de Planeación y Gestión para el Ordenamiento Territorial, se realizaría la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, tanto urbano como rural, que respondiera a los requerimientos de Ley y las dinámicas de ocupación y aptitudes del territorio.

Por su lado, en el Programa de Participación, Movilización y Organización para la Vida y la Equidad, donde los responsables y corresponsables eran la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento Administrativo de Planeación, se tenía presupuestado fortalecer escenarios democráticos de participación permanente en toda la ciudad, y así crear acuerdos que tuvieran incidencia cultural, social y ambiental. Uno de los programas que mas resonó en dicha época

fue el llamado “Medellín ciudad inteligente” el cual buscaba ampliar la cobertura de la conectividad y de los recursos tecnológicos en espacios públicos. Y por último con el programa bilingüismo para la internacionalización, que buscaba, con la ayuda del Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Educación, capacitar a las comunidades para mejorar en el idioma inglés.

Con la exposición de estos 15 programas publicados en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 no se hizo referencia al Acuerdo Municipal 34/2009 relacionado con el enanismo, puesto que no hubo gran difusión por parte de los medios de comunicación, ni por organizaciones institucionalizadas para su promoción e inscripción en el Plan de Desarrollo de 2012-2015.

## **Capitulo IV**

### **Conclusiones de la investigación**

#### **Conclusiones sobre el proceso de formación de las políticas públicas**

Como se pudo evidenciar en el texto investigativo, las políticas públicas, en su mayoría, han tenido su génesis en la voluntad política de los concejales y del mandatario de turno, y que los temas expuestos en la Agenda Pública, variaban dependiendo de los intereses o la capacidad instalada de cada gobierno, situación que conllevó, en muchas ocasiones, al no cumplimiento de las políticas públicas.

Esto dado por varios motivos, el primero de ellos, la afectación minoritaria de la población en los acuerdos expresados en el texto, pues no se consideraba que se relacionaba con un sector amplio de la ciudadanía; el segundo, el desconocimiento, ya sea por la falta de comunicación por parte de las personas encargadas para tal fin o por falta de motivación de la

sociedad civil para que se presionará a la Administración municipal y/o los cabildantes de turno para su ejecución.

En tal sentido se hace necesario que en el proceso de formulación de las políticas públicas de inclusión participen diversos actores, entre los cuales se deben incluir a las comunidades principalmente afectadas, los expertos en el programa a divulgar, ( para que con posterioridad no se lleguen acciones desfavorables que impidan la presentación de la iniciativa), y por último, los concejales, quienes son la representación democrática, y por tanto deben buscar que los programas solicitados por la sociedad civil sean ingresados de manera oportuna a la agenda pública.

Por contera, los expertos son invitados a participar en las contrucciones, con el objetivo de buscar un diagnóstico de la situación y obtener posibles respuestas y mejorar así la calidad de vida de las personas beneficiarias, pero pese a esta acción, en muchos casos se pudo evidenciar que solo los diagnósticos no fueron suficientes, ya que las poblaciones, directa o indirectamente, no se encontraban propiamente identificadas, lo cual en la mayoría de los casos ocasionó dificultad en la implementación de los Acuerdos.

Pese a todo esto, los resultados de esta investigación arrojaron una baja participación de los distintos sectores sociales, lo cual hizo que las personas beneficiarias o los profesionales expertos no hubiesen podido participar de forma activa en los Acuerdos, inacción que tuvo como resultado el no apoyo de los concejales de turno para que iniciara el proyecto o programa contenido en el acuerdo.

Por otro lado, la política pública indica a qué entidades o dependencias corresponde su ejecución y de que manera se deberán proveer los recursos para llevar a cabo el fin, en el caso de los Acuerdos materia de discusión, los recursos económicos implementados no fueron aclarados con anterioridad y por lo tanto se convirtió en tema inconcluso y difuso, por tal motivo no se cumplió con uno de los objetivos específicos de la política pública y fue el de implementar

programas de atención a poblaciones pequeñas con problemáticas específicas, donde se les diera un mayor manejo de recurso y se les brindara un acompañamiento mas eficiente a la población beneficiaria

En líneas generales, las políticas públicas de inclusión social tienen un objetivo, mirándolo desde un punto humanístico, este es el deseo de ayudar a las poblaciones con diversas dificultades socioeconómicas, de desigualdad, iniquidad, falta de atención, de oportunidad, exclusión y pobreza; deseo que en muchas ocasiones se ve disuelto, puesto que la implementación y la medición de su impacto no es en gran escala y se queda apenas en simples soluciones, que no son duraderas en el tiempo y no generan un gran impacto en la ciudadanía: convirtiéndose en una actividad engorrosa para las dependencias responsables de su ejecución, al punto que se les disminuyen los recursos económicos para su implementación, ocasionando una brecha mas grande de iniquidad y desigualdad en la población que se hubiese visto beneficiada con tal programa.

### **La inclusión social respecto a la política pública**

Las políticas públicas de inclusión social, como se pudo analizar durante el desarrollo de la investigación, buscaron dar solución a los aspectos socio-problemáticos de la ciudad, teniendo como pilar fundamental los lineamientos teóricos de las políticas públicas; y a pesar de que dichos lineamientos, en muchas ocasiones no son cumplidos estrictamente, no significaron que sin estos no se hubiera querido dar respuesta a la sociedad y se buscara minimizar las brechas de iniquidad, desigualdad y pobreza.

De esta manera, se evidenció que las políticas públicas siguieron funcionando como una alternativa para intervenir en las problemáticas sociales, con el objeto de transformarlos positivamente; no obstante, la formulación, implementación y evaluación de los mismos presentaron notables variaciones de acuerdo a la Administración municipal y la Corporación

Administrativa (El Concejo de Medellín) de turno, provocando que en muchos casos las teorías establecidas no se cumplieron de manera eficiente.

Aunque, se tienen datos al respecto que los pueden soportar, sigue siendo muy complejo estudiar sus problemáticas, dadas sus múltiples definiciones y corrientes de pensamiento que impiden dar una definición única de las políticas públicas de inclusión social. Por lo tanto, al ser las políticas públicas de carácter público, se hace necesario que se dé mediante una creación colectiva, donde los actores participen mediante iniciativas, propuestas o ideas sobre la necesidad de cierta población que debe ser intervenida por el posible Acuerdo municipal.

En conclusión, en la búsqueda de planificar de manera estructurada y eficaz un programa para el beneficio de los habitantes de la ciudad, en este caso de Medellín, se hace necesario la participación de la ciudadanía, los cabildantes de turno, el alcalde municipal y sobre todo de las Secretaría de Inclusión social, Familia y de Salud, y otras dependencias afines, con el objetivo principal de orientar y coordinar el proceso de construcción e implementación de las medidas suficientes, para la ejecución de los Acuerdos Municipales, que finalmente serían expresados en Plan de Gobierno propuesto.

### **Referencias**

Alcaldía de Medellín. (2012). *Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo "Medellín un hogar para la vida", 2012-2015*. Obtenido de:

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30\\_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf)

Aguilar Villnueva, L. F. (Diciembre de 2013). *Política pública, una visión panorámica*. Obtenido de  
de  
[https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica\\_publica\\_una\\_vision\\_panoramica.pdf](https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf)

Alcaldía de Medellín. (8 de Octubre de 2007). *Decreto 1649*. Obtenido de  
[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1649\\_2007.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1649_2007.htm)

Alcaldía de Medellín. (9 de Septiembre de 2012). *Decreto 1364*. Obtenido de  
[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1364\\_2012.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1364_2012.htm)

Alcaldía de Medellín. (30 de Noviembre de 2015). *Decreto 1912*. Obtenido de  
[https://normograma.info/medellin/normograma/docs/pdf/d\\_alcamed\\_1912\\_2015.pdf](https://normograma.info/medellin/normograma/docs/pdf/d_alcamed_1912_2015.pdf)

Alcaldía de Medellín. (Septiembre de 2006). *Decreto 2280*. Obtenido de Por el cual se  
determina la categoría del Municipio de Medellín:  
[https://medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_2280\\_2006.htm](https://medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_2280_2006.htm)

Alcaldía de Medellín. (20 de Octubre de 2008). *Decreto 1564*. Obtenido de  
[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1564\\_2008.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1564_2008.htm)

Alcaldía de Medellín. (2 de Septiembre de 2009 ). *Decreto 1279* . Obtenido de  
[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1279\\_2009.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1279_2009.htm)

Alcaldía de Medellín. (2009). *Gaceta Oficial 3261*. Obtenido de  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2011). *Informe final de gestión*. Obtenido de  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del>

%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P  
%C3%BAblica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti  
%C3%B3n/2011-12-15\_InformeFinalGestion\_2008-201

Alcaldía de Medellín. (2012). *Decreto 1364*. Obtenido de

[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1364\\_2012.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1364_2012.htm)

Alcaldía de Medellín. (30 de Noviembre de 2015). *Decreto número 1912*. Obtenido de

[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d\\_alcamed\\_1577\\_2016.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_1577_2016.htm)

Cano Torres, D. Y. (2016). *Participación ciudadana y gestión del desarrollo en territorios submunicipales*. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/94314553.pdf>

Completa, E. R., Grin, J. E., Carrera-Hernandez, A. P., & Abrucio, F. L. (2019). *Capacidades Estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Concejo de Medellín. (20 de Diciembre de 1995). *Acuerdo Municipal 52*. Obtenido de

[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a\\_conmed\\_0052\\_1995.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0052_1995.htm)

Concejo de Medellín. (1996). *Acuerdo 36*.

Concejo de Medellín. (31 de Julio de 2002). *Acuerdo 20*.

Concejo de Medellín. (25 de Marzo de 2006). *Acuerdo Municipal 19*. Obtenido de

[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a\\_conmed\\_0019\\_2006.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0019_2006.htm)

Concejo de Medellín. (2009). *Acuerdo 34*.

Concejo de Medellín. (2013). *Acuerdo 90*.

Concejo de Medellín. (2015). *Acuerdo 24*.

Concejo de Medellín. (2015). *Acuerdo 27*.

Congreso de Colombia. (20 de Julio de 1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Congreso de Colombia. (2 de Junio de 1994). *Ley 136*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0136\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html)

Congreso de Colombia. (7 de Marzo de 1996). *Ley 270*. Obtenido de Estatutaria de la Administración de Justicia: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0270\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html)

Congreso de Colombia. (9 de Octubre de 2000). *Ley 617*. Obtenido de Por el cual se dictaron normas tendientes a fortalecer la descentralización, y racionalizar el gasto público nacional.

Congreso de Colombia. (27 de Junio de 2007). *Acto legislativo 1*. Obtenido de Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019140>

Congreso de la República de Colombia. (9 de Octubre de 2000). *Ley 0617*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0617\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html)

Congreso de la República de Colombia. (5 de Enero de 2009). *Ley 1275*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Ley%201275%20de%202009.pdf>

Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C - 405*.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión de desarrollo de los municipios*. Obtenido de

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Concejos%20Municipales.pdf>

El Colombiano. (3 de Mayo de 2012). Procuraduría confirma destitución e inhabilidad a Alonso Salazar. *Según la decisión, el excalde de Medellín influyó en el proceso electoral de 2011*, página. 1. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11708521>

El Congreso de Colombia. (17 de Junio de 1992). *Ley 5*. Obtenido de Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>

El Congreso de la República de Colombia. (27 de Febrero de 2013). *Ley Estatutaria Nro. 1618*.

El Presidente de la República de Colombia. (30 de Noviembre de 1991). *Decreto 2699*. Obtenido de Por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/decreto2699-91.pdf>

Estevez, A. M. (s.f.). *El modelo de políticas públicas treinta años mas tarde* . Obtenido de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/msecuencial%20estevez.PDF>

Flórez González, H. R. (Junio de 2016). *Calidad del debate de control político: Asimetrías de información en el*. Obtenido de [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11337/H%C3%A9ctorRicardo\\_Fl%C3%B3rezGonz%C3%A1lez\\_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11337/H%C3%A9ctorRicardo_Fl%C3%B3rezGonz%C3%A1lez_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina . *Cepal* , 1-21.

Jiménez Benitez , W. G., & Ramirez Chaparro , C. A. (Enero de 2008). *Gobierno y políticas públicas*. Obtenido de <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>

- Lasswell, H. D. & Lerner, (1951). *The policy Sciences: Recent developments in Scope and Method* .
- Leyva Botero, S. (2015). *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín, crisis, cambios e innovación*. Obtenido de file:///C:/Users/COMP/Downloads/4543-Texto%20del%20art%C3%ADculo-19471-1-10-20160706.pdf
- Leyva Botero, S. & Agudelo Henao, L. F. (2012). ¿Un Concejo que se transforma? El análisis de las relaciones de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2011. *Universidad de Medellín*, 26.
- Medina, C., Posso, C. & Tamayo, J. A. (2011). Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín . *Borradores de economía* , 1-42.
- Mejía Walker , C. A., Restrepo Zea , J. H., & Vélez Rivera , R. A. (2006). *Análisis de la agenda de políticas públicas en el Concejo de Medellín durante el período 1995-2006*. Obtenido de <http://iep.udea.edu.co:8180/bibliotecaiep/bitstream/recursos/137/1/CMejia1.pdf>
- Muller , P. (2010). *La investigación en políticas públicas: componentes para una estrategia. Estudios socio-jurídicos*.
- Padioleau, J. G. (1982). *L'Etat au concret*.
- Pedraza Beleño, J. A., & Duarte Herrera , L. K. (24 de Mayo de 2017). *La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín 1990 - 2005*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n33/1657-6357-soec-33-00099.pdf>
- Pérez Enciso , H. A. (20 de Diciembre de 2016). *Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n83/0120-4807-unih-83-00247.pdf>

- Ramírez , G. (2015). *Cartilla de Administración Municipal*. Obtenido de [https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/2410/Prev\\_Libro%20Cartilla%20Admon.pdf?sequence=5](https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/2410/Prev_Libro%20Cartilla%20Admon.pdf?sequence=5)
- Ramirez, M. A. (Junio de 2011). *Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una mirada desde los Concejales de Medellín* (Vol. 16 ). Bogotá: Pap. Política.
- República, C. d. (6 de Julio de 2012). *Ley 1551 de 2012* . Obtenido de Derechos de autor reservados - Prohibida su reproducción:  
[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/ley\\_1551\\_2012.htm](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/ley_1551_2012.htm)
- Restrepo, W., Pérez, W. & Vélez J. (2012). *Las políticas públicas de seguridad ciudadana*.
- Rodríguez, E. (1999). *Políticas públicas de juventud en Medellín: propuestas básicas para el período 2000 - 2003*. Obtenido de [http://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/Libro\\_completo\\_Analisis\\_de\\_politica\\_publ.pdf](http://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/Libro_completo_Analisis_de_politica_publ.pdf)
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación* . Bogotá D.C.: Ediciones Aurora .
- Salazar Vargas, C. (2006). *Politing: marketing político integrado* , . Obtenido de <file:///C:/Users/COMP/Downloads/772-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2637-1-10-20100929.pdf>
- Trujillo Villa. C. (30 de Diciembre de 2015). Los logros y deudas que dejó la alcaldía de Aníbal Gaviria. *El Colombiano*, pág. 1. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/respeto-por-la-vida-el-gran-logro-de-la-alcaldia-de-anibal-gaviria-IF3362857>
- Valencia Agudelo, G. D., Aguirre Pulgarín, M. L., & Flórez Acosta , J. H. (2008). Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007. *Universidad de Antioquia*, 53-83.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública" .  
*Desafíos*, 149-187.

Velásquez Gavilanes , R. (20 de Enero de 2009). Hacia un nueva definición del concepto  
"política pública". *Desafíos*, 20, 149-187. Obtenido de  
<https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>

Villareal Martínez , M. T. (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas*. Obtenido de  
[https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)

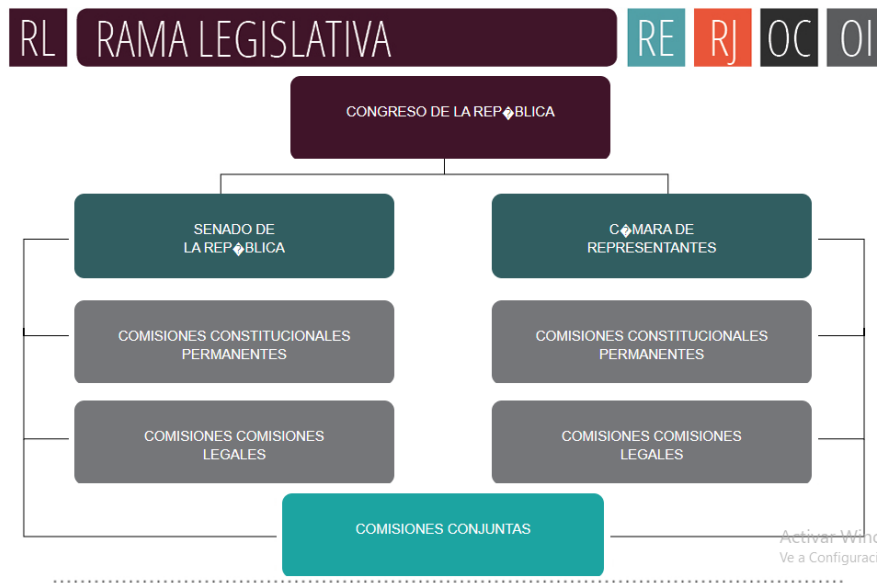
Weber, M. (1996). *El político y el científico*.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Obtenido de  
<http://ru.iis.sociales.unam.mx:8080/jspui/bitstream/IIS/5650/2/Gobernabilidad%20y%20participacion%20ciudadana%202.pdf>

## Anexos

### Imagen 1

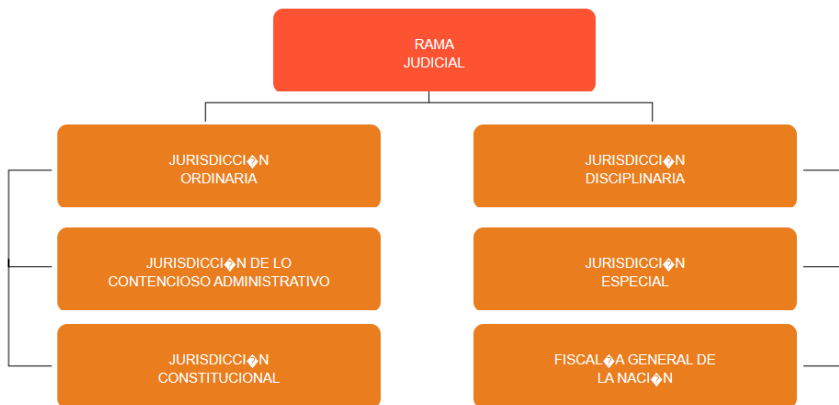
#### Rama legislativa



Tomado de: <https://c-politica.uniandes.edu.co/oec/index.php?ac=rl>

### Imagen 2

#### Rama judicial



Tomado de: <https://c-politica.uniandes.edu.co/oec/index.php?ac=rj&main=4&id=1&dat=15>

### Imagen 3

#### Rama ejecutiva



Tomado de: <https://c-politica.uniandes.edu.co/ocw/index.php?ac=re&main=1&id=1&dat=5>

### Imagen 4

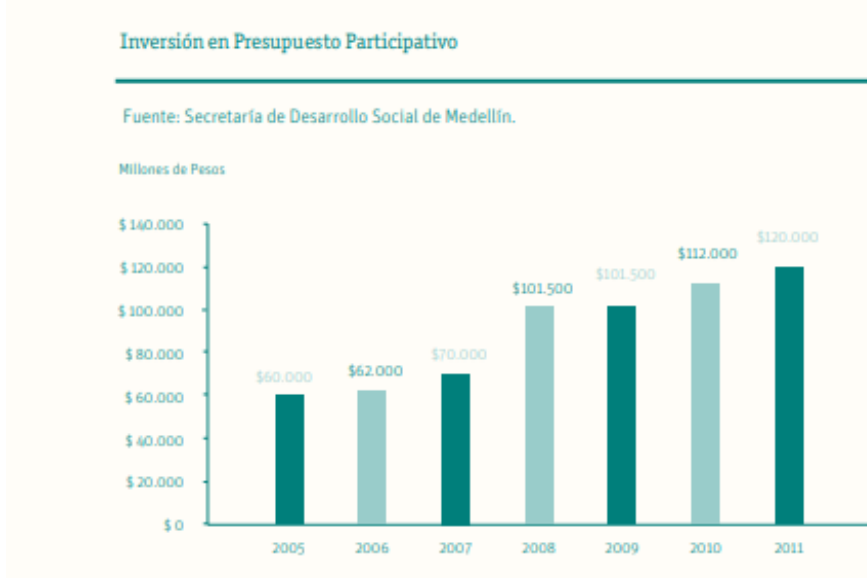
#### Definiciones de política pública

Definición	Autor
<i>Cualquier cosa que el gobierno escoja hacer o no hacer</i>	Thomas Dye (1992)
<i>De forma simple, la política pública es la suma de las actividades de gobierno, actuando directamente o a través de sus agentes, mientras tenga influencia en la vida de los ciudadanos.</i>	B. Guy Peters (1999)
<i>Entiendo por política pública el conjunto de decisiones, acuerdos y acciones realizadas por un grupo de autoridades públicas, con o sin la participación de los particulares, encaminadas a solucionar o evitar un problema definido como relevante, y a seleccionar, diseñar e implementar los instrumentos que permitan cumplir sus objetivos. La política pública hace parte de un ambiente determinado, busca modificar o mantener ese ambiente, y puede producir o no los resultados esperados.</i>	Raúl Velásquez (2006)
<i>Una política pública se puede entender como la orientación general que define el marco de actuación de los poderes públicos en la sociedad, sobre un determinado asunto. De manera más concreta, la política pública se presenta como un proceso de decisiones y acciones gubernamentales actuando directamente o a través de sus agentes, tendiente a resolver un asunto de interés público</i>	William Jiménez (2007)
<i>Dispositivos político-administrativos coordinados en principio alrededor de objetivos específicos</i>	Pierre Muller e Yves Surel (1998)

Fuente : Birkland (2005), Velásquez (2006), Jiménez (2007) y Muller y Surel (1998).

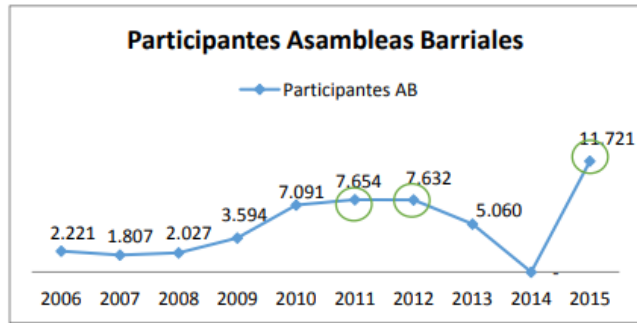
## Imagen 5

### Asistentes Asambleas Barriales y Veredales de Medellín en el marco del proyecto Planeación local y presupuesto participativo 2006-2011



## Imagen 6

### Participantes a las Asambleas Barriales de Medellín 2006-2015



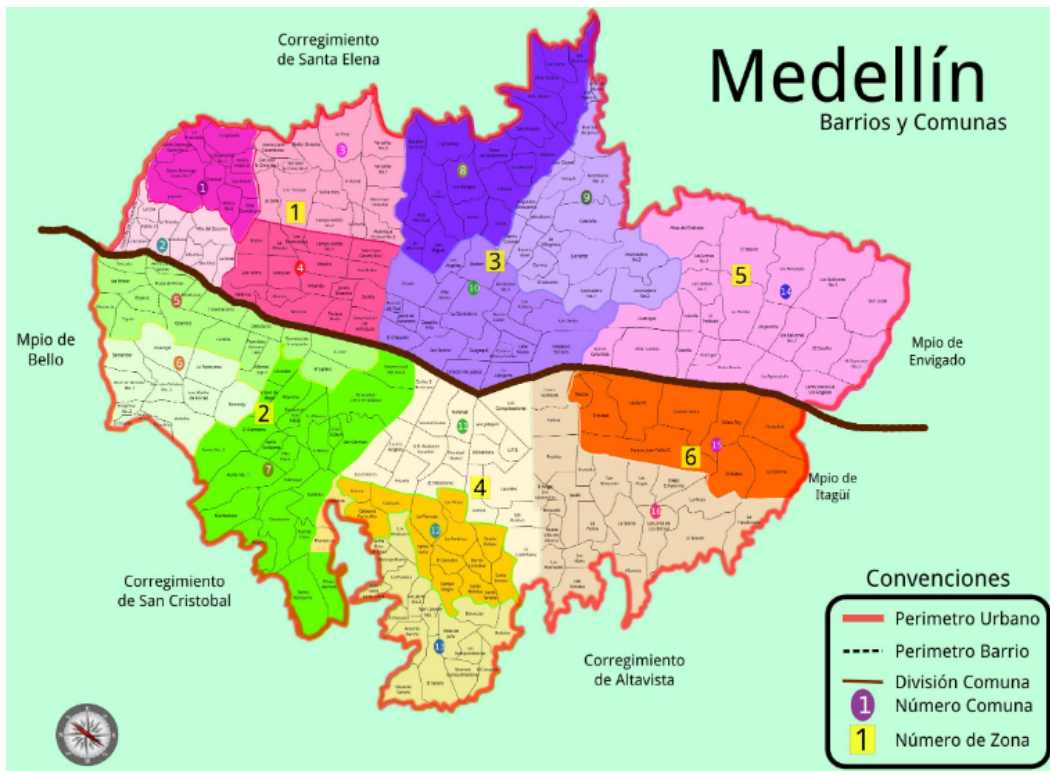
Fuente: Construcción propia con datos del programa PL y PP\*

\* El año 2014 presenta una caída del indicador debido a que en ese año el programa de PL y PP no realizó Asambleas barriales.

Tomado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/94314553.pdf>

## Imagen 7

### Mapa por zonas de la ciudad de Medellín

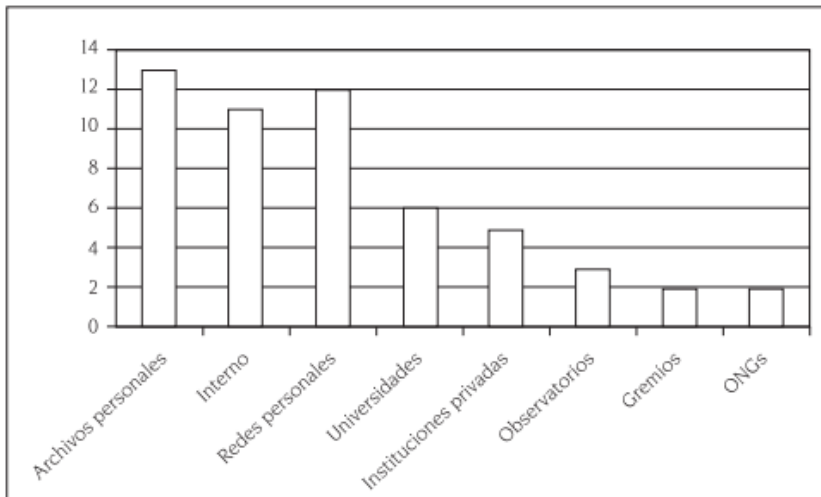


Tomado de: [https://www.google.com/search?q=zonas+y+comunas+medellin&tbn=isch&ved=2ahUKewi44ozM1cDpAhXLhVMKHfpuAfoQ2-cCegQIABAA&ooq=zonas+y+comunas+medellin&gs\\_lcp=CgNpbWcQAzIGCAAQCBAAeOgIIADoECAAQZzoGCAAQBRAeOgYIABAKEBg6BAGAEbhQ9BJYhUjg1ENoCXAAeAGAAZsCIAGL5l8Bj](https://www.google.com/search?q=zonas+y+comunas+medellin&tbn=isch&ved=2ahUKewi44ozM1cDpAhXLhVMKHfpuAfoQ2-cCegQIABAA&ooq=zonas+y+comunas+medellin&gs_lcp=CgNpbWcQAzIGCAAQCBAAeOgIIADoECAAQZzoGCAAQBRAeOgYIABAKEBg6BAGAEbhQ9BJYhUjg1ENoCXAAeAGAAZsCIAGL5l8Bj)

## Imagen 8

### Origen de la información de los concejales en 2009

Gráfico 1. Origen de la información de los concejales en 2009



Tomada de: file:///C:/Users/COMP/Downloads/4543-Texto%20del%20art%C3%ADculo-19471-1-10-20160706.pdf

## Imagen 9

### Modelo Jones

Actividades Funcionales	Gategorización para el Gobierno	Categorización para el sistema	Productos
Percepción, definición, agregación, organización, representación	El problema para el Gobierno	Identificación del problema	Demandas
Formulación	El accionar dentro del Gobierno	Formulación	Encadenamiento de acciones
Legitimación	El Gobierno hacia el problema.	Legitimación	Política Pública
Aplicación o administración	Implementación	Aplicación	Implementaciónn o puesta en obra
Reacción o evaluación	La Política Pública para el Gobierno.	Evaluación	Recomendaciones
Resolución o conclusión	Problema resuelto o cambiado		

Tomado de: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/msecuencial%20estevez.PDF>

## Imagen 10

### *Surgimiento del problema de los acuerdos municipales*

El Origen del Problema: asuntos sobre el origen de la Política Pública					
<b>ACUERDO</b>	<i>Acuerdo34/2009 Lineamientos de política para personas que sufren de enanismo</i>	<i>Acuerdo90/2013 “Pelo por sonrisa”</i>	<i>Acuerdo24/2015 Habitantes de calle de Medellín</i>	<i>Acuerdo27/2015 Cuidadores, familiares y voluntarios de personas con dependencia de cuidados y confirmación de redes barriales de cuidado familiar y voluntario</i>	<i>Acuerdo33/2015 Protección a personas que padecen la enfermedad de Parkinson</i>
<b>ORIGEN SOCIAL O INSTITUCIONAL</b>	El proyecto fue presentado por un concejal de la ciudad, al cual adhirieron dos corporados más de diferentes partidos políticos.	Este proyecto fue presentado por un solo concejal sin adhesiones	Proyecto presentado por el alcalde de Medellín y la secretaría de Inclusión Social y Familia.	Presentado por un solo concejal	Proyecto presentado por dos concejales del mismo partido político

CONCORDANCIA CON EL PLAN DE DESARROLLO	NO	NO	NO	NO	NO
<b>DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA: POBLACIÓN OBJETO</b>	<p>Un diagnóstico poco profundo, pero se sabía que en Medellín había problemas con la población de personas de talla baja.</p>	<p>No había un diagnóstico puntual pero sí el conocimiento que se tiene desde los expertos en el tema de cáncer, del deterioro que produce en la autoestima, especialmente en las mujeres al perder su pelo por las quimioterapias. Es decir, hay un conocimiento previo desde la medicina, pero no sistematizado en un estudio.</p>	<p>Sí existía un diagnóstico establecido mediante diferentes canales de ayuda y atención a esta población</p>	<p>No existía, simplemente se vio la necesidad por los conocimientos de situaciones cercanas tanto personales como profesionales, en especial del trabajo que se ha desarrollado con población de adultos mayores que tienen discapacidad y de personas que necesitan de cuidado permanente. Nos dimos cuenta que había una población que estaba desatendida, en situación de mucha precariedad, de mucho abandono, es una población</p>	<p>Se hizo un diagnóstico después de una investigación exhaustiva en los componentes que tenían, en este caso, la Secretaría de Salud, el Ministerio de Salud, todo lo que se aplicaba a los pacientes con esta enfermedad y a la conclusión que se llegó fue que lo más importante y necesario era crear la política pública para la protección de estas personas en situación de Parkinson.</p>

				<p>con un trabajo muy sacrificado, con altos niveles de deterioro físico, psicológico y económico. También fue producto de un acercamiento con algunas personas de organizaciones que trabajan con enfermedades huérfanas, en la cual no hay claridad en cuanto a la intervención del Estado</p>	
<p><b>CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETO</b></p>	<p>Con base en la Ley 1275 de 2005 que ya definía una política pública para personas con talla baja, en ella se establecían los lineamientos básicos y se acepta esta como una condición de discapacidad, pero en términos generales lo que tenía que</p>	<p>La población estaba caracterizada pero no definida en términos generales, puesto que no existían cifras puntuales.</p>	<p>No ha sido posible en ningún momento establecer cifras o caracterización exacta, siempre ha sido algo muy del cálculo, ha habido algunos apoyos de la Universidad de Antioquia, del DANE y</p>	<p>No está caracterizada, es una población a la que no es fácil llegar porque no se sabe dónde están necesariamente, pero cuando se aprueba el proyecto aparecen muchísimas poblaciones y después, cuando se empieza a ejecutar,</p>	<p>Se tenían algunos diagnósticos y cifras recogidas por la Fundación Parkinson de Colombia, pero en realidad no estaba totalmente definida ni caracterizada la población.</p>

	<p>hacer el Municipio era adoptar esa política pública e incluirla en las políticas del Municipio a través de un acuerdo que recogiera todo lo que planteaba el artículo tercero y séptimo de esa línea, entonces básicamente por eso se construye el Acuerdo.</p>		<p>del Área Metropolitana, pero todos son inexactos, puesto que es una población que es muy errante, se mueven mucho y no es fácil acercarse a ellos para hacerle una encuesta.</p>	<p>aparece muchísima gente y es una política ganadora.</p>	
--	--	--	---	--	--

Elaborado por: Adriana Cano Patricia Cano Mesa

## Imagen 11

*Definición del problema: necesidad que atiende la política pública*

La definición del Problema: necesidad que atiende la Política Pública					
<b>ACUERDO</b>	Acuerdo34/2009 Lineamientos de política para personas que sufren de enanismo	Acuerdo90/2013 "Pelo por sonrisa"	Acuerdo24/2015 Habitantes de calle de Medellín	Acuerdo27/2015 15 Cuidadores, familiares y voluntarios de personas con dependencia de cuidados y confirmación de redes barriales de cuidado	Acuerdo33/2015 Protección a personas que padecen la enfermedad de Parkinson


				familiar y voluntario	
<b>PROBLEMA</b>	<p>Las políticas públicas en Colombia tienen un grave problema y es que se construyen una serie de políticas, que digamos, no consulta la realidad del sistema de salud.</p> <p>Se cuenta con un sistema de salud que es demasiado complejo pero sensible en una cosa: dice que todos los colombianos estamos cobijados por el sistema de salud, ya sea en el sector contributivo o el subsidiado y como colombianos que somos desde el nacimiento estamos en uno de los dos sistemas y cualquiera de los dos nos tiene que dar una cobertura absoluta y completa de cualquier problema de salud, por esta razón se habla de salud para la mujer, para las personas de talla baja, para las personas en situación de discapacidad, etc., de alguna manera, en mi</p>	<p>Las personas con cáncer para las cuales fue diseñada esta política pública tenían restricción, desde el punto económico, para acceder a la compra de pelucas de buena calidad que mejoren el aspecto físico que les permita superar la pérdida de cabello producida por la quimio y a su vez, la pérdida de su autoestima.</p>	<p>El mayor problema de esa población considero que es la salud y en particular en intervención en salud mental y drogadicción, no solo por el sistema sino también porque a veces las competencias no están claras, a veces la población no es fácil de incluir en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – Sisbén, o en el sistema de información, así que allí siempre ha habido muchos obstáculos y mucha carencia de atención psicológica y psiquiátrica, no hay la oferta suficiente.</p> <p>Hay que reconocer que Medellín ha tenido un sistema de atención de habitante de calle modelo en el país, no sólo porque ha gozado de un sistema sino también de una oferta, de una decisión política y de unos recursos, los cuales, proporcionalmente, no los tiene ninguna ciudad; Medellín cuenta con centros de atención básica,</p>	<p>En general podría decirse que esta población tiene dificultades para acceder a programas de bienestar, además, se dificulta su acceso debido a la falta de caracterización de la misma.</p>	<p>El sistema de salud pública era absolutamente lento en conceder la protección a estas personas, para otorgar los medicamentos y las terapias y no involucraban el entorno familiar de los cuidadores de las personas con Parkinson, lo que se buscó con esta política era impactar tanto al paciente como a sus cuidadores y su entorno familiar.</p>

	<p>opinión, es absurdo porque el sistema de salud no excluye a nadie, es incluyente y además tiene los recursos para atender todas las patologías independientemente de que alguien tenga una condición de sexo, edad, género, discapacidad..., entonces en teoría no debería haber dificultades de atención en salud de ninguna persona, por lo tanto, no tendría que existir una discriminación, en este sentido positiva, que es lo que se hace a través de un acuerdo de estos para la atención de esas personas.</p>		<p>sitios y programas de resocialización y prevención.</p>		
--	---	--	--	--	--

Hecho por: Adriana Patricia Cano Mesa

## Imagen 12

*Aspectos del proceso según los concejales ponentes*

<b>ASPECTOS DEL PROCESO SEGÚN LOS CONCEJALES PONENTES</b>			
 <b>Acuerdo</b>	<b>PARTICIPACIÓN Y LEGITIMIDAD</b>	<b>DEFINICIÓN DE RECURSOS</b>	<b>ASPECTOS POLÍTICOS: i. Integra otros acuerdos? ii. ¿Contó con</b>

			<b>coaliciones?</b>
34/2009 Lineamientos de política para personas que sufren de enanismo	<p>La población con talla baja de Medellín había venido participando desde la Secretaría de Inclusión Social y Familia en los comités de discapacidad, ellos tenían dos representantes, a través del diálogo con esos dos representantes y algunas reuniones que se hicieron de convocatoria en el Concejo en la Comisión Tercera, se planteó por parte de ellos, la necesidad de que se estableciera un acuerdo que recogiera los aspectos de la Ley, pero con una participación de muy pocas personas, más allá de sus voceros y representantes.</p> <p><b>(En cuanto a la legitimidad de los actores, dicen: Estos tenían suficiente legitimidad para representarlos)</b></p>	<p>La ejecución de la política pública quedó a cargo de la Secretaría de Inclusión Social y Familia, en el Comité de Discapacidad que se creó a través del acuerdo que instaura la política pública de discapacidad.</p> <p>Los recursos no se definieron porque realmente la política era más bien un reconocimiento de las personas con talla baja como población en situación de discapacidad para ser incluida en todas las acciones que la política pública general de discapacidad desarrolla para esta población, por ejemplo, se habló de la taquilla de accesibilidad para ellos, de todo lo que tiene que ver con la accesibilidad a transporte y demás, pero no quedó incluido dentro de la política sino que se dieron los lineamientos para que se vieran incluidos en el objeto de la política pública de personas en situación de discapacidad.</p>	<p>Integra con la política pública de discapacidad.</p> <p>Mediante este acuerdo no se construyó una política pública como tal, sino que se establecieron los lineamientos básicos para la construcción de una política pública para las personas en situación de discapacidad en el sentido de la talla baja y nunca la política como política pública se construyó, por ende, no quedaron definidas las corresponsabilidades. Ni siquiera se adoptó el término técnico de "personas de talla baja".</p> <p>Todos los concejales aprobaron el proyecto</p> <p>No hubo ninguna manifestación crítica en el Concejo <b>(Nota del redactor: .... frente al texto del acuerdo)</b></p>
90/2013 "Pelo por sonrisa"	<p>Desde el Concejo se consultó con la Liga contra el Cáncer y con todas instituciones de salud que trabajan temas específicos contra esta enfermedad, con mujeres que son sometidas a este tipo de tratamientos y con todas se evidenciaba la necesidad de trabajar el tema específico y puntual del cabello, el cual tiene que ver con la autoestima, pues lo que se pretende es evitar que por disminución de ésta se presenten estados de depresión y se vean afectados los resultados del tratamiento médico.</p>	<p>Los recursos no quedaron asignados, la responsabilidad de la ejecución de este tipo de políticas públicas se deja en manos de las secretarías municipales relacionadas y ellos deben destinar los recursos para lograr los objetivos.</p>	<p>En términos de mejorar las condiciones de salud, esta política se entronca con otros acuerdos del Concejo, en especial con los relacionados con los programas psicosociales. Todas las políticas deberían ser revisadas y medibles, pero esto no se hace</p> <p>Se aprobó sin problemas.</p> <p>No hubo ninguna manifestación crítica en el Concejo <b>(Nota del redactor: ... frente al texto del acuerdo)</b></p>

	<p><b>(En cuanto a la legitimidad de los actores,</b> dicen: Para este caso existen muchos representantes como la Liga contra el Cáncer, asociaciones, etc., que cuentan con toda la legitimidad para ser consultados)</p>		
<p>24/2015 Habitantes de calle de Medellín</p>	<p>Esa población ha sido muy cercana a los educadores; la política pública leyó mucho la realidad de ellos, tuvo mucho que ver con los educadores, las organizaciones sociales, las ONG, fundaciones, Pastoral Social, etc.</p> <p>En este tema entran muchos actores, hay gobiernos donde ingresan más o desaparecen otros. En este momento hay mucha dificultad de acercamiento y desconfianza, se han desfortalecido los programas y proyectos para esta población.</p> <p>A nivel nacional hay una política pública que está intentando conversar con la regional, pero en general, lo que pasa en todos estos programas sociales, es que no quedan claras las competencias, a veces el Gobierno Nacional tiene voluntad política, otras veces no tanta; en ocasiones no hay directrices claras frente a las competencias, entonces, por ejemplo, el sistema de salud se desborda mucho para atender a toda esta población que en muchos de los casos llegan de otros sitios, diferentes departamentos y hasta de otros países.</p> <p>Aparecen serias dificultades porque unos</p>	<p>No se dejan asignados los recursos, puesto que es menester de las entidades encargadas de su ejecución, destinar el presupuesto para la puesta en marcha de las políticas públicas.</p>	<p>La política pública de habitante de calle cuenta con un comité interinstitucional conformado por Educación, el Inder, Salud, Cultura, Gobierno, Seguridad, hay mucha articulación, además, intervenir una población como esta implica que muchos actores entren.</p> <p>Sí hubo coaliciones porque todos apoyaron el proyecto.</p> <p>No hubo ninguna manifestación crítica en el Concejo</p> <p><b>(Nota del redactor: ... frente al texto del acuerdo)</b></p>

	<p>dicen que es responsabilidad del Gobierno Nacional, otros dicen que del Departamental o del Municipio; aquí hay un problema de competencias, inclusive a veces con población de niños y adolescentes. Hay muchas falencias en cuanto a recursos y atención.</p> <p><b>(En cuanto a la legitimidad de los actores,</b> dicen: Sí, puesto que se invitaron expertos en áreas sociales, académicas y políticas</p>		
<p>27/2015 Cuidadores, familiares y voluntarios de personas con dependencia de cuidados y confirmación de redes barriales de cuidado familiar y voluntario</p>	<p>Apareció mucha gente, incluso de la academia, de los sectores sociales y de las mismas profesiones sociales que veían la necesidad de esta política para atender a esta población.</p> <p><b>(En cuanto a la legitimidad de los actores,</b> dicen: En los diálogos y debates previos a la aprobación de este Acuerdo, se escucharon y fueron tenidos en cuenta los aportes de profesionales de diversas áreas, los cuales contaban con total legitimidad para analizar la situación y hacer sus propuestas para una adecuada construcción del mismo)</p>	<p>No se dejaron claramente establecidos, es responsabilidad de las secretarías destinar los recursos para tal fin.</p>	<p>Sí, con [los <i>Acuerdos sobre</i>] discapacidad, adulto mayor, familias...</p> <p>En el Concejo de Medellín siempre se ha gozado de un muy bien compañerismo y apoyo para este tipo de iniciativas</p> <p>No hubo ninguna manifestación crítica en el Concejo</p> <p><b>(Nota del redactor:</b> ... frente al texto del acuerdo)</p>
<p>33/2015 Protección a personas que padecen la enfermedad de Parkinson</p>	<p>Para el primer debate, el cual necesitó varias sesiones previas, estuvieron presentes representantes de personas con padecimientos de Parkinson, entre ellas, algunos académicos y profesionales de la salud.</p> <p><b>(En cuanto a la legitimidad de los actores,</b> dicen: Claro que</p>	<p>Se dejó la política pública creada pero ya corresponde a las discusiones de presupuesto con la inclusión que le da el Plan de Desarrollo a este tipo de enfermedades, asignar los recursos que año a año le den la posibilidad a esta política de ser efectiva.</p>	<p>Esta política tiene relación con otras sobre enfermedades huérfanas, salud mental y vejez.</p> <p>Todos los concejales, independientemente de su partido político, aprobaron el proyecto.</p>

	sí, puesto que contamos con la participación de expertos en salud y en el tratamiento de la enfermedad		Ninguna (crítica), sin embargo, la discusión principal se daba en el tema presupuestal, pero en cuanto a la forma no hubo ninguna objeción
--	--	--	--

Hecho por Adriana Patricia Cano Mesa

## Imagen 13

### *Cumplimiento de los beneficios esperados para las poblaciones objeto*

Cumplimiento de los beneficios esperados para las poblaciones objeto					
<b>ACUERDO</b>	Acuerdo34/2009 Lineamientos de política para personas que sufren de enanismo	Acuerdo90/2013 3“Pelo por sonrisa”	Acuerdo24/2015 Habitantes de calle de Medellín	Acuerdo27/2015 15 Cuidadores, familiares y voluntarios de personas con dependencia de cuidados y confirmación de redes barriales de cuidado familiar y voluntario	Acuerdo33/2015 Protección a personas que padecen la enfermedad de Parkinson
<b>PROBLEMA</b>	Actualmente no funciona porque en realidad no se aprobó una política pública para esta población sino los lineamientos para tal fin; es así como los beneficios para las personas con talla baja quedaron establecidos en la actualización de la política pública de discapacidad, aprobada en el último período de sesiones del	Había un apoyo para las instituciones que luchan contra el cáncer en cuanto a los talleres y las capacitaciones que ellos tienen para la producción de las pelucas; se hacen unos convenios con ellas y se les aporta unos recursos, lo cual significa que es una política que se ha mantenido en el tiempo.	Se ha avanzado en una cosa que es clara para todos y es entender que el habitante de calle no es un asunto sólo de una secretaría como la de Inclusión Social, que aquí tienen que haber otros actores y hemos ido avanzando en esto.	Tienen muchos beneficios en temas de salud mental, de oportunidades, de mejoras en convivencia y desarrollo familiar, en prevención de que la gente se deteriore, articulación del sector político y privado.	Se desconoce cómo ha funcionado el Acuerdo Municipal que contempla esta política pública.

	Concejo de Medellín en 2019.				
--	---------------------------------	--	--	--	--

Hecho por Adriana Patricia Cano Mesa

**Imagen 14**

*Tabla de trabajo matriz*

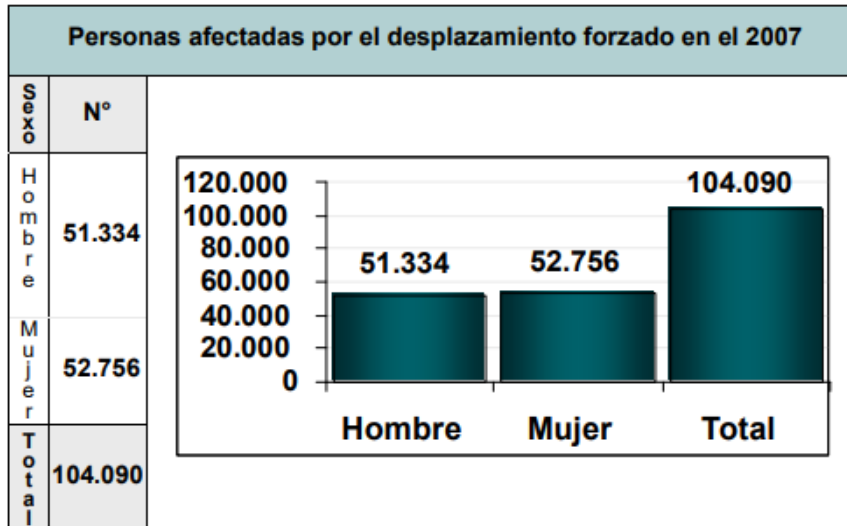
<b>PROYECTO DE ACUERDO</b>	<b>ACUERDO</b>	<b>COMISIÓN DE ESTUDIO CONCEJO</b>	<b>ACTORES POLÍTICOS</b>	<b>ENCUESTA</b>
<b>332/2015</b>	<p><b>24/2015</b></p> <p>Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para los Habitantes de Calle del Municipio de Medellín</p>	<p><b>Proponentes:</b></p> <p>Aníbal Gaviria – Alcalde</p> <p>Luz Aida Rendón Berrio – Secretaria (E) de Inclusión Social y Familia</p> <p><b>Concejales ponentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ramón Emilio Acevedo Cardona</li> <li>- Carlos Mario Mejía Múnera</li> <li>- Carlos Mario Uribe Zapata</li> <li>- Carlos Alberto Bayer Cano</li> <li>- Luis Bernardo Vélez Montoya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Inclusión Social y Familia</li> </ul>	Luis Bernardo Vélez Montoya
<b>316/2015</b>	<p><b>27/2015</b></p> <p>Por medio del cual se establece una política pública para</p>	<p><b>Proponente:</b></p> <p>Luis Bernardo Vélez Montoya</p> <p><b>Concejales ponentes:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Inclusión Social y Familia</li> <li>- Secretaría de Salud</li> </ul>	Luis Bernardo Vélez Montoya

	cuidadores/as familiares y voluntarios/as de personas con dependencia de cuidado, y conformación de redes barriales de cuidado familiar y voluntario en la ciudad de Medellín	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Luis Bernardo Vélez Montoya/coord.</li> <li>- Ramón Emilio Acevedo Cardona</li> <li>- Bernardo Alejandro Guerra Hoyos</li> <li>- María Mercedes Mateos Larraona</li> </ul>		
<b>317/2015</b>	<b>33/2015</b> Por medio del cual se adopta la política pública integral de protección a las personas que padecen la enfermedad de Parkinson en la ciudad de Medellín	<p><b>Proponentes:</b></p> <p>Bernardo Alejandro Guerra Hoyos Carlos Mario Mejía Múnera</p> <p><b>Concejales ponentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fabio Humberto Rivera Rivera/coord.</li> <li>- Luis Bernardo Vélez Montoya</li> <li>- Ramón Emilio Acevedo Cardona</li> <li>- Bernardo Alejandro Guerra Hoyos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Salud</li> <li>- Secretaría de Inclusión Social y Familia</li> </ul>	Carlos Mario Mejía Múnera (proponente)
<b>155/2009</b>	<b>34/2009</b> Por medio del cual se adopta	<p><b>Proponentes:</b></p> <p>María Mercedes Mateos Larraona</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Bienestar Social</li> </ul>	Fabio Humberto Rivera

	en el Municipio de Medellín los lineamientos de política pública para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones	<p>Bernardo Alejandro Guerra Hoyos</p> <p>Ramón Emilio Acevedo Cardona</p> <p><b>Concejales ponentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fabio Humberto Rivera Rivera/coordinador</li> <li>- Luis Bernardo Vélez Montoya</li> <li>- Óscar Guillermo Hoyos Giraldo</li> </ul>		
<b>65/2012</b>	<b>90/2013</b> Por medio del cual se institucionaliza en la ciudad de Medellín la política pública "Pelo por sonrisa"	<p><b>Proponente:</b></p> <p>Rober Bohórquez Álvarez</p> <p><b>Concejales ponentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rober Bohórquez Álvarez</li> <li>- Ramón Emilio Acevedo Cardona</li> <li>- Miguel Andrés Quintero Calle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de las Mujeres</li> <li>- Secretaría de Inclusión Social y Familia y Salud</li> </ul>	Miguel Andrés Quintero Calle

## Imagen 14

*Personas afectadas por el desplazamiento forzado en 2007*



Tomado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>

## Imagen 15

*Tabla, mujeres cáncer cuello uterino*

Distribución porcentual de la mortalidad por Cáncer de cuello uterino por grupos de edad Año 2007		
Mortalidad por cáncer de cuello uterino	N° Casos	Proporción
Mujeres menores de 45 años	13	19,1%
Mujeres de 45 años o más	55	80,9%
Total Mortalidad por Cáncer de Cuello Uterino	68	100,0%

Tomado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>