

SCIENTIA

REVISTA DE INVESTIGACIÓN

Scientia

ISSN: 0258-9702

viceipup@ancon.up.ac.pa

Universidad de Panamá

Panamá

Zapata Cortés, Olga Lucía

Alianza Medellín-Antioquia, 2012-2015. Resultados y perspectivas

Scientia, núm. 161, enero-junio, 2016, pp. 99-123

Universidad de Panamá

Panamá, Panamá

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=651769422006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Autora: Lina María Muñoz Osorio
Título: Portón de la Anciana
Técnica: Fotografía digital
Dimensiones: Variables
Año: 2016

Alianza Medellín-Antioquia, 2012-2015. Resultados y perspectivas*

DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a06

* Artículo de investigación resultado del proyecto *Agenda pública para Antioquia 2012-2015. El caso de la alianza entre la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia*, terminado el 5 de febrero de 2015; financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI– de la Universidad de Antioquia, Acta 643 de 2012, adscrita al grupo de investigación Estado de Derecho y Justicia, línea *Público-privado*. Investigadora principal: Olga Lucía Zapata Cortés. Una primera versión de este artículo permitió la redacción de un informe sobre la Alianza divulgado por la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín en uno de sus boletines institucionales. La autora agradece el apoyo recibido por Sara Yulieth Ospina Restrepo y Esthephanee Milena Muñoz Chavarría, estudiantes del programa de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia en la recolección de información y datos utilizados en este texto.

Citación de este artículo con el sistema APA: Zapata Cortés, O. L. (2016). Alianza Medellín-Antioquia, 2012-2015. Resultados y perspectivas. *Estudios de Derecho*. 73 (161), 99-123. DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a06

Fecha de recepción: 16 de septiembre de 2015

Fecha de aprobación: 29 de octubre de 2015

Alianza Medellín-Antioquia, 2012-2015. Resultados y perspectivas

Olga Lucía Zapata Cortés¹

Resumen

En Colombia los partidos suelen realizar alianzas en el marco de las campañas electorales para alcanzar cargos de elección popular. En 2011 se constituyó una alianza para ganar las elecciones a la Alcaldía de Medellín y a la Gobernación de Antioquia, denominada la Alianza Medellín-Antioquia, vigente para el periodo 2012-2015; esta alianza se constituiría en una oportunidad única para la definición de una agenda pública común, producto de la interrelación entre el gobierno regional y el local para la atención de problemas conjuntos, la búsqueda de un equilibrio territorial y la adecuada integración de Medellín y Antioquia, buscando así elevar los niveles de calidad de vida de la población y asegurar la sostenibilidad y competitividad del territorio. De ahí que se hizo énfasis en temas como la educación y sectores vulnerables a través de programas enfocados a la inclusión social. En el ámbito de equilibrio territorial, se inscribieron 36 programas y proyectos en el caso de la Alcaldía de Medellín y 21 en el de la Gobernación de Antioquia. A pesar de su objetivo, la Alianza dependió del liderazgo gubernamental, por lo que debió restársele discrecionalidad: debió ser una obligación, no para los candidatos, sino para los gobernantes elegidos.

Palabras clave: Alianza Medellín-Antioquia, relación Estado-sociedad, relaciones intergubernamentales, agenda pública.

Medellín-Antioquia Alliance, 2012-2015. Results and prospects

Abstract

In Colombia the parties tend to form alliances in the framework of election campaigns to achieve popular elected office. In 2011 an Alliance was formed to win the election for mayor of Medellín and Government of Antioquia, called Medellín-Antioquia Alliance, effective for the period 2012-2015; this Alliance would constitute a unique opportunity to define a common public agenda, a product of the interplay between the local and regional government to care for joint problems, searching for territorial balance and the proper integration of Medellín and Antioquia, thus seeking to raise levels of quality of life of the population and ensure sustainability and competitiveness of the territory. Hence the emphasis was on issues such as education and vulnerable sectors through focusing on social inclusion programs. In the area of territorial balance, 36 programs and projects were registered in the case of Medellín's town hall and 21 in the Government of Antioquia. Despite its aim, the Alliance depended on the government leadership, which must be substracted from discretion: it must have been an obligation, not for candidates but for the elected governors.

Keywords: Medellín-Antioquia Alliance, State-society relationship, intergovernmental relationship, public agenda.

Aliança Medellín-Antioquia, 2012-2015. Resultados e perspectivas

Resumo

Na Colômbia os partidos costumam realizar alianças no quadro das campanhas eleitorais para alcançar cargos de eleição popular. Em 2011 foi constituída uma aliança para ganhar as eleições à Prefeitura de Medellín e o Governo de Antioquia, denominada a Aliança Medellín-Antioquia, vigente para o período 2012-2015; esta aliança se constituiria em uma oportunidade única para a definição de uma agenda pública comum, produto da inter-relação entre o governo regional e o local para a resolução de problemas conjuntos, a busca de um equilíbrio territorial e a adequada integração de Medellín e Antioquia, visando assim elevar os níveis de qualidade de vida da população e garantir a sustentabilidade e competitividade do território. Por esse motivo salientaram-se temas como a educação e setores vulneráveis através de programas focados na inclusão social. No domínio de equilíbrio territorial, foram inscritos 36 programas e projetos no caso da Prefeitura de Medellín e 21 no do Governo de Antioquia. Apesar de seu objetivo, a Aliança dependeu da liderança governamental, portanto foi preciso diminuir a discricionariedade: foi uma obrigação, não para os candidatos, mas para os governantes eleitos.

Palavras-chave: Aliança Medellín-Antioquia, relação Estado-sociedade, relações intergovernamentais, agenda pública.

1 Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Economista, Magíster en Ciencia Política. Estudiante del Doctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín. Coordinadora del grupo de investigación Estado de Derecho y Justicia. Correo electrónico: lucia.zapata@udea.edu.co. A.A. 1226, Dirección de correos U. de A.: calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia.

Alianza Medellín-Antioquia, 2012-2015.

Resultados y perspectivas

Introducción

Uno de los elementos que caracterizó la contienda electoral de 2011 fue la aparición de una alianza firmada por los candidatos a la Gobernación de Antioquia, Sergio Fajardo, y la Alcaldía de Medellín, Aníbal Gaviria. Dicha alianza se presentó a la sociedad como una *alianza histórica*, de corte programático, para afrontar los principales problemas de la ciudad y el departamento conjuntamente, más que una alianza para sumar votos. Según Aníbal Gaviria, la Alianza le permitiría gobernar con participación ciudadana. Mientras que Fajardo asumió la Alianza como un pacto contra la corrupción. Una vez firmada la Alianza, se crearon las comisiones de trabajo para la realización de planes programáticos y se concretaron los programas de gobierno para Medellín y Antioquia. También se priorizaron los escenarios de intervención, los problemas, las instituciones encargadas y las posibles políticas públicas a implementar.

Este fenómeno político motivó la ejecución de una investigación al respecto, de la cual se exponen resultados en este texto. Esta investigación se preguntó por la incidencia de la Alianza Medellín-Antioquia, o Alianza AMA como se le conoce, en el proceso de construcción conjunta de la agenda pública para la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia. Se problematizó la emergencia de la Alianza y su objetivo de implementar políticas públicas conjuntas que atendieran problemas conjuntos, así como fortalecer la participación de actores y grupos de interés en la toma de decisiones para reconfigurar la relación Estado-sociedad. Es decir, se reconoció la necesidad de articulación entre la alcaldía y la gobernación, en tanto “los destinos del departamento de Antioquia y de Medellín están unidos y son indisolubles” (Gaviria & Fajardo; 2011, p. 1). También se reconoció la dificultad de unir dichos destinos y la incapacidad, hasta ahora, de los gobernantes de Medellín y Antioquia para trabajar coordinadamente: “Por razones históricas, políticas e institucionales, las administraciones del Departamento y de Medellín han recorrido, en la mayoría de los periodos, caminos divergentes e, incluso, contrarios” (Gaviria & Fajardo, 2011, p. 1).

Esto concuerda con los postulados teóricos para el estudio de la agenda pública planteados por Cobb & Elder (1984) y Roth (2006), en tanto se proponen resolver asuntos en un tiempo determinado y los problemas identificados son resultado de la lectura de los actores involucrados. En este sentido, tanto Gaviria como Fajardo siguieron los pasos para la conformación de una agenda pública para Medellín y Antioquia: a) identificaron y definieron el problema a intervenir públicamente y, b) inscribieron el problema en la agenda (programas de gobierno). El estudio de la agenda pública reviste importancia en situaciones en las cuales se tensionan las formas tradicionales de formular los problemas y su intervención mediante planes de desarrollo, programas y proyectos de cada ente territorial. En el caso colombiano, la coordinación multinivel es necesaria para alcanzar mayores niveles de desarrollo regional y local, por una parte; y por otra, para impulsar la asociatividad y la conformación de nuevos niveles territoriales según lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Teniendo como punto de partida este panorama, este texto tiene la pretensión de mostrar si la Alianza AMA incidió en la reconfiguración de la relación Estado-sociedad en el caso de Medellín y Antioquia, así como si se observó una interrelación entre estos dos niveles de gobierno. Para ello, se toma la evolución de las metas asociadas (indicadores de gobierno) a estos ítems descritos en los informes de gestión de ambos gobiernos. La metodología aplicada prioriza el estudio de caso, ya que se privilegia la indagación de elementos particulares sobre aspectos generales de la Alianza (Galeano, 2004) y el estudio en profundidad de la Alianza como fenómeno de la vida real que se origina y desarrolla en un contexto particular que se desea investigar (Yin, 2009).

Este artículo se divide en tres partes. En la primera se presenta la Alianza Medellín-Antioquia, resaltando el contexto político en que ella nació, así como sus principios y áreas estratégicas de intervención. En la segunda, se exponen los resultados de la Alianza para el periodo 2012-2015, resaltando el relacionamiento Estado-sociedad. Finalmente están las conclusiones en clave de perspectivas de la Alianza para el futuro.

1. Presentación de la Alianza Medellín-Antioquia

En el marco de la campaña electoral de 2011, los dos candidatos que encabezaban las encuestas, Sergio Fajardo y Aníbal Gaviria, decidieron firmar una Alianza para acceder a la Gobernación de Antioquia y a la Alcaldía de Medellín. La Alianza se presentó a la sociedad antioqueña el 9 de julio 2011 en la Plaza Botero y se firmó el 21 de julio del mismo año. En dicha presentación, el candidato Aníbal Gaviria invitó a la ciudadanía a participar de la Alianza y de su gobierno; mientras que

Sergio Fajardo se refirió a la Alianza como una forma de construir un acuerdo político y luchar contra la corrupción. Durante este evento, Fajardo y Gaviria se comprometieron a crear comisiones de trabajo conjunta para la incorporación de lo convenido en los respectivos programas de gobierno (El Mundo, 2011, p. 13).

La Alianza Medellín-Antioquia, o Alianza AMA, se concibió como una apuesta política, entre los gobiernos local y regional, para la atención conjunta de los problemas de Medellín y Antioquia. Una de las razones se fundamentó en que:

Los destinos del departamento de Antioquia y de Medellín están unidos y son indisolubles. El desarrollo armónico, equitativo y estratégico de la región y su capital es una condición necesaria para la sostenibilidad, viabilidad y competitividad del territorio y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus gentes (Gaviria & Fajardo, 2011, p. 1).

Entonces, tomando como antecedente la experiencia de la Comisión Tripartita, en la que se coordinaron tres niveles de gobierno para atender asuntos como la competitividad y el desarrollo de Medellín, los municipios que componen el Área Metropolitana y el departamento de Antioquia; así como la internacionalización y posicionamiento estratégico de Antioquia, a través de la articulación de las agendas territoriales de estas tres instancias, estos candidatos decidieron proponer esta Alianza para coordinar esfuerzos y recursos en beneficio de la sociedad. Se trató de una apuesta por “una nueva forma de entender y ejercer la política en beneficio del interés común” (Gaviria & Fajardo, 2011, p. 1). De ahí que la Alianza no se materializaría después de las elecciones, sino desde el desarrollo de la contienda electoral, de manera que dicho esfuerzo conjunto quedara consignado en los programas de gobierno como una guía de la actuación de estos gobernantes, una vez elegidos.

Su antecedente, la Comisión Tripartita, viene consolidándose desde 2004 como la instancia intergubernamental encargada de liderar la política regional de competitividad y productividad del departamento, así como la internacionalización de la región antioqueña. Para ello, propone lineamientos y políticas que son implementadas en el territorio, algunas de ellas con el consenso de los sectores gubernamentales, empresariales y privados, aprovechando la participación activa que en esta instancia encuentran los empresarios antioqueños y el sector privado representados por organizaciones como la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y Proantioquia. Una de las políticas que viene consolidándose desde el 2006 es la *Estrategia para la internacionalización de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Antioquia*, que trabaja desde cinco áreas estratégicas y bajo un modelo de cooperación público-privado: promoción y fomento de exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, cooperación

internacional, y marketing territorial (Comisión Tripartita y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2009).

A pesar de su antecedente, no hay que negar que la Alianza AMA tenía un objetivo político: sumar la mayor cantidad de votos para estos dos candidatos. Sus probabilidades de éxito eran altas ya que Fajardo contaba con una gran credibilidad en el electorado antioqueño, y su imagen de político transparente, le hizo ganar cada vez más electores. Gaviria por su parte, acumuló un número importante de votantes derivado de su relación con el partido Liberal y del respaldo municipal en todo el departamento cuando ejerció como gobernador de Antioquia. Se trataba entonces de aprovechar las bondades que cada uno tenía individualmente y potenciarlas en un acuerdo, con el propósito de ganar los votos de los ciudadanos que los apoyaban. Para ello, se dieron a la labor de dejar en el electorado la referencia de actuación conjunta, es decir, un ciudadano votaría por la Alianza y no por un candidato. Y aunque esta afirmación no puede comprobarse mediante cifras electorales, lo que sí se evidenció durante la campaña electoral fue un bloqueo hacia otros candidatos que aspiraban a la alcaldía, en particular la dirigida al candidato Luis Pérez Gutiérrez. De ahí que la Alianza se configuró en un mecanismo político posibilitador del bloqueo² hacia Pérez y el rescate de Gaviria, con el apoyo de Fajardo, quien justificó dicho bloqueo desde la necesidad de continuidad de las políticas y acciones implementadas desde 2004 y no desde un retroceso de los beneficios alcanzados para la ciudad, así como desde la amenaza de una certera corrupción si ganaba Luis Pérez. Así lo reseñaba una nota periodística:

Empecinados en derrotar a Luis Pérez, se dio una insólita alianza entre Sergio Fajardo y Aníbal Gaviria. Quienes no sufrimos de alzhéimer, recordamos que cuando el uno era alcalde y el otro gobernador no podían ni verse. Todos los medios de comunicación, en su momento, reseñaron la tensa relación que había entre ambos, tanto que era difícil que coincidieran en algún evento y si lo hacían, ni se saludaban. ¿Por qué el acercamiento? Porque Pérez es su enemigo común, rival directo de Aníbal e indirecto de Fajardo (El Tiempo, 2011, octubre 25).

Una de las justificaciones más importantes y publicitadas para la firma de la Alianza AMA fue la lucha conjunta contra la corrupción. Se hizo énfasis en el

2 Dicho bloqueo se agudizó en el mes de octubre de 2011, cuando se protagonizaron hechos de confrontación y acusaciones entre los candidatos Gaviria y Pérez. Gaviria, por ejemplo, acusó a Pérez de recibir apoyo de grupos ilegales; mientras que Pérez acusaba a Gaviria de recibir apoyo de la alcaldía de Alonso Salazar, de apoyos de paramilitares, de la Oficina de Envigado y de beneficios de la minería. También se recurrió a demandas penales por injuria y estrategias de “campaña negra”. De todas las denuncias interpuestas, la Fiscalía de Medellín abrió indagación preliminar a Luis Pérez el 28 de octubre del mismo año, sustentado en la denuncia de Alonso Salazar. Información Recuperada de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10656324>

trabajo conjunto alrededor de la transparencia, la protección y defensa de los dineros públicos y la rendición de cuentas: “romper con la división Medellín-Antioquia, dejar de mirarla como una confrontación y hacer presencia con el rigor de mostrar lo que hacemos, explicarlo de manera conjunta para seguir construyendo nuestra confianza” (Fajardo, 2011b). Asimismo, los entonces candidatos insistieron en la atención a problemáticas que afectaban a las instancias (Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia), como por ejemplo la seguridad, la competitividad y la movilidad, las cuales requerían atención conjunta de manera corresponsable entre Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia.

- Áreas estratégicas de la Alianza AMA para la actuación gubernamental conjunta

La Alianza definió como sus principios rectores la legalidad democrática, la transparencia, la equidad regional, la ética pública, la participación, la sostenibilidad, el pluralismo y la equidad de género. Estos principios buscaban orientar la actuación de estos dos gobernantes en los nueve escenarios de intervención en que operaría esta Alianza.

1. Gobernador de Antioquia y Alcalde de Medellín luchan contra la corrupción: Ambas campañas tenían como premisa: “En Antioquia, en Medellín y en el resto de los municipios del departamento no se pierde un peso. La lucha contra la corrupción y la garantía de la transparencia serán prioritarias en los programas de gobierno de cada candidato” (Gaviria & Fajardo, 2011, p. 4).

2. Medellín y Antioquia juntos por la equidad: “Para las administraciones de Antioquia y Medellín será fundamental conseguir que el desarrollo económico, los avances en competitividad, los recursos económicos y el capital humano, mejoren las condiciones de vida de los más necesitados” (Gaviria & Fajardo, 2011, p. 5).

3. La defensa de la vida, la búsqueda de la seguridad y la convivencia no conocen fronteras: La inseguridad es una problemática de primer orden para las administraciones departamental y municipal, que requiere de la coordinación institucional para atacar a los distintos actores ilegales, pues estos trascienden las fronteras políticas y se ubican en gran parte del territorio Antioqueño.

4. Infraestructura para la competitividad: Medellín y Antioquia apuestan por una gran inversión política, financiera e institucional para el mejoramiento de la infraestructura vial, virtual y económica. Todo con miras a hacer más competitiva la región y permitir que los productos y servicios de los antioqueños tengan un mejor acceso a mercados mundiales.

5. *Equidad de Género*: El tema de equidad de género fue importante para cumplir los Objetivos del Milenio y “fortalecer la institucionalidad encargada de liderar el diseño y desarrollo de políticas públicas en el tema” (Gaviria & Fajardo, 2011, p. 6-7).

6. *Cooperación, inversión e internacionalización: las fortalezas de Medellín compartidas con la Región*: La internacionalización de Medellín y la Región permitiría el reconocimiento del proceso que venía realizando la ciudad en el contexto internacional y permitiría la inversión de capital extranjero en la economía local.

7. *Sostenibilidad: decisiones por el bienestar de hoy y de las próximas generaciones*. El desarrollo económico y social no tendrían sentido si no aseguran la sostenibilidad ambiental, por lo que la Alianza AMA propuso la defensa de los recursos hídricos y forestales del departamento.

8. *La gestión del riesgo y la reconstrucción: responsabilidad, solidaridad y la oportunidad de un nuevo comienzo*: Aprendiendo las lecciones de las recientes olas invernales, que evidenciaron la vulnerabilidad de Antioquia y sus municipios, fue necesario crear una política integral de gestión del riesgo que combinara la prevención, la educación, la respuesta a las emergencias y la reconstrucción.

9. *Antioquia le apuesta al talento*: Una política de desarrollo humano integral y justicia social que pretenda mejorar la situación de inequidad, debía tener un componente dirigido a mejorar las condiciones para que este talento se desarrollara sin depender de condiciones sociales ni de ubicación en el territorio. La Alianza AMA propuso fortalecer la calidad del sistema educativo en todo el departamento, permitiendo que la población joven tuviera una mayor oferta de oportunidades.

Al momento de formular los planes de desarrollo, tanto de Medellín como de Antioquia, se observa una estructura de planeación diferente a la contemplada en los programas de gobierno correspondientes. Esto, es a menudo considerado como normal, ya que los programas suelen tender metas y objetivos generales, mientras que los planes están obligados a presentar estructuras de ejecución más precisas. A pesar de esta normalidad, se observa que los programas y proyectos formulados por Gaviria y Fajardo (cuadro 1), no lograron consolidar una estructura relacional que les permitiera evidenciar lo estipulado en los programas de gobierno con respecto a la forma como se materializaría la Alianza, de ahí la existencia de programas que se repetían en varias áreas estratégicas.

Cuadro 1. Relación de los principales programas incorporados en los planes de desarrollo de Medellín y Antioquia para el período 2012-2015 que fueron inscritos en la Alianza AMA

Áreas estratégicas	Programas incorporados en el Plan de Desarrollo de Medellín	Programas incorporados en el Plan de Desarrollo de Antioquia
1. Gobernador de Antioquia y Alcalde de Medellín luchan contra la corrupción	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparencia como garantía de Buen Gobierno 2. Medellín Legal 3. Seguimiento, monitoreo y evaluación de Políticas públicas 4. Movilización y organización para la vida y la equidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernación transparente 2. Construyendo ciudadanía prevenimos la violencia 3. Organizaciones de la sociedad civil y política defensoras de lo público
2. Medellín y Antioquia juntos por la equidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jornada Complementaria 2. Medellín a la U 3. Participación, movilización y organización para la vida y la equidad 4. Fondo Medellín ciudad para la vida-ciencia, tecnología e innovación, emprendimiento de alto potencial de crecimiento y diferenciación y creación del Fondo CTi (TIC) 5. Fondo Medellín ciudad para la vida-Campus Virtual@Medellín 6. Fondo Medellín ciudad para la vida-Maestros y maestras para la vida 7. Salud en el hogar 8. Educación con calidad para mejores oportunidades 9. Maestros y maestras para la vida 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antioquia SANA 2. Política criminal regional para la seguridad 3. Programa departamental de atención integral y reparación a víctimas del conflicto 4. Oportunidades para la educación superior 5. Calidad de la educación preescolar y básica 6. Iniciación y especialización para la cultura deportiva 7. Desarrollo y fortalecimiento institucional y del capital humano 8. Organizaciones de la sociedad civil y política defensoras de lo público
3. La defensa de la vida, la búsqueda de la seguridad y la convivencia no conocen fronteras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medellín: Más seguridad y más vida. 2. Gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano 3. Medellín protege los derechos humanos 4. Buen Comienzo 5. Medellín vive en Paz 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortaleciendo nuestra institucionalidad local 2. Promover el respeto, la prevención y la protección a los DDHH y DIH 4. Acceso a la tierra y su adecuación

Áreas estratégicas	Programas incorporados en el Plan de Desarrollo de Medellín	Programas incorporados en el Plan de Desarrollo de Antioquia
4. Infraestructura para la competitividad	1. Buen comienzo 2. Ambientes escolares y tecnológicos para ciudadanos del mundo 3. Mejoramiento integral del hábitat para la vida, la equidad y la cohesión social 4. Nuevas viviendas para la vida 5. Conectividad física, regional y nacional	1. Antioquia conectada: infraestructura para la integración y competitividad de Antioquia 2. Antioquia digital 3. Infraestructura para la competitividad 4. Generación de conocimiento científico y tecnológico aplicado (Fondo CTI)
5. Equidad de Género	1. Medellín equitativa por inclusión de las mujeres	1. Comunicación pública para el desarrollo con enfoque de equidad de género 2. Transversalidad del enfoque de equidad de género
6. Cooperación, inversión e internacionalización: las fortalezas de Medellín compartidas con la Región	1. Ciencia, tecnología e innovación, emprendimiento de alto potencial de crecimiento y diferenciación, y creación del fondo CTI 2. Distrito científico, tecnológico y de innovación	1. Creación de empresas
7. Sostenibilidad: decisiones por el bienestar de hoy y de las próximas generaciones	1. Acceso a los servicios de Salud 2. Intervenciones Urbanas y Rurales en el marco del cinturón verde	1. Planeación e innovación para la infraestructura de Antioquia 2. Antioquia mi hogar, hacia la construcción de comunidades sostenibles
8. La Gestión del riesgo y la reconstrucción: responsabilidad, solidaridad y la oportunidad de un nuevo comienzo	1. Medellín protege los derechos humanos	1. Acceso a la tierra y su adecuación 2. Gestión integral del recurso hídrico 3. Gestión del riesgo y adaptación al cambio climático
9. Antioquia le apuesta al talento	1. Fondo Medellín ciudad para la vida: Escuelas Medellín vive la Música 2. Concurso mujeres jóvenes talento	1. Construyendo ciudadanía prevenimos la violencia

Fuente: Elaboración propia, a partir de planes de desarrollo de Medellín y Antioquia 2012-2015.

2. Resultados de la Alianza Medellín – Antioquia

Una importante reflexión y justificación que se manifestó en el texto de la Alianza fue el reconocimiento de la necesidad de articulación de la ciudad con el departamento, en tanto “los destinos del departamento de Antioquia y de Medellín

están unidos y son insolubles. El desarrollo armónico, equitativo y estratégico de la región y su capital es una condición necesaria para la sostenibilidad, viabilidad y competitividad del territorio y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus gentes” (Gaviria & Fajardo; 2011, p. 1). También se reconocía la dificultad de unir dichos destinos y la incapacidad, hasta ahora, de los gobernantes de Medellín y Antioquia para trabajar coordinadamente: “Por razones históricas, políticas e institucionales, las administraciones del Departamento y de Medellín han recorrido, en la mayoría de los periodos, caminos divergentes e, incluso, contrarios” (Gaviria & Fajardo; 2011, p. 1).

La Alianza proponía el desarrollo armónico y la adecuada integración de Medellín y Antioquia para elevar los niveles de calidad de vida de la población y asegurar la sostenibilidad y competitividad territorial. Un año después de conformada se debían publicar los primeros resultados. Estos daban cuenta i) del funcionamiento de la EPS Savia Salud³, la cual en 90 días había prestado “5,6 millones de servicios entre citas, exámenes y hospitalizaciones” (ADN, 2013, 11 de septiembre), evitando 321 tutelas contra el departamento y con 1.728.524 de afiliados del régimen subsidiado en 113 municipios de Antioquia, incluido Medellín; ii) del programa de Becas para la Educación Superior, con la Fundación EPM, con una inversión de \$35 mil millones; iii) una inversión de \$58.000 millones en el mejoramiento de vías y \$21.000 millones en mejoramiento de viviendas; así como de la iv) atención y prevención de seguridad alimentaria con una inversión de \$339.955 millones que atendió 1.145.844⁴ personas, mediante el acceso de la población a alimentos, prácticas y hábitos alimenticios sanos (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 136), y participación ciudadana y comunitaria, que arrojó para el año 2014 un total de 557.464 ciudadanos participando en escenarios de consulta, deliberación y decisión, según datos del informe de rendición de cuentas. También se reportaron más de 170 mil participantes en el Programa Planeación Local y Presupuesto Participativo, 5.000 ciudadanos movilizadas en 192 audiencias públicas y 28.089 ciudadanos ejerciendo funciones de inspección y vigilancia a la gestión pública (Alcaldía de Medellín, 2014, pp. 19-20).

A lo largo del período 2004-2012 se implementaron en las instancias de discusión de políticas y de acciones gubernamentales que requerían de la articulación entre el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia en Colombia. Identificar y analizar las formas de coordinación entre Medellín y Antioquia requirió considerar

3 Esta EPS nació como una solución sostenible para los problemas que padecía el régimen subsidiado de salud. Es operada por Comfama y garantiza el acceso a los servicios de salud a más de 1 millón 700 mil personas, en 113 municipios de Antioquia.

4 Esta cifra se desagrega en 257.976 niños y niñas entre los 6 meses y los 5 años y 11 meses, y 887.868 niños, niñas y adolescentes del sistema educativo para el período 2012-2014.

puntos de encuentro, de desencuentro, de fragmentación, así como, cambios en el papel del gobernador y del alcalde, incursiones de actores institucionales, sectoriales, privados e individuales que se reconocieron como válidos y participantes directos en la toma de decisiones (Zapata & Vásquez, 2012).

El contraste entre las nuevas tendencias⁵ y las tradicionales formas de gobierno ha creado tensiones producto de ejercicios autónomos de los entes territoriales y la incorporación de nuevos actores en el escenario político. En este sentido, un reto importante para el departamento de Antioquia fue buscar formas de coordinación y articulación con el municipio de Medellín, ya que esta concentra el 38%⁶ de la población del territorio, así como de la oferta de servicios públicos. Adicionalmente, la relación centro-periferia y el centralismo que desde la ciudad se ejercía en relación a las subregiones generaron descontento y obligó la búsqueda de acciones coordinadas entre la Alcaldía y la Gobernación para equilibrar el desarrollo en todo el territorio antioqueño, causado por el desequilibrio económico y social entre Medellín y su área metropolitana con respecto a las demás subregiones.

- Inclusión social, equilibrio territorial y participación ciudadana

Los ámbitos de inclusión social, equilibrio territorial y participación ciudadana⁷ (cuadro 2), fueron considerados como pilares de la relación Estado-sociedad por parte de la Alianza.

-
- 5 Ahora bien, estas nuevas formas de gobierno desde la gobernanza no significan siempre o exclusivamente que sean formas horizontales, colaborativas o de trabajo en red, sino que permiten un abanico de posibilidades asociadas a formas jerárquicas, mixtas, de cogestión, entre otras.
 - 6 Los datos poblacionales para el 2013 daban cuenta de: 2.417.325 para Medellín, 3.685.382 para el Valle de Aburrá y 6.299.990 para Antioquia, según datos oficiales recopilados en el Anuario Estadístico de Antioquia.
 - 7 De cada ámbito se seleccionó un proyecto representativo para la Alcaldía y la Gobernación con miras a dilucidar el aporte que este hace a la Alianza desde la perspectiva de la reconfiguración de la relación Estado-sociedad. Cabe anotar que se tuvo en cuenta que el programa o proyecto tuvieran como objetivo implementarse desde la Alianza AMA.

Cuadro 2. Relación de programas según ámbito de actuación de la Alianza AMA

Ámbito	Antioquia	Medellín
Inclusión social	<p>Línea: Inclusión Social.</p> <p>Programa: Antioquia SANA.</p> <p>Proyecto: Garantía del Goce de Derechos en Salud.</p> <p>Objetivo: Garantizar que la población antioqueña, especialmente las personas más pobres y vulnerables sin capacidad de pago ubicadas en los niveles 1 y 2 SISBEN según DNP y poblaciones especiales, estén afiliadas a una Empresa Promotora de Salud. Ello exigirá estrategias innovadoras como la propuesta para la creación de una EPS Departamental, en el marco de la Alianza Medellín Antioquia-AMA- y con la participación de las Cajas de Compensación Familiar, para garantizar cobertura plena y sostenible en el tiempo. Se está realizando el estudio de viabilidad y factibilidad para la constitución de una EPS el cual determinará su naturaleza jurídica.</p> <p>Meta: Población de difícil acceso atendida por brigadas (73.000).</p> <p>Inversión: \$1.796.821 millones (del programa).</p> <p>Cumplimiento a 2014: 96% físico y 87% financiero.</p>	<p>Línea: Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno.</p> <p>Componente: Bienestar e inclusión social para la familia.</p> <p>Programa: Medellín equitativa por la inclusión de las mujeres.</p> <p>Objetivo: Mejorar la condición y la posición de las mujeres urbanas y rurales en la sociedad por medio del ejercicio de sus derechos, su participación en lo público para la toma de decisiones, su autonomía económica y personal, el acceso a la educación, la capacitación y el reconocimiento de su identidad generacional, de género, étnica y cultural.</p> <p>Meta: Programas y proyectos del Municipio de Medellín que incorporan el enfoque de género (5).</p> <p>Inversión: \$24.987 millones.</p> <p>Cumplimiento a 2014: 5. 75% físico y 78% financiero.</p>

Ámbito	Antioquia	Medellín
Equilibrio territorial	<p>Línea: Antioquia es verde y sostenible.</p> <p>Programa: Gestión integral del recurso hídrico.</p> <p>Proyecto: Fortalecimiento de las áreas naturales protegidas.</p> <p>Objetivo: Para el fortalecimiento del Sistema de Áreas protegidas del Departamento (SIDAP) se contempla el apoyo desde su Secretaría Técnica de varias actividades concertadas en conjunto con las Autoridades Ambientales, entre las cuales se priorizan: los procesos de declaratoria de nuevas áreas protegidas y su incorporación al sistema nacional de áreas protegidas, el fortalecimiento de esquemas de administración de áreas declaradas, la formulación e implementación de planes de manejo, y el ajuste e implementación de un Convenio con las Entidades Integrantes del SIDAP para el apoyo técnico y económico y la operación del sistema.</p> <p>Meta: Plan de acción de la Secretaría Técnica del SIDAP implementado (100%).</p> <p>Inversión: \$12.000 millones (del programa).</p> <p>Cumplimiento a 2014: 135% físico y 81% financiero.</p>	<p>Línea: Territorio sostenible: ordenado, equitativo e incluyente.</p> <p>Componente: Oferta natural.</p> <p>Programa: Cinturón Verde para el equilibrio del territorio.</p> <p>Objetivo: Definir y delimitar una zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, habitada y ambientalmente estratégica; ordenar la ocupación de este suelo de manera responsable según sus restricciones; reconocer y establecer las áreas para la protección y conservación ambiental, espacios públicos y equipamientos adecuados, sistemas de movilidad y transporte, acceso a vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, todo esto en armonía con las capacidades, aptitudes y restricciones naturales de la zona, como aporte a la consolidación del Parque Central de Antioquia.</p> <p>Meta: Comunas intervenidas con acciones para la adaptación al cambio climático (8).</p> <p>Inversión: \$88.692 millones.</p> <p>Cumplimiento a 2014: 3.78% físico y 91% financiero.</p>

Ámbito	Antioquia	Medellín
Participación ciudadana	<p>Línea: Antioquia Legal.</p> <p>Programa: organizaciones de la sociedad civil y política defensoras de lo público.</p> <p>Proyecto: control social a la gestión pública.</p> <p>Objetivo: generar procesos para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil para el ejercicio del control social y la veeduría y la innovación de las relaciones existentes entre el Estado y la ciudadanía, demostrando que puede existir armonía en un sistema de gestión, promoviendo la responsabilidad compartida, destacando el derecho ciudadano de vigilar y controlar la gestión pública, valorando, analizando y aportando elementos de juicio que permitan orientar, o reorientar la planeación, acción, verificación del accionar público.</p> <p>Meta: Territorios con experiencias activas de veeduría o control social en el Departamento (65).</p> <p>Inversión: \$1.807 millones (del programa).</p> <p>Cumplimiento a 2014: 137% físico y 87% financiero.</p>	<p>Línea: legalidad, legitimidad e institucionalidad para la vida y la equidad.</p> <p>Componente: sociedad participante.</p> <p>Programa: participación, movilización y organización para la vida y la equidad.</p> <p>Objetivo: fortalecer la participación a través de escenarios democráticos permanentes en todas las escalas del territorio y con todos los grupos poblacionales para concertar el proyecto de ciudad que queremos, mediante acuerdos que tengan incidencia en lo político, económico, cultural, social y ambiental.</p> <p>Meta: instancias de participación ciudadana que inciden en el control y gestión de lo público anivel local y municipal (220).</p> <p>Inversión: \$161.632 millones (del componente).</p> <p>Cumplimiento a 2014: 633.75% físico y 106% financiero.</p>

Fuente: elaboración propia, a partir de los planes de desarrollo e informes de rendición de cuentas de Medellín y Antioquia.

Si bien ambas administraciones tuvieron una variedad de programas y proyectos asociados al ámbito de la inclusión social, hicieron apuestas diferentes. En el caso de la Gobernación, el énfasis se hizo en la educación, en coherencia con el pensamiento político de Fajardo, quien priorizó este sector en su anterior gobierno como Alcalde de Medellín y lo mantuvo vigente para su gobierno en el departamento. Por su parte, el Alcalde Gaviria priorizó a los niños, las familias más pobres y a las mujeres como los sectores poblacionales beneficiarios de los programas enfocados a la inclusión social. Particularmente otros proyectos propuestos en el marco de la Alianza AMA,

se enfocaron a garantizar el derecho a la salud y la participación de las mujeres en las decisiones públicas.

Ambos proyectos resultaron muy importantes para el logro de las metas de inclusión social, aspecto que se ha venido consolidando en Medellín desde el 2004. Pero más importante aún fue el aporte que estas acciones gubernamentales le hicieron al fortalecimiento de la relación Estado-sociedad, en el caso de la atención en salud mediante el Proyecto *Garantía del Goce de Derechos en Salud*, trató de recuperar la confianza de los usuarios del sistema del régimen subsidiado de salud, así como el adecuado manejo de los recursos de la red pública de salud. De esta manera, se esperaba solucionar los problemas que habían generado desconfianza en la población y una percepción de mala atención por parte del Estado. También es importante destacar el avance que se ha venido realizando en la transversalización del enfoque de género en los diferentes programas sociales.

El ámbito de equilibrio territorial fue en el que más se inscribieron programas y proyectos a realizarse en el marco de la Alianza AMA, 36 en el caso de la Alcaldía de Medellín y 21 en el de la Gobernación de Antioquia. Esto resultó coherente con la apuesta por el desarrollo armónico del departamento y la equidad en la distribución de los beneficios que genera Medellín y el Área Metropolitana. En este sentido, más que destacar los avances en la dotación y mejoramiento de infraestructura para la competitividad y la conectividad de toda la región, sobresalieron los proyectos asociados al cuidado del medio ambiente; en el caso del departamento se destacó el *Fortalecimiento de las áreas naturales protegidas*, en el marco de una política más estratégica y relacionada con la vocación económica del departamento, sobre el cuidado del recurso hídrico, en la cual sobresalió el Proyecto Hidroituango, que generó la expulsión de población residente de la zona para darle cabida a una hidroeléctrica y empresas asociadas. A pesar de las protestas y acciones ciudadanas que buscaban parar el proyecto, este continuó y la Gobernación implementó nuevas medidas para llegar a acuerdos con la comunidad.

En el caso de la ciudad de Medellín, se destacó el Programa *Cinturón Verde* como una propuesta para la delimitación del borde urbano, con el propósito de parar la urbanización hacia zonas ambientalmente estratégicas. Sin embargo, este fue cuestionado por varios sectores sociales y académicos debido a cambios que se le hicieron sin discusión con la ciudadanía, por ejemplo, actualmente se implementa con un fuerte componente paisajístico, estético y arquitectónico más que ambiental, tal como lo denunciaron actores como el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de Eafit (Urbam), la Fundación Sumapaz, Corpades, Convivamos y líderes comunitarios de diferentes comunas que serían impactadas por el programa. A esto se le suma la poca disposición de los funcionarios de la Empresa de Desarrollo

Urbano –EDU - de Planeación y de Desarrollo Social, para concertar acciones de intervención de territorio con la comunidad. Además, la implementación del programa produjo la expropiación de viviendas de ciudadanos que se negaron a vender sus predios, por lo que el programa no ha sido bienvenido entre varias comunidades, de ahí que su ejecución al 2014 estuviese retrasada.

Finalmente, desde el ámbito de la participación ciudadana, la apuesta de la Gobernación fue la implementación de proyectos orientados a defender la legalidad y la transparencia, y que todos los ciudadanos ejercieran *Control social a la gestión pública*, por lo que las metas se enfocaron a la creación de veedurías ciudadanas y al mantenimiento de acciones de control social. Aunque en el 2014 se mostraron cifras alentadoras en cuanto al cumplimiento, el desafío radica en superar el miedo a los riesgos que trae consigo el ejercicio del control social, así como la falta de cultura política para este tipo de ejercicios ciudadanos.

Por su parte, la Alcaldía de Medellín implementó el programa *Participación, movilización y organización para la vida y la equidad*, cuyos resultados en el 2014 mostraron que triplicó la meta propuesta para el período. Estos resultados concuerdan con una percepción generalizada del aumento de la participación ciudadana, tal como lo evidencia la encuesta independiente que realizó el Programa *Medellín, cómo vamos*:

En 2014 se tiene que un 45% de los ciudadanos afirmaron haber participado en acciones para resolver un problema que afectó directamente a la persona o a su comunidad, 18 puntos porcentuales más que en el año 2013 (...) De las acciones tomadas por las personas, la más recurrente fue la presentación de una queja o la solicitud de apoyo a las autoridades o funcionarios correspondientes, con un 16%, cuatro puntos por encima de la cifra de 2013. La segunda acción más usual fue “organizarse con otras personas afectadas y firmar peticiones o cartas”, con un 7%, mientras que las demás opciones tuvieron porcentajes de 6% o inferiores (Medellín, cómo vamos, 2014, p. 1).

En términos generales, la Alianza AMA según datos de la rendición de cuentas de la Gobernación de Antioquia a diciembre de 2013, mostró un cumplimiento en la ejecución física de un 175% y en la ejecución financiera un 44%. Mientras que la Alcaldía de Medellín no presentó datos de ejecución.

3. Resultados de la Alianza desde la perspectiva de Medellín

El proyecto *Feria de la transparencia de la Contratación Pública* “dejó como resultado 567 empleos públicos creados acorde con un proceso meritocrático que tuvo el acompañamiento de entidades como el Ministerio de Trabajo, la Escuela Nacional Sindical, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la

Corporación Transparencia por Colombia y la Comisión Nacional del Servicio Civil. Este servicio se ha reconocido como ejemplo de transparencia en el país” (Alcaldía de Medellín, 2014).

A partir de la ejecución del proyecto *Pacto por la ética y la legalidad*, se dialogó con más de 300 personas (incluyendo adolescentes y adultos mayores) a cerca de “la rosca”, “la papaya”, “la palanca”, “el avisado”, “la tramitomanía” y “el atajo”. Este diálogo se hizo en el marco del programa *Medellín se toma la palabra*, con el propósito de generar reflexiones alrededor de la ética y la legalidad, de tal manera que se promoviera un cambio de mentalidad “en el que se comprometieron con adoptar decisiones éticas y legales para su bienestar y el de la ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2013).

El proyecto *Jornada complementaria: tiempo libre para la vida*, inscrito en el área estratégica Medellín y Antioquia juntos por la equidad, mostró como resultados parciales a 2015, la vinculación de 84.000 niñas, niños y jóvenes, quienes a través de la Jornada complementaria “están fortaleciendo sus habilidades para la vida en las instituciones públicas, a través del uso creativo de su tiempo libre, el reconocimiento de sus intereses y necesidades, y la exaltación de sus capacidades y talentos” (Informe de Rendición de Cuentas, julio de 2015, edición número 18).

En el marco del programa Salud en el hogar, el proyecto *Salud en el Hogar: Familias Saludables en Medellín*, reportó 51.000 familias beneficiadas, con una inversión de 19.800 millones de pesos a 2014. Asimismo, cuatro unidades móviles realizaron 943.000 actividades en salud.

Son dos unidades de vacunación, en las que se han aplicado cerca de 170.000 dosis; otra unidad con un enfoque multitemático, en la que se han realizado 78.000 actividades de nutrición, 100.000 de vida saludable y otras 295.000 de salud bucal, y otro vehículo orientado a desarrollar temas de salud mental, sexual y reproductiva, en el que se han promovido 300.000 actividades (Informe de Rendición de Cuentas, julio de 2015, edición número 18).

Este programa, el proyecto *Escuelas y Colegios Saludables: Medellín sana y libre de adicciones*, que en 2015 pudo llegar a 150 instituciones educativas con acompañamiento en las áreas de psicología, enfermería y nutrición, atendiendo a 128.000 estudiantes de escuelas y colegios públicos⁸. También se capacitaron 240.000 estudiantes en el cuidado del medio ambiente y de la salud; “se distribuyeron 60.000 kits de salud bucal; se prestaron 2.250 asesorías y asistencias técnicas a

8 También se beneficiaron jóvenes y adolescentes integrantes del programa en Escuelas Populares del Deporte y en la Red de Música de Medellín.

centros de servicios obligatorios estudiantiles y se desarrollaron 252.024 atenciones psicosociales y 6.305 intervenciones grupales para la familia” (Rendición de cuentas a la ciudadanía, Julio de 2015 edición número 18). Otras acciones complementarias fueron la capacitación de 2.512 jóvenes en formación de líderes, el acompañamiento a la conformación de 130 veedurías y el fortalecimiento de 110 acciones colectivas y comunitarias con jóvenes.

En cuanto a la seguridad, los resultados oficiales del proyecto *Medellín: Más seguridad y más vida*, mostraban a abril de 2014 una reducción de los homicidios del 38.7% con respecto al año 2013 y una reducción en el hurto de carros del 39,4% (Cuentas Claras, No. 8, enero-abril de 2014).

4. Resultados de la Alianza desde la perspectiva de Antioquia

El programa *Gobernación Transparente* se presupuestó con una inversión de \$41.725 millones y estuvo integrado por nueve proyectos, de los cuales cuatro se implementarían en el marco de la Alianza AMA (Feria de la transparencia en la contratación pública, Apoyo al programa nacional de lucha contra la corrupción, Estrategias para el Control de la Contratación Pública e Implementación de la Gestión para Resultados en la Gobernación -Presupuesto para Resultados). Su objetivo fue adoptar “los más exigentes estándares de transparencia” (DAP, 2012, p. 46) para alcanzar los primeros lugares en el ranking de transparencia según la Procuraduría General de la Nación.

El proyecto más destacado fue el de la *Feria de la transparencia en la contratación pública*, que para el 27 de septiembre de 2012 ya reportaba, según un comunicado de prensa de la Gobernación de Antioquia, un incremento de 491 proveedores, pasando de 3.120 a 3.611, y 43.340 participantes (Informe de Rendición de cuentas, 2014, p. 17). Así mismo, mediante el mecanismo de “subasta inversa electrónica, por el cual se adquieren bienes y servicios genéricos; dicho procedimiento no se había realizado nunca en la Gobernación y ha permitido tener ahorros por más de 2 mil millones de pesos” (Gobernación de Antioquia, 2012), que aumentaron para el período 2012-2014 a 23.365 millones de pesos (Informe de Rendición de cuentas, 2014, p. 13).

En el 2013 se realizaron en todo el departamento 13 ferias de la transparencia en la contratación pública con una participación de 38.065 personas. (Gobernación de Antioquia, 2013a); y para 2014, la Gobernación reportaba una favorabilidad del 93% en cuanto a niveles de satisfacción de las Ferias de la Transparencia (Gobernación de Antioquia, 2014). Sobresalió la evolución del indicador de resultado del programa *Gobernación transparente*, pasando del puesto 27 en 2011 del ranking, a ocupar el

primer puesto en 2012 y el segundo puesto en 2013 y 2014 (Informe de Rendición de cuentas, 2014, p. 12). Otros resultados fueron: 1.063 contratos auditados por la Contraloría bajo el modelo *Muchos ojos, pocas manos*.

En cuanto al programa *Organizaciones de la sociedad civil y política defensoras de lo público*, cuyo proyecto control social a la gestión pública hizo parte de la Alianza Medellín-Antioquia. Mediante este proyecto se capacitó a funcionarios, veedores, organizaciones sociales y a la ciudadanía en general en temas de control social y rendición pública de cuentas. En total se reportaron a diciembre de 2012, 38 talleres pedagógicos con una participación de 600 personas (Federación Antioqueña de ONG, 2015). Otros mecanismos utilizados fueron la realización del Foro Departamental de Control Social y Rendición pública de cuentas, y una cartilla sobre control social y rendición de cuentas como herramienta pedagógica para toda la ciudadanía.

Por su parte, el programa *Movilización social por una educación de calidad*, incorporó un total de cinco proyectos, de los cuales tres pertenecieron a la Alianza AMA: Olimpiadas del conocimiento: Selección Antioquia del conocimiento; Ciencia, tecnología, arte e innovación; y Premio Antioquia la más Educada. En el caso del proyecto *Olimpiadas del conocimiento: Selección Antioquia del conocimiento*, la selección se conformó con el grupo de los ganadores de las finales en las nueve subregiones del departamento, las cuales se transmitieron en directo por el canal regional. Los estudiantes ganadores recibieron una beca de educación superior por parte del Instituto para el Desarrollo de Antioquia. Algunos resultados fueron: 49.397 estudiantes inscritos en 2012; 69.742 inscritos en 2013 y 77.417 inscritos en 2014; también se mejoró el puntaje promedio de la prueba de las Olimpiadas así: Matemáticas 33.4 y Lenguaje 41 en 2012; Matemáticas 35.4 y Lenguaje 43 en 2013; y Matemáticas 42.6 y Lenguaje 47.9 en 2014 (Antioquia digital, 2014).

El proyecto *Garantía del goce de derechos en salud*, del Programa Antioquia Sana, hizo parte de la Alianza con el propósito de “garantizar que la población antioqueña, especialmente las personas más pobres y vulnerables sin capacidad de pago ubicadas en los niveles 1 y 2 SISBEN según DNP y poblaciones especiales, estén afiliadas a una Empresa Promotora de Salud” (DAP, 2012, p. 173). Para lograrlo se propuso la creación de la EPS Savia Salud de manera que garantizara cobertura y sostenibilidad.

El Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín cuentan, cada uno, con una participación societaria del 36,65%⁹, representada en un aporte social de \$30.000 millones de pesos; los pagos de éstas entidades se pactaron en cuantías iguales de \$10.000

9 El 26.7% de participación restante, pertenece a la Caja de Compensación Familiar Comfama.

millones, en los años 2013, 2014 y 2015 (Secretaría de Salud de Medellín y Contraloría General de Medellín, 2014).

Para mayo de 2015, la oficina de prensa de la Gobernación de Antioquia reportaba entre los resultados un total de 1 millón 700 mil personas en 115 municipios de Antioquia a quienes se les prestaron servicios y la participación correspondió a “un 30% en el aseguramiento total y un 70% de la afiliación al régimen subsidiado” (Gobernación de Antioquia, 2015); esto contrasta con un balance deficitario de la entidad, que según su Gerente Carlos Mario Ramírez, pudo estimarse para el 2015 en \$50 mil millones (El Colombiano, 2015, marzo 27) sobre un presupuesto total de \$1 billón 100 mil millones. Esta situación de déficit se vio reflejada en una reducción del “número de afiliados que pasó de 650 mil a 590 mil, entre 2013 y 2014” (El Colombiano, 2015, marzo 27).

Conclusiones y perspectivas

Un primer elemento contextual que debe resaltarse es el marco de la campaña electoral en el que se dio origen a la Alianza AMA, en el que más que una apuesta de actuación conjunta para resolver problemas históricos y de inequidad regional, también debe considerarse la funcionalidad de la Alianza para ganar las elecciones de los candidatos relacionados mediante el bloqueo de otro de los participantes en la contienda electoral. Adicional a esta maniobra política, está el hecho del miedo a una posible ruptura de la continuidad de programas y políticas que se venían implementando desde el 2004. Entonces, junto con el discurso de actuación conjunta y coordinada, se argumentó la necesidad de continuidad de políticas y de gobernantes transparentes y defensores de los dineros públicos.

La primacía del argumento funcional de la Alianza AMA se puede comprobar actualmente, cuando en medio de la campaña electoral para elegir gobernantes locales para el período 2016-2019, no se ha podido establecer otra alianza entre candidatos a la alcaldía y la gobernación que garanticen la continuidad de los anteriores. Esto se puede observar con el alejamiento entre Aníbal Gaviria y Sergio Fajardo para apoyar a una sola pareja de candidatos a la alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia. De hecho, el partido liberal, filiación de Aníbal Gaviria, apoyó la campaña del candidato Luis Pérez Gutiérrez, antiguo contrincante del primero. Por su parte, Sergio Fajardo, del Movimiento Compromiso Ciudadano, apoyó a los candidatos Alonso Salazar –ex alcalde de Medellín– para la alcaldía, y a Federico Restrepo, para la gobernación, como posibles continuadores de la Alianza AMA, en tanto se comprometieran con programas como Savia Salud, Olimpiadas del conocimiento, Fondo EPM para la educación superior, entre otros.

Un segundo elemento de análisis es el propósito de relacionamiento multinivel. Antioquia es pionera y protagonista en el nivel nacional y subnacional en la conformación de alianzas público-privadas y de trabajo coordinado en el marco de las relaciones departamento-municipios. Y aunque la Alianza AMA se presentó como novedoso e histórico, no fue más que el cumplimiento de las funciones delegadas por la Constitución y la normatividad en relación con los principios de actuación de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia. Además, la Alianza dependió en gran medida del liderazgo gubernamental encabezado por el Alcalde y el Gobernador. Esto trajo consigo dos consecuencias que se contradijeron en la práctica: por un lado, la Alianza se irradió a varios programas y proyectos establecidos en los planes de desarrollo por mandato directo de los gobernantes; por otro lado, el desarrollo y los resultados de dicha Alianza son producto directo de los niveles de relacionamiento entre los funcionarios de mandos medios, quienes son los encargados en la práctica de ejecutarlos por lo que hay una alta influencia de la personalidad y la filiación política, así como de convenios previos entre la clase dirigente y los demás actores; todo lo cual pudo poner en jaque los resultados de la Alianza.

Sumado a lo anterior, es necesario destacar la falta de integración a la Alianza AMA del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que cuenta con una población de 3.685.382 (58,4% del total del departamento), ya que los municipios que la integran también debieron aportar a la actuación conjunta de problemas complejos asociados a la seguridad, el medio ambiente, la movilidad y la vivienda. En este sentido, el propósito de romper con la división Medellín-Antioquia, requirió una mayor corresponsabilidad del Valle de Aburrá para con los objetivos de la Alianza.

Un tercer elemento está relacionado con el liderazgo. A pesar del esfuerzo por gobernar coordinadamente para liderar un conjunto de programas y proyectos, lo cierto fue que las dificultades relacionadas con el liderazgo y la actuación de ambos gobiernos no se hicieron esperar. En el caso de Fajardo, aunque contó con la credibilidad de la ciudadanía y se destacó por la transparencia de su gestión, la escasez de recursos económicos, propios del departamento, dificultaron la implementación de políticas públicas inclusivas más ambiciosas. Por otro lado, está el Alcalde Gaviria, quien contó con suficientes recursos económicos para implementar programas en la ciudad, pero no contó con la credibilidad de la ciudadanía, y algunos de los escándalos de corrupción y la implementación de programas innecesarios y no prioritarios deterioraron su imagen.

A pesar de lo anterior, hay que reconocer que una apuesta por la atención y solución de problemas conjuntos fue necesaria para Medellín, el Área Metropolitana y Antioquia. No solo porque pudiera ser más efectiva la intervención de problemas

complejos; sino porque permitió aunar recursos y esfuerzos que pueden incrementar la inversión social o productiva. Si bien, este tipo de actuaciones está regulada por la normatividad colombiana, le hace bien a las comunidades y demás actores en el territorio, que se armonicen y se haga realidad la coordinación y articulación multinivel, sin que dependan de las voluntades políticas o personalidades de los gobernantes. La Alianza AMA no debe dejarse a discrecionalidad, debe ser una obligación, no para los candidatos, sino para los gobernantes elegidos.

Referencias

- ADN (2013, 11 de septiembre). *En 3 meses de operación, savia salud prestó 5,6 millones de servicios*. Sección Mi ciudad. Recuperado de: <http://diarioadn.co/medellin/mi-ciudad/balance-de-tres-meses-de-operaci%C3%B3n-de-savia-salud-1.76136>.
- ADN (2012, 04 de junio). *Parque central de Antioquia: un pulmón verde de 894.555 hectáreas*. Sección Mi ciudad. Recuperado de: <http://diarioadn.co/medellin/mi-ciudad/parque-central-de-antioquia-un-pulm%C3%B3n-verde-de-894-555-hect%C3%A1reas-1.3710>.
- Alcaldía de Medellín (2014). *Informe de Rendición de Cuentas 2012-2014*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Alcaldía de Medellín (2013). *En Medellín se firma pacto por la ética y la legalidad*. Sección Noticias, página web institucional. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://d78e147a7947e65f90879d9e73425513>.
- Antioquia Digital (2014). Resultados del programa Olimpiadas del conocimiento. Recuperado de: <http://www.antioquiadigital.edu.co/Red-Olimpiadas-del-conocimiento/Olimpiadas-del-Conocimiento/olimpiadas-del-conocimiento.html>.
- Comisión Tripartita y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2009). *Plan regional de competitividad para Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia*. Medellín: Comisión Tripartita y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1984). *Formación de la agenda*. En: Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Departamento Administrativo de Planeación (2014). Informe de Rendición de cuentas, 2012-2014. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Departamento Administrativo de Planeación (2014). Informe de Rendición de cuentas, 2012-2014. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Departamento Administrativo de Planeación (2012). Plan de Desarrollo de Antioquia, 2012-2015: “Antioquia la más educada”. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Departamento Administrativo de Planeación (2012). Plan de Desarrollo de Medellín, 2012-2015: “Medellín, Un hogar para la vida”. Medellín: Alcaldía de Medellín.

- El Colombiano (2015, 27 de marzo). *Savia Salud perdería \$50 mil millones en 2015*. Por: Martha Arias Sandoval. Sección Antioquia. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/savia-salud-perderia-50-mil-millones-en-2015-XG1585231>.
- El Colombiano (2011, 8 de julio). *Lista la alianza Fajardo-Gaviria*. El Colombiano, p. 10a. Por: Correa, María Victoria. Recuperado de: http://www.elcolombiano.com/lista_la_alianza_fajardo_gaviria-AAEC_140624.
- El Mundo (2011, 22 de Julio). *Firmada Alianza Aníbal-Fajardo*. Editorial, p. 13.
- El Tiempo (2011, 28 de octubre). *Fiscalía abrió investigación preliminar contra el candidato Luis Pérez. El candidato a la Alcaldía de Medellín será investigado por concierto para delinquir*. Redacción Justicia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10656324>.
- El Tiempo (2011, 25 de octubre). *Campaña rastrera. El que tenga pruebas concretas de corrupción contra Luis Pérez, que las presente*. Por: Saúl Hernández Bolívar. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10628787>.
- El Tiempo (2011, 16 de octubre). *La campaña negra por la Alcaldía de Medellín. Los programas de Aníbal Gaviria y de Luis Pérez se diluyen en medio del cruce de imputaciones*. Por: Víctor Andrés Álvarez Correa. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10573021>.
- Fajardo, S. (2011). *Lo hicimos en Medellín y lo vamos a hacer en toda Antioquia*. Antioquia, la más educada” Medellín.
- Federación Antioqueña de ONG (2015). *Control social a la gestión pública*. Artículo publicado en su página web: <http://www.faong.org/control-social-al-la-gestion-public>.
- Galeano Marín, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. Medellín: La Carreta.
- Gaviria, A. & Fajardo, S. (2011b). *Así firmamos la Alianza Medellín Antioquia*. Medellín: 22 de julio de 2011. Tomado de: <https://www.youtube.com/watch?v=sDkK7IQSYN4>.
- Gaviria, A. & Fajardo, S. (2011a). *Alianza Medellín y Antioquia AMA*. Medellín.
- Gaviria, A. (2011). *Medellín: todos unidos por la vida y la equidad*. Medellín.
- Gobernación de Antioquia (2015). *2 años de defensa y garantía del derecho a la salud*. Página web de la Gobernación de Antioquia, Sección Prensa. Recuperado de: <http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/159-prensa-fajardo/25300-dos-a%C3%B1os-defendiendo-y-garantizando-el-derecho-a-la-salud>.
- Gobernación de Antioquia (2014). *Feria de la transparencia: La ciudadanía nos ayuda a mejorar*. Página web de la Gobernación de Antioquia, Sección Prensa. Recuperado de: <http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/406-noticiasocultas/noticias-ocultas/23730-que-nos-dejan-las-ferias-de-la-transparencia-en-la-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica-2014%E2%80%8B>.

- Gobernación de Antioquia (2013a). *Con un balance exitoso finalizaron las Ferias de la Transparencia en Antioquia*. Página web de la Gobernación de Antioquia, Sección Prensa. Recuperado de: <http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/17833-con-un-balance-exitoso-finalizaron-las-ferias-de-la-transparencia-en-antioq>.
- Gobernación de Antioquia (2013b). Anuario Estadístico de Antioquia. Sección Población. Recuperado de: http://antioquia.gov.co/images/pdf/anuario_2013/es-CO/capitulos/poblacion/antioquia/cp-3-2-1.html.
- Gobernación de Antioquia (2012). *La transparencia, gran apuesta de Antioquia la más educada*.
- Página web de la Gobernación de Antioquia, Sección Prensa. Recuperado de: <http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/10006-la-transparencia-gran-apuesta-de-antioquia-la-mas-educada>.
- Medellín, Cómo Vamos (2014). Encuesta de percepción ciudadana, componente: participación ciudadana. Medellín: Medellín, Cómo Vamos.
- Proantioquia (2015). *Premio “Antioquia la más educada”*. Página web institucional. Recuperado de: <http://proantioquia.org.co/web/index.php/calidad-de-la-educacion/alianzas-por-la-educacion/premio-a-la-calidad-de-la-educacion/premio-antioquia-la-mas-educada>.
- Secretaría de Salud de Medellín y Contraloría General de Medellín (2014). *Auditoría Especial Savia Salud-Municipio de Medellín*. Medellín: marzo 2013 a junio de 2014. <http://www.cgm.gov.co/infpub/Informes%20de%20auditoria/Informe%20%20%20definitivo%20AE%20Savia%20Salud.pdf>.
- Roth, A. N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Votebien.com (2011, 11 de octubre). *Luis Pérez Gutiérrez. Este ex alcalde de Medellín no obtuvo el aval de un partido político y decidió recolectar firmas con el Movimiento “Firmes por Medellín”. Su campaña ha sido polémica, pues se le acusa de supuesta financiación de grupos ilegales*. Recuperado de: http://www.terra.com.co/elecciones_2011/votebien/html/vbn1661-luis-perez-gutierrez.htm.
- Wright, Deil S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. 4ª ed. Los Ángeles: Sage.
- Zapata Cortés, O. & Vásquez Cárdenas, A.V. (2012, diciembre). Gobernanza en las instancias de interacción y articulación entre el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia, 2004-2011. Estudios de Derecho, 154. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, (pp. 513-538).
- Zapata Cortés, O. (2009, enero-junio). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008–2011. *Estudios Políticos*, (34), 143-162.