

Voto
por Ibagué

© Fotografía Carlos Marín @caridemarin

IBAGUÉ

ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS CUATRO PLANES DE DESARROLLO (2004-2019)

... POR 
IBAGUÉ

#laciudadquemerecemos

"...por Ibagué" es un colectivo ciudadano interesado en proponer estrategias sociales y políticas como aporte al mejoramiento de la calidad de vida, la convivencia, el desarrollo sostenible y el gobierno de Ibagué.

A través de su proyecto #VotoporIbagué, el colectivo busca crear mecanismos de análisis, seguimiento, deliberación y debate para ayudar a fijar prioridades dentro de las diferentes iniciativas y propuestas conocidas, como agenda temática para la ciudad.

El diálogo con ciudadanos, y el presente documento diagnóstico, son los primeros elementos para la construcción de una visión de ciudad, que convoca a la clase política, a la ciudadanía y a distintos grupos de interés a unirse en torno a la ciudad.



© Fotografía Carlos Marín @candesmarin



INTRODUCCIÓN

© Fotografía Carlos Marín @candesmarín

El análisis de los últimos cuatro Planes de Desarrollo Municipales (PDM) aplicados a Ibagué, revisa la visión de las administraciones públicas sobre el rumbo de la ciudad, y al contrastar con los planes de inversión plurianual, respaldado con algunos reportes de los entes de control, concluye si lo allí propuesto se ha cumplido.

En general, durante las campañas electorales, los candidatos se basan en propuestas políticas que, de ser democráticamente elegidos, deben materializar a través de políticas públicas, programas y acciones para el periodo correspondiente. En Colombia, esta hoja de ruta se registra en el PDM, a cargo de la Oficina de Planeación y Participación Ciudadana, según la ley 152 de 1994.

El PDM, por tanto, exhibe propuestas que deben obedecer a la realidad regional y tener en cuenta la normativa vigente a escalas nacional y local. Este instrumento permite determinar la pertinencia de las políticas públicas y la coherencia de programas y metas; resultado y producto estructurado, para cada una de las administraciones municipales en su respectivo periodo de mandato constitucional.

Los entes nacionales y territoriales encargados del control fiscal, retroalimentan a las instancias locales de control como el Concejo Municipal, Veedurías o a la administración misma. Por su parte, las organizaciones civiles realizan seguimiento a dichas acciones y hacen recomendaciones para formular o reformular políticas en pro del mejor desarrollo de la ciudad.

Este documento no pretende reemplazar los documentos oficiales, ni solapar el trabajo ejecutado por otras organizaciones civiles; se propone abrir el debate hacia la ciudadanía, en torno a la construcción de ciudad y su propósito final es motivar la reflexión para promover la discusión acerca de cómo debería ser pensada Ibagué para el futuro próximo.



RESULTADOS

El presente informe contiene un análisis a los PDM del gobierno de los periodos administrativos: **2004-2007** (Rubén Darío Rodríguez), **2008-2011** (Jesús María Botero), **2012-2015** (Luis Hernando Rodríguez) y **2016-2019** (Guillermo Alfonso Jaramillo). La información procesada fue respaldada con los informes de gestión y los planes indicativos de cada administración.



1. ADMINISTRACIÓN 2004 -2007 Rubén Darío Rodríguez

© Fotografía Carlos Marín @candesmarin

El PDM 2004-2007: **"IBAGUÉ CONSTRUYENDO FUTURO"** del alcalde Rubén Darío Rodríguez, fue aprobado por Acuerdo 005 de junio de 2004, el cual adopta el "Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas del Municipio".

En este PDM, la administración trazó su estrategia enfocada en cinco políticas generales:

- 1) Pacto por la transparencia
- 2) Equidad económica y administrativa
- 3) Estímulo a la participación ciudadana en el manejo de lo público
- 4) Fortalecimiento de los procesos de planeación y evaluación del desarrollo
- 5) Inversión social

A partir de estas políticas, se proyectaron los siguientes objetivos generales: una ciudad construida colectivamente, incluyente y amable, donde se viva en paz con conciencia y dentro de la ley, una ciudad región competitiva, donde la comunidad sea gestora y donde lo público es vital.

Los objetivos generales desencadenan luego en 9 principios:

- 1) Solidaridad social, 2) Eficiencia administrativa permanente, 3) Respeto por la diferencia de pensamiento, 4) Defensa del equilibrio ambiental, 5) Sinceridad administrativa en toda actuación municipal, 6) Integralidad en el comportamiento administrativo, 7) Coherencia en el cumplimiento de las políticas de todos los niveles estatales, 8) Apoyo permanente a los actores y entidades que impulsen el desarrollo del municipio y 9) Trabajo en equipo.

A partir de este planteamiento estratégico el PDM apuntó en su visión a una Ibagué multipropósito, territorio privilegiado en el centro de la geografía nacional, ordenado y planificado armónicamente, eficiente en infraestructura vial y de servicios públicos, centro de servicios especializados, estructura administrativa eficiente, basada en el capital humano y la conectividad, enmarcada en un modelo regional competitivo, liderando los procesos de transformación acordes a las exigencias de la globalización.

Adicionalmente, la administración municipal fue enfática en su PDM en integrar los derechos humanos y la cultura ciudadana. En particular, promulgó mecanismos de prevención y atención a la violación e infracción a los derechos humanos, así como el fomento a la cultura ciudadana para promover la convivencia y resolución pacífica de conflictos.

Por lo tanto, el PDM 2004-2007 para llevar a cabo lo descrito en los párrafos anteriores fue estructurado en seis ejes, cada uno con sus respectivas políticas para llevar a cabo lo planteado (Tabla 1).

Tabla 1: Estructura Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007

Ejes estructurales del PDM	Sectores
1. Plan de Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> POT
2. Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> Educación Salud Vivienda Deporte y recreación Cultura Grupos vulnerables
3. Desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> Servicios públicos domiciliarios Agropecuario Transporte Empleo Turismo Promoción del desarrollo
4. Ambiental y de gestión del riesgo	No estan claramente identificados
5. Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento institucional Gobierno
6. Finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Plan financiero Plan plurianual de inversiones

“una ciudad construida colectivamente, incluyente y amable, donde se viva en paz con conciencia y dentro de la ley, una ciudad región competitiva, donde la comunidad sea gestora y donde lo público es vital”.

PDM 2004-2007 Rubén Darío Rodríguez



El 62% de los programas se registró en los ejes sociocultural y de desarrollo económico (Figura 1), con bajo énfasis en ejes como Ambiente y de gestión del riesgo. Por otra parte, mientras que los ejes Sociocultural e Institucional contaron con programas tendientes a transformar la ciudad, el resto se caracterizó por realizar mantenimiento, seguimiento, fortalecer, ampliar, apoyar y adecuar programas. Lo cual indica que la mayoría de los programas no constituyeron una fuerza de cambio para la modernización de la ciudad; por ejemplo, la creación de un sistema local de formación artística y cultural, o la incubación de empresas culturales productivas por parte del eje sociocultural.

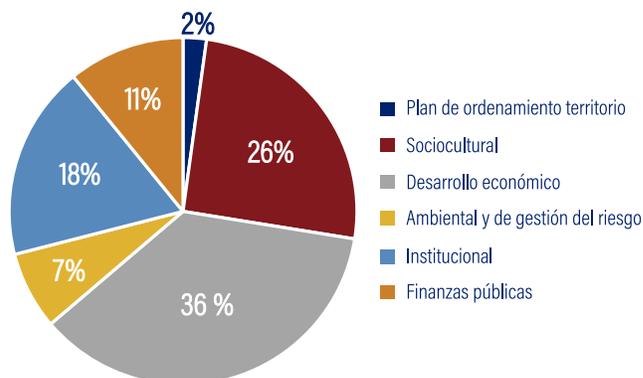


Figura 1: Distribución de los programas del plan de desarrollo municipal 2004-2007

En el Informe de evaluación y seguimiento, elaborado por la Alcaldía misma en 2007, se detallan todas las inversiones, pero no es evidente lo realizado en dirección a transparencia, equidad o equilibrio ambiental. Detalla sí, e reinterpretar las metas del plan de desarrollo en programas y proyectos. De manera optimista, puede decirse, reporta cumplimiento cercano al 100% (Figura 2).

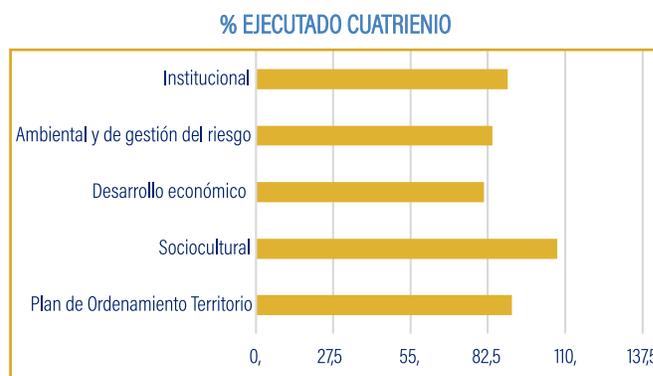


Figura 2: Porcentaje de ejecución del plan de desarrollo por sectores

Se destaca una rendición de cuentas totalmente centrada en lo cuantitativo, mas no en lo cualitativo, que se correlacione con calidad de vida. No se establecen o reconocen criterios argumentados para evaluar este importante aspecto de los proyectos para el cumplimiento de metas en este sentido.

Alusiones equívocas a medio ambiente, tomando como tal el abastecimiento de agua potable, o la provisión de alcantarillado, simplemente. Falla el plan al no realizar un diagnóstico de la oferta natural del lugar donde se asienta la ciudad y tal como se prometía en los principios del Plan, las acciones dirigidas específicamente al equilibrio ambiental. Puntualmente, hay variaciones en las metas entre lo prometido y lo reportado como invertido y ejecutado. Finalmente, el enfoque otorgado a los derechos humanos y cultura ciudadana carece de ejecución clara en esta administración, siendo los resultados muy dispersos, sin destacar en concreto la confección de una visión de ciudad.

2. ADMINISTRACIÓN 2008 -2011

Jesús María Botero

© Fotografía Carlos Marín @candesmarín

El Acuerdo Número 0011 del 23 de junio del 2008 aprueba el PDM para Ibagué 2008 - 2011: **"PORQUE IBAGUÉ ESTÁ PRIMERO"**. A diferencia de otros PDM, éste no se estructuró en las dimensiones social, económica, ambiental, territorial e institucional, sino que articuló toda su estrategia en 10 ejes estratégicos (Tabla 2).

Propuso su armonización con el POT, tomando este último como la planeación a largo plazo, mientras que el propio PDM fue tomado como la planeación a corto plazo, y el cual articula políticas, programas, y proyectos con la ejecución del plan de inversiones. Su propósito fundamental fue el desarrollo humano sustentable, económico, social y el mejoramiento significativo de la calidad de vida de los ibaguereños. Lo anterior, teniendo presente la responsabilidad que debe tener la administración en cuanto a la protección, preservación y aprovechamiento de la riqueza natural para lograr una sustentabilidad ambiental.

Tabla 2 Estructura Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011

EJES ESTRATÉGICOS
1. Ibagué educadora
2. Ibagué joven
3. Ibagué construye su vivienda
4. En Ibagué los derechos de los niños, niñas y adolescentes están primero.
5. Ibagué turística, empresarial y comercial para la generación de empleo
6. Ibagué centro logístico, productivo y competitivo
7. Ibagué saludable
8. Ibagué acogedora con calidad ambiental.
9. Ibagué agropecuario
10. Ibagué ciudad segura y participativa

"El propósito fundamental es el desarrollo humano sustentable, económico, social y el mejoramiento significativo de la calidad de vida de los ibaguereños."

PDM 2008-2011 Jesús María Botero



El **primer eje**, Ibagué educadora, es una apuesta ambiciosa que busca un sistema educativo integral, equitativo e inclusivo, plantea temas coyunturales como: uso de las TIC's, pedagogía para la paz, y desarrollo profesional del plantel educativo. En este eje, los indicadores y metas propuestas mejoraron entre 2 y 10 puntos porcentuales en promedio (tasa de cobertura preescolar, educación básica y media).

El **segundo eje**, Ibagué joven, promueve procesos juveniles y mecanismos para construir un tejido social fuerte y democrático. Tuvo un fuerte componente de formación para la población joven en las leyes que les otorgan espacios de participación, así como mecanismos para desarrollar sus habilidades empresariales.

El **tercer eje**, Ibagué construye su vivienda juega un papel importante en el ámbito social al aportar al desarrollo económico y patrimonio de las familias ibaguereñas. Aquí se proyectaron 1.800 subsidios de vivienda y 300 soluciones de saneamiento básico.

El **cuarto eje** estratégico hace referencia a los derechos de los niños, niñas, y adolescentes, el cual buscó generar dinámicas para el desarrollo integral de la población infantil y juvenil posicionándolos como actores protagónicos que definen el rumbo de la ciudad. El enfoque de esta dimensión, esta relacionado principalmente con la salud de la población. De manera transversal a los ejes estructurales mencionados anteriormente, se buscó contribuir en el ámbito de la alimentación, deporte y cultura. Así como el fortalecimiento de las instituciones locales.

En el **quinto eje**, Ibagué turística, empresarial y comercial para la generación de empleo, la agenda cultural quedó supeditada al desarrollo del sector económico y turístico de la ciudad, así lo demuestra la creación de la Secretaría de Cultura, Turismo, Comercio e Industria. Esto refleja, que las metas de cultura están articuladas al valor instrumental de la misma con un objetivo económico, tal como la generación de empleo, así como la comercialización de bienes y servicios de contenido artístico, cultura o patrimonial, lo que se conoce como industrias culturales y creativas.

En este eje, en cuanto a la internacionalización, se logró suscribir 5 convenios de cooperación internacional. Hubo 8 publicaciones estadísticas de empleo, 7 capacitaciones a los gremios con énfasis en turismo, 6 eventos de promoción del turismo, 15 acciones de difusión y promoción del folclor, las cuales siguen siendo cifras escasas, teniendo en cuenta el objetivo planteado.

El **sexto eje**, Ibagué centro logístico, productivo y competitivo, tuvo como propósito principal generar un mayor desarrollo económico, mejores oportunidades de empleo y niveles de competitividad para todos los ibaguereños. La movilidad fue una línea priorizada, así como la cobertura de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. El Plan Maestro de Movilidad permitiría desarrollar y complementar el POT en cuanto a la consolidación de un sistema de movilidad.

El **séptimo eje**, Ibagué saludable, muy concretamente establece el mejoramiento de la infraestructura, así como del servicio de salud.

El **octavo eje**, Ibagué acogedora con calidad ambiental, tiene la intención de conciliar el medio ambiente con el desarrollo humano, logrando asegurar el patrimonio natural para las generaciones futuras. Lo componen 36 indicadores, la mayor parte de los cuales está relacionada con el mantenimiento del mobiliario y espacios de la ciudad (semáforos, luces, plazas y parques entre otros).

El **noveno eje** Ibagué Agropecuario, se propuso impulsar una innovación del sector de la agroindustria, y de este modo generar empleo y mayores oportunidades para la población rural. Aquí, las capacitaciones jugaron un papel preponderante ya que se realizaron 2.800, pero tan solo 4 eventos feriales y 6 proyectos de apuesta exportadora.

El **décimo eje** Ibagué, ciudad segura y participativa, busca renovar la participación ciudadana, mediante la colaboración entre la autoridad y la sociedad civil en materia de seguridad y justicia. El eje abarca 27 indicadores, mientras que los anteriores presentan entre 5 o 4 indicadores, lo cual evidencia su peso dentro de la administración de turno. Gran parte de los programas estuvieron enfocados en la construcción de paz, espacios de convivencia y reconciliación en la comunidad. De manera transversal a los ejes estratégicos mencionados, se busca contribuir en los ámbitos de la alimentación, el deporte y la cultura; así como el fortalecimiento de las instituciones locales.

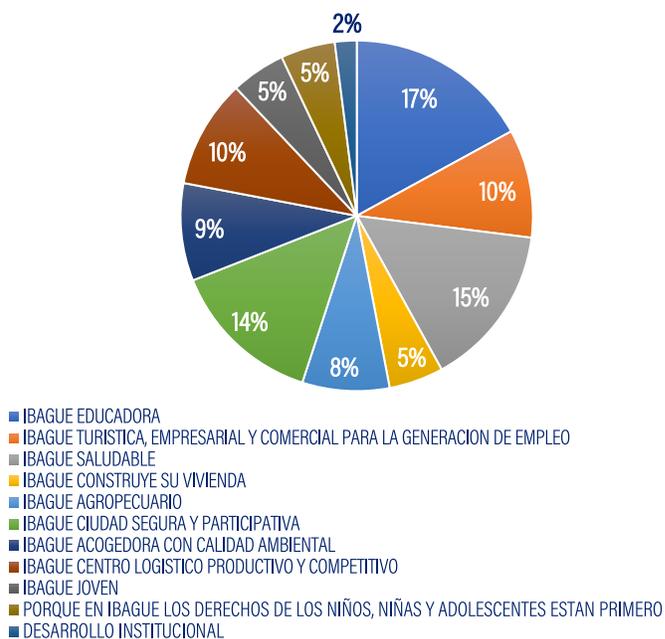


Figura 3 Distribución de los programas del plan de desarrollo municipal 2008-2011

Aunque el enfoque del PDM según lo planteado inicialmente fue el desarrollo sustentable, no se ve reflejado en un mayor porcentaje de participación de los aspectos ambientales (9%), o de visión a largo plazo en materia de sostenibilidad financiera (10%- competitividad).

La proyección de recursos para inversión no está diseñada de acuerdo con los ejes estratégicos o dimensiones propuestas tal como fue registrado al inicio del PDM, por el contrario, sus categorías son: educación, salud, agua potable, deporte, cultura, alimentación escolar y otras inversiones (bomberos, fondo de seguridad, estampilla pro-anciano, estampilla pro cultura Museo Panóptico). De acuerdo con lo anterior, se ve un fuerte componente social en el presupuesto (Capítulo 4, artículo 7 del PDM 2008-2011). Algo complejo para el análisis de este PDM ha sido la falta de información consistente en cuanto a la ejecución de los recursos para comparar lo proyectado contra lo ejecutado en esta administración. No obstante, en el documento plan indicativo 2008-2011 sí se hizo la proyección de los recursos a ejecutar en los diferentes ejes para esa administración.

Aunque la información allí registrada es coherente con lo presentado en el PDM, conocer la ejecución real de esos recursos proyectados para los cuatro años no ha sido posible. Sin embargo, este estudio ha logrado encontrar la ejecución de los recursos para el último año de esta administración (2011), tal como se muestra en la **Figura 4**.

A pesar de contar con la información del último año y no poder realizar un análisis completo de todos los años en esta administración, poder observar el último año de esta administración, permite parcialmente deducir si las propuestas sometidas inicialmente en el PDM guardaron coherencia al final del mandato.

“Gran parte del planteamiento de los programas estuvieron enfocados en la construcción de paz, espacios de convivencia y reconciliación en la comunidad.”

PDM 2008-2011 Jesús María Botero

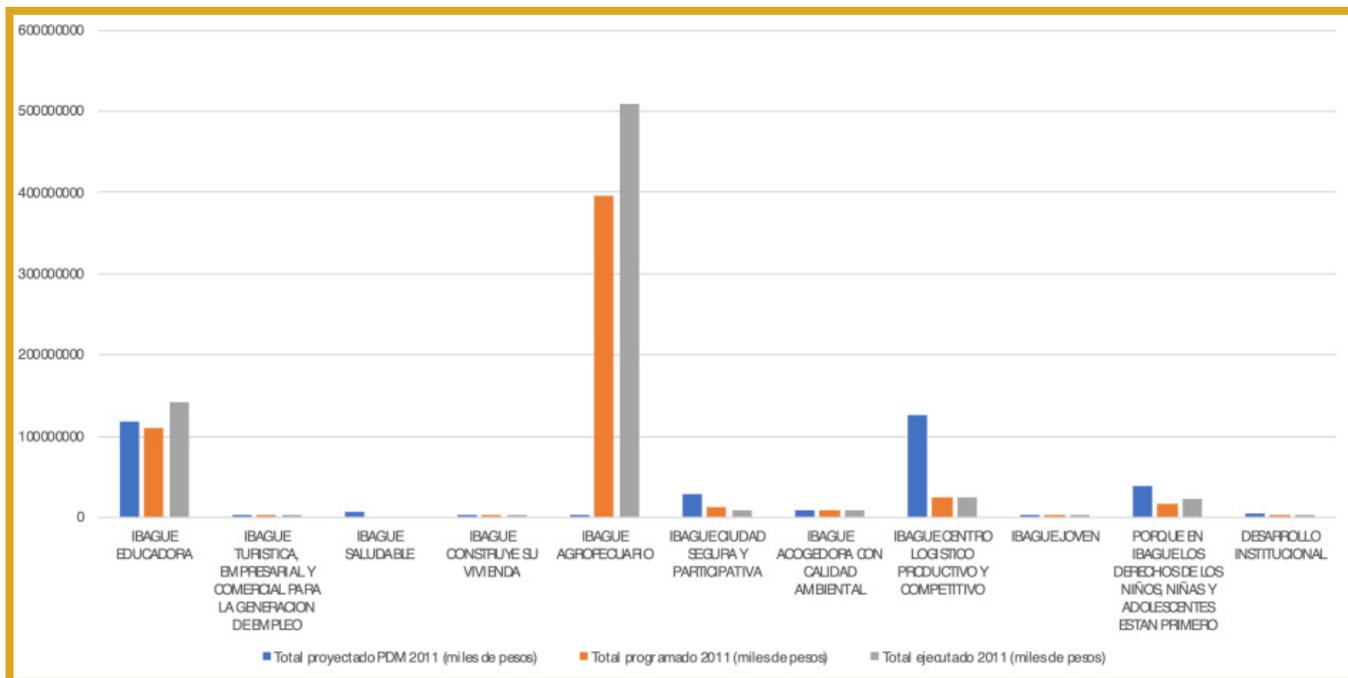


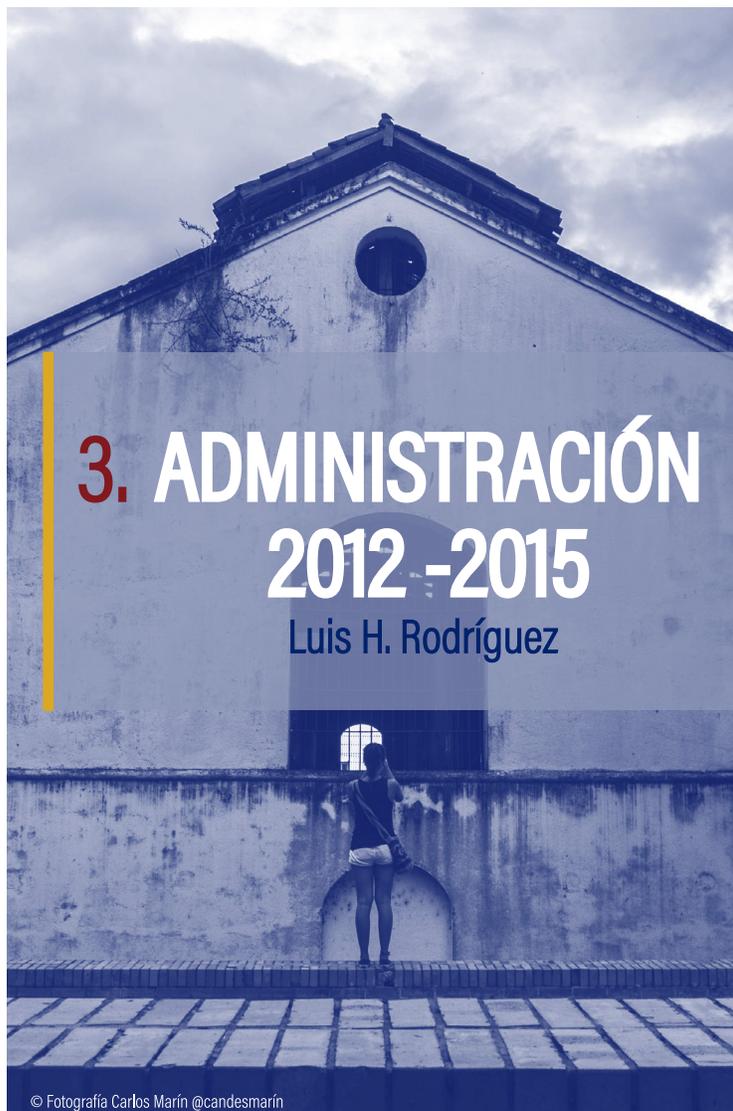
Figura 4 Recursos proyectados a cada eje estratégico para el año 2011 según el PDM 2008-2011 comparada con la ejecución de los recursos programadas de acuerdo con la vigencia 2011

El eje estratégico de mayor peso 'Ibagué educadora' (17%) tuvo la mayor asignación de recursos proyectados con casi 440 mil millones para el periodo. Esto acorde con lo propuesto en el PDM, sobre el aumento en la tasa de cobertura en educación preescolar y media. Específicamente, para el año 2011 se terminaron ejecutando más recursos de los inicialmente proyectados en el PDM y en la misma información suministrada para esa vigencia.

El caso más destacable es el eje 'Ibagué Agropecuario', donde se ejecutaron más recursos de los programados y por una diferencia abismal si se tiene en cuenta que inicialmente se habían asignado casi 950 millones de pesos para ese año (plan indicativo) y se terminaron girando recursos por más de 500 mil millones. En especial, el gasto estuvo enfocado en la 'cofinanciación de proyectos productivos de gran impacto regional', apoyos a alianzas productivas y realización de eventos y ferias agropecuarias y agroindustriales.

Igualmente, el eje que recibió la segunda mayor cantidad de recursos 'Ibagué centro logístico, productivo y competitivo', más de 425 mil millones de pesos, del PDM (10%), recibió más recursos que otros ejes con mayor participación en el PDM como 'Ibagué saludable' (15%) e 'Ibagué ciudad segura y participativa' (14%). En el mismo eje, 'Ibagué centro logístico, productivo y competitivo' se destaca un alto porcentaje de recursos destinado al Plan de Servicios Públicos Domiciliarios con metas destinadas a ampliar o aumentar la cobertura en ciertos servicios básicos.

De todas maneras, se podría afirmar con certeza que lo planteado en ejecución no está alineado con lo planteado en la visión de ciudad y dista mucho de una Ibagué sustentable ya que no se observa un alineamiento claro en materia de sostenibilidad ambiental.



© Fotografía Carlos Marín @candesmarín

La base de la visión y estructura del Plan de Desarrollo 2012 - 2015 es el concepto de "SEGURIDAD HUMANA", adoptado por Naciones Unidas en 1994, el cual comprende el empoderamiento integral del individuo en los ámbitos social, político y económico, bajo el principio de respeto a la vida, el enfoque de derechos y la noción colectiva de la importancia de lo público.

De acuerdo con la exposición de motivos del Plan, "La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos basados en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad" (2012: p. 5).

Pese a la pertinencia del principio de integralidad, del concepto de seguridad y de la perspectiva del Desarrollo Humano, la administración renuncia en su PDM a una visión de ciudad que emplace lo colectivo más allá del enfoque de derechos individuales, y que instale en el imaginario ciudadano un proyecto común de ciudad/territorio. Esto se expresa en los ejes de política (denominados "seguridades"), estrategias, programas y metas que pretenden aterrizar el concepto de "Seguridad Humana" (Tabla 3), y en la misma Misión y Visión del Plan:

El PDM "Ibagué, Camino a la Seguridad Humana" tiene como misión "empoderar al individuo en el ámbito social, político, económico y ambiental, con total garantía de los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores y población en condiciones de vulnerabilidad, bajo los principios de respeto a los derechos humanos; al derecho Internacional Humanitario y una noción colectiva de la prevalencia de lo público; desarrollando programas y proyectos de articulación laboral y productiva a la ciudadanía, a través de procesos de altos contenidos de innovación y enfocados hacia los asuntos cultural, turístico y agro-industrial."

La visión de este PDM se describe así: "Ibagué en el 2025 será un Municipio amable, humano e incluyente, que se consolidará como tierra de oportunidades y potencialidades para una sociedad emprendedora; líder de la transformación regional, plataforma que se proyectará y se insertará en las dinámicas nacionales y globales, siempre en armonía con las condiciones particulares de su territorio y el ambiente"

Nótese que la proyección del gobierno está orientada hacia la población más que al territorio, lo cual corresponde a un enfoque de política pública, y aunque se quiere "empoderar al individuo en el ámbito (sic) social, político, económico y ambiental...", desde el punto de vista de la estructuración del PDM, no se establecen mecanismos claros y concretos para garantizar que la potenciación de las capacidades individuales (el desarrollo de las personas) redunde necesariamente en la potenciación de la ciudad (el desarrollo del territorio), como se expresa en la visión: Ibagué como ciudad "líder de la transformación regional, plataforma que se proyectará y se insertará en las dinámicas nacionales y globales...".

ANÁLISIS DE LOS ÚLTIMOS CUATRO PLANES DE DESARROLLO PARA EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ (2004-2019)

Paradójicamente, el diagnóstico del que parte el plan en términos de las amenazas al desarrollo humano, son problemas bien conocidos de Ibagué (como ciudad): i. la pobreza y la desigualdad social, ii. la obsolescencia física y ocupación disfuncional del territorio, y iii. la desaceleración económica (altas tasas de desocupación). Sin embargo, ninguno de estos asuntos encuentra respuesta ni en los ejes del plan (seguridades) ni en las estrategias y programas que los desarrollan. No aparecen términos como pobreza, desigualdad, vivienda o empleo.

El único aparte en el que se habla explícitamente de una "visión de ciudad", es en la definición de la "Seguridad ambiental y del entorno". Según ésta se pretende la "renovación del Municipio de Ibagué, en términos socioespaciales y con un enfoque de desarrollo humano", articulando "las políticas de infraestructura, movilidad y medio ambiente a la política habitacional, y ofreciendo alternativas de solución a las problemáticas de segregación: baja calidad socio-ambiental y distribución desigual de equipamientos y servicios públicos".

Tabla 3 Estructura Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015

DIMENSIONES	ESTRATEGIAS DE LAS DIMENSIONES	PROGRAMAS
SEGURIDAD PERSONAL Y DE LA COMUNIDAD	Territorios seguros para la paz y la convivencia ciudadana	Policia metropolitana / Prevención, control, represión del delito / Seguridad vial
	Fortalecimiento institucional para una justicia efectiva	Articulación interinstitucional x seguridad / Justicia con tolerancia y convivencia
	La cultura ciudadana y la seguridad personal y de la comunidad se construye por todos	Corresponsabilidad / Inclusión jóvenes / Cultura ciudadana convivencia
	Atención integral a poblaciones especiales para el desarrollo humano	NNA / Mujer / Adulto mayor / Habitante de calle / Discapacidad / Víctimas / Pobres / LGBT / Org. sociales
	La cultura y el arte para el desarrollo humano y ciudadano	Ciudadanía y ciudad / Red de información / Sistema municipal de formación / Emprendimiento / Infraestructura / patrimonio
	El deporte y la recreación para la convivencia ciudadana y la competitividad	Ciudadanía y ciudad / Red de información / Sistema municipal de formación / Emprendimiento / Infraestructura / patrimonio
SEGURIDAD ECONÓMICA Y ALIMENTARIA	Ibagué centro de inversiones y negocios	Ibagué centro de inversiones y negocios/Laboratorios microempresariales /Marketing Fortalecimiento productivo-competitivo / C, T + I
	Ibagué Digital	Centros comunitarios digitales / Zonas WIFI / Kioskos / Telemedicina / Educación / Robótica / Emprendimiento
	Ibagué Ciudad-Región	Apoyo apuestas productivas / Ibague- subregion del centro del Tolima
	Red de Seguridad Alimentaria de la "Finca a la Mesa"	Política pública sector rural / malla vial rural
SEGURIDAD POLÍTICA	Gobierno cercano	Gobierno en línea: hacia una Ibagué digital
	Planeación y presupuestos participativos	Mi comuna, mi corregimiento, nuestro plan
	Fortalecimiento institucional y buen gobierno	Reingeniería de las secretarías en recursos humanos, físicos y operativos, y dinamización de los entes descentralizados
	Política pública responsable	Gestión fiscal y financiera responsable / Política jurídica preventiva responsable
SEGURIDAD AMBIENTAL Y DEL ENTORNO	Ibagué Verde	Recuperación ambiental y paisajística de microcuencas / Patrimonio ambiental / Sistema de espacio público / Ordenamiento territorial / Prevención de desastres
	Ibagué se renueva	Titularización / reordenamiento predial / VIS /Mejoramiento / Renovación e infraestructura
	Movilidad para la seguridad ciudadana	Sistema estratégico de transporte / logística movilidad / estacionamientos / malla vial
	Agua potable y saneamiento básico	Infraestructura
	Equipamientos para la seguridad humana	Equipamientos para la calidad de vida
	Residuos sólidos	Plan integral manejo / Ibagué camino a la sostenibilidad ambiental
SEGURIDAD EDUCATIVA Y DE LA SALUD	Modelo de atención en salud para los ibaguereños	Aseguramiento / Prestación y desarrollo de servicios de salud
	Seguridad de la salud es promoción de una vida saludable y prevención de la enfermedad	Salud pública
	Ibagué, laboratorio educativo. Hacia una educación con calidad	Modelo de calidad educativa municipal: "Escuela exitosa y próspera"
	Comunidad educativa en proceso de formación permanente	Escuela de formadores
	Ambientes escolares agradables y aptos para la educación	Infraestructura... / Gestión... / Tecnología...

El único aparte en el que se habla explícitamente de una “visión de ciudad”, es en la definición de la “Seguridad ambiental y del entorno”. Según ésta se pretende la “renovación del Municipio de Ibagué, en términos socioespaciales y con un enfoque de desarrollo humano”, articulando “las políticas de infraestructura, movilidad y medio ambiente a la política habitacional, y ofreciendo alternativas de solución a las problemáticas de segregación: baja calidad socio-ambiental y distribución desigual de equipamientos y servicios públicos”.



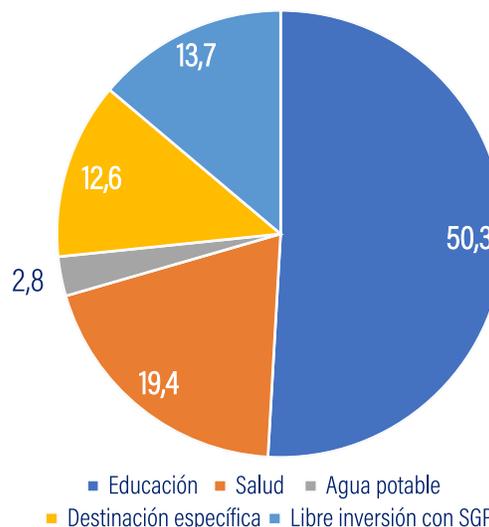
Estrategias como “Ibagué ciudad región”, “Red de Seguridad Alimentaria de la “Finca a la Mesa” y “La cultura y el arte para el desarrollo humano y ciudadano” no encarnan en sí mismo una visión de ciudad y parecen desarticuladas de las demás estrategias y ejes (seguridades) del plan. Este es el caso de la estrategia de “cultura ciudadana (...)”, que pese a su naturaleza intersectorial se circunscribe exclusivamente a la seguridad personal y comunitaria, aun cuando podría estar en función de diversos asuntos como instrumento de una visión de ciudad.

La inversión presupuestada por sectores durante el periodo 2012 a 2015, ascendió a \$1.120.980 millones, siendo el de mayor participación el sector educativo con \$563.694 millones, equivalente al 50,29% del plan de inversiones, (este incluye la nómina de 3.000 docentes, que por su naturaleza se considera inversión); el sector salud participó con el 19,38%, es decir \$217.194 millones; para agua potable se destinaron \$31.476 millones que representaron el 2,81%; en cuanto a las inversiones de otros sectores con rentas de destinación específica (bomberos, fondo de seguridad, estampilla del adulto mayor, recursos del crédito, seguridad vial, compra de predios entre otros), se invirtieron \$141.531 millones, es decir, el 12,63%; así mismo se presupuestaron recursos por \$153.338 millones para libre inversión, equivalente al 13,68% de los cuales el Sistema General de Participaciones (recursos de la nación) aportó \$36.900 millones. Los recursos propios de libre destinación ascendieron a \$116.438 millones.

De los recursos de libre inversión depende finalmente el rumbo de la ciudad, dado que son del resorte directo del alcalde, de acuerdo con su planeación, y se diseminan en los ejes estratégicos que encarnan el ejercicio de gobierno durante el cuatrenio. (Figura 4)

Paradójicamente, el diagnóstico del que parte el plan en términos de las amenazas al desarrollo humano, son problemas bien conocidos de Ibagué (como ciudad): i. la pobreza y la desigualdad social, ii. la obsolescencia física y ocupación disfuncional del territorio, y iii. la desaceleración económica (altas tasas de desocupación). Sin embargo, ninguno de estos asuntos encuentra respuesta ni en los ejes del plan (seguridades) ni en las estrategias y programas que los desarrollan. No aparecen términos como pobreza, desigualdad, vivienda o empleo.

Figura 4 Inversión presupuestada por sectores 2012 - 2015



De acuerdo con el resumen, acumulado 2012 – 2015, de seguimiento a la gestión (cumplimiento del PDM), el cumplimiento de la administración de la Seguridad Humana fue de 74,96%. Siendo el eje de “Seguridad educativa y de la salud” (el más ligado a la política nacional en términos de planeación y financiamiento) el que más alto nivel de ejecución alcanzó con 84,96%, seguido del eje de “Seguridad política” con 79,13% (Tabla 4). Por el contrario, el índice de menor cumplimiento se registró en el eje de “Seguridad ambiental y del entorno”, lo cual es indicativo de la relativa gestión de lo colectivo y lo territorial que, como se mencionó, fue lo más cercano a una visión de ciudad, enmarcado en el PDM 2012 - 2015.

Tabla 4 Cumplimiento Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015

EJE (SEGURIDAD)	CUMPLIMIENTO
1. Política	79,13%
2. Educación y salud	84,96%
3. Ambiental y de entorno	64,90%
4. Económica y alimentaria	73,30%
5. Personal y de la comunidad	72,51%
Cumplimiento promedio del PMD	74,96%

Fuente: cumplimiento plan de desarrollo vigencia 2015 Alcaldía de Ibagué

4. ADMINISTRACIÓN 2016 -2019

Guillermo Alfonso Jaramillo

© Fotografía Carlos Marín @candesmarín

La visión de este PDM para Ibagué estuvo influenciada por diversos referentes como: Colombia 2030 "Colombia sostenible y en paz", Tolima 2025 "Agua, vida y desarrollo" y Visión Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué: "Alta calidad de vida para todos sus habitantes". Estos son también referentes para la visión de Ibagué hacia el 2035: "Ibagué verde, saludable e incluyente, productiva y en paz". Por lo tanto, para lograr la transformación de Ibagué en los próximos años, la administración municipal estableció primero la visión Ibagué 2019, para construir una ciudad sostenible, amable e incluyente.

El PDM 2016-2019 denominado **"POR IBAGUÉ CON TODO EL CORAZÓN"** se adoptó a por Acuerdo 006 de junio 15 de 2016, y su objetivo es: "hacer de Ibagué una ciudad sostenible, donde sus habitantes puedan tener una vida digna, incluyente y próspera en el marco del desarrollo humano, siempre bajo los principios de participación, transparencia, equidad y justicia; con un gobierno que se guía por tres mandamientos fundamentales: no segregar, no despreciar y no robar...".

La administración municipal definió cuatro pilares sobre los cuales se desarrolla el plan: agua, cultura ciudadana, seguridad integral y paz. La administración municipal se ha articulado de acuerdo con los pilares mencionados anteriormente y las 5 dimensiones del desarrollo (Social, Económica, Ambiental, Territorial, Institucional), que a su vez incluyen 31 sectores, tal como se muestra en la [Tabla 1](#). Una de las razones por la cual este plan de desarrollo municipal está diseñado de esta forma es debido a que éste ha sido articulado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

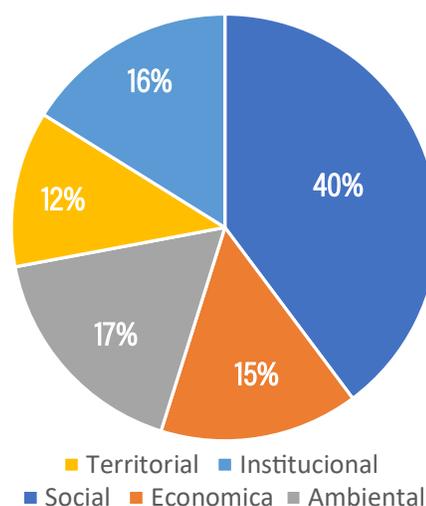
Tabla 5 Estructura Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019

EJES DEL PDM	PROGRAMAS DEL PDM
1. Dimensión social: Lucha contra la pobreza, la inequidad social y la exclusión	<ul style="list-style-type: none"> ● Educación de calidad e inclusive ● Garantía del derecho fundamental a la salud ● Cultural, musical y abierta al mundo ● Jugando limpio por Ibagué ● Derechos de las niñas, niños y adolescentes de Ibagué ● Ciudadanías juveniles en acción ● Diversidad sexual LGBTI ● Personas mayores ● Personas en situación de discapacidad ● Habitante de calle ● Población en extrema pobreza ● Grupos étnicos ● Población víctima del conflicto armado
2. Dimensión económica: Ibagué productiva, competitiva e innovadora	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo rural y agropecuario sostenible ● Turismo para la paz, la convivencia y el desarrollo económico ● Fortalecimiento de la industria, el comercio y el empleo ● Ciudad inteligente e innovadora con el fortalecimiento de la ciencia, tecnología e innovación y TIC
3. Dimensión ambiental: Desarrollo sostenible y defensa del agua	<ul style="list-style-type: none"> ● Agua potable y saneamiento básico ● Medio ambiente ● Reconversión minera para la inclusión social y un medio ambiente sostenible ● Variabilidad y cambio climático ● Protección animal ● Gestión del riesgo
4. Dimensión territorial: Ordenada e integrada para el desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> ● Ciudad sostenible y competitiva ● Vivienda y entorno para una ciudad amigable con el medio ambiente ● Vías, transporte y movilidad sostenible e incluyente, ● Servicios públicos eficientes ● Modernización del equipamiento urbano y rural ● Espacio público de todos y para todos
5. Dimensión institucional: Institucionalidad para la seguridad integral y la paz	<ul style="list-style-type: none"> ● Buen gobierno para la prosperidad ● Justicia, seguridad y convivencia, para la vida y la paz ● Desarrollo comunitario ● Instrumentos para la financiación del desarrollo territorial

Como se puede observar en la **Tabla 5**, los diversos sectores han sido distribuidos en las 5 dimensiones mencionadas, entre las cuales la dimensión social cuenta con más sectores focalizados. No obstante, al observar los programas propuestos, se inclinan más hacia las dimensiones social y ambiental con un 57% de los programas (**Figura 5**), para lograr el objetivo del plan de desarrollo municipal. Esto, permite inferir que el objetivo del plan de desarrollo busca estar alineado con el desarrollo sostenible¹ para la ciudad.

En cuanto a ejecución de programas, el plan indicativo de inversiones para el presente cuatrenio 2016-2019, aún está activo; sin embargo, se ha logrado obtener una radiografía del estado de avance al respecto. La **Figura 6**, muestra un comparativo del dinero programado para ser ejecutado durante el periodo versus el dinero que realmente se ha ejecutado para el cumplimiento del PDM, sometido al concejo municipal. Se observa que el mayor gasto se ha destinado a la dimensión social (más de dos billones de pesos) y la segunda dimensión en cuanto ejecución es la ambiental (\$133 948 914 millones de pesos).

Figura 5. Distribución de los programas del plan de desarrollo municipal 2016-2019

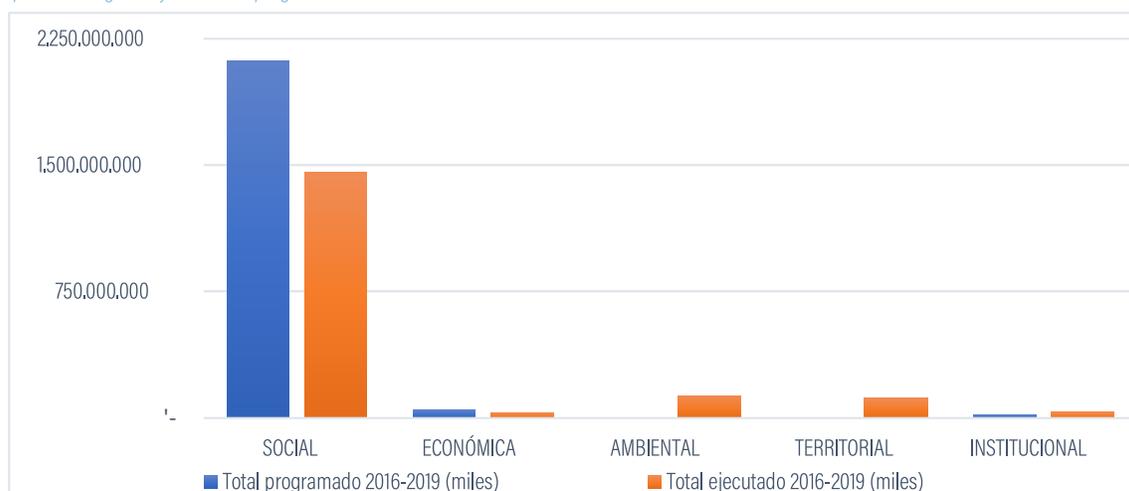


Aunque parezca desproporcionado, las diferencias de los montos ejecutados en la dimensión social, con respecto a las demás, hay que destacar que esta proporción del gasto ha sido afectada por la distribución de los programas determinados en el PDM, el cual contiene una concentración del 40% de los programas en la dimensión social (Figura 5). Igualmente, se destaca el alto monto ejecutado, el cual es superior al monto inicialmente programado en las dimensiones ambiental, territorial e institucional. La diferencia de los dineros ejecutados vs programados asciende a más de 230 mil millones de pesos, lo que indicaría una posible falencia en la planificación inicial al ejecutar mas recursos económicos de los inicialmente programados.

"hacer de Ibagué una ciudad sostenible, donde sus habitantes puedan tener una vida digna, incluyente y próspera en el marco del desarrollo humano, siempre bajo los principios de participación, transparencia, equidad y justicia."

PDM 2016-2019 Guillermo Alfonso Jaramillo

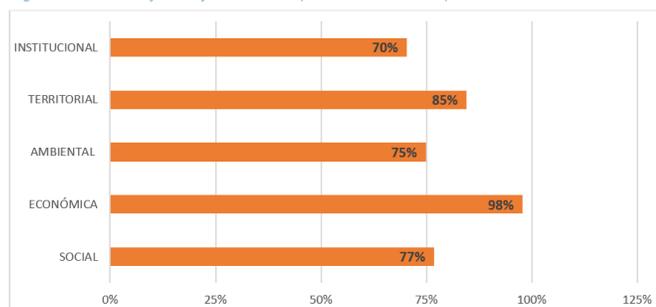
Figura 6 Comparativo de gasto ejecutado vs programado 2016-2019



En cuanto a la eficacia de los recursos económicos ejecutados para la obtención de los objetivos trazados en el PDM, se puede afirmar que la dimensión social no está siendo eficaz. Esto, debido a que las metas de cada programa, en esta dimensión, muestran en promedio un porcentaje de ejecución del 77% (Figura 7). Esto en comparación con el promedio de ejecución de la dimensión económica (98%) y territorial (85%). Esto indicaría que la dimensión social requiere una mayor cantidad de dinero ejecutado a cambio de un menor porcentaje de ejecución alcanzado, resultando en una baja eficiencia en la gestión pública. No obstante, el periodo administrativo aún no ha terminado, por lo cual hay tiempo, aunque corto, para mayores logros.

La administración municipal ha guardado coherencia con lo inicialmente planteado, lo cual revela que ha estado enfocada en fortalecer la dimensión social, así sea en detrimento de las otras dimensiones. Igualmente, el PDM ha sido estructurado en torno a los ODS y ha incluido de forma transversal estos objetivos. Sin embargo, para lograr un real desarrollo sostenible como lo ha establecido Naciones Unidas, la administración municipal ha fallado en fortalecer los otros dos pilares del desarrollo sostenible (ambiental y económico). En síntesis, la administración municipal de Ibagué liderada por el alcalde Guillermo Alfonso Jaramillo no ha dado la suficiente atención a los ODS 12 (producción y consumo responsable) y 13 (acción por el clima), objetivos claves para construir una ciudad con emisiones neutras en carbono.

Figura 7. Porcentaje de ejecución del plan de desarrollo por sectores



CONCLUSIONES

Fotografía Carlos Marín @candemarin

Este análisis de los planes de desarrollo ha enfrentado diversos retos para ser realizado. El primero de ellos, el acceso a la información de manera precisa y clara. Aunque la Alcaldía de Ibagué cuenta con información disponible de esta administración casi de manera completa, no se da el mismo caso para las anteriores administraciones, en particular las más antiguas.

La falta de trazabilidad de la información disponible inhibe en cierta medida hacer un análisis comparativo. Esto se debe a que los datos y la heterogeneidad en que la información ha sido publicada, impide hacer un análisis más profundo al no poder contar con puntos de comparación similares en el tiempo. Esto es el resultado de que cada PDM ha decidido contar su propio problema y solución sin tener en cuenta la historia propia de la ciudad que será administrada.

Este estudio, por lo tanto, se ha visto limitado al no poder contar con toda la información requerida para entrar en detalle sobre los resultados obtenidos. Por ello, es importante resaltar que este tipo de estudios y un mejor diagnóstico, podrá ser enriquecidos en la medida que se cuente con datos de calidad y de fuentes 100% fiables, solo así se robustecerá el análisis y los debates.

A lo largo de estos cuatro períodos (2004 - 2019), Ibagué se ha visionado como: "ciudad multipropósito" (2004-2007), "centro logístico" (2008-2011), "plataforma que se proyectará y se insertará en las dinámicas nacionales y globales" (2012-2015), y como una ciudad "verde, saludable, incluyente, productiva y en paz" (2015-2019).

Pese a que existen elementos comunes a todas las administraciones, como la preocupación por el crecimiento económico - la competitividad, la productividad, el encadenamiento logístico -, la movilidad, la convivencia a través de programas de cultura ciudadana, la paz y el respeto por los derechos humanos, no se encontraron fundamentos para afirmar que esos sean atributos que definan la Ibagué que tenemos. No solo no es reconocida como tal en el plano nacional, sino que entre la ciudadanía persiste un imaginario distinto: existe una mirada pesimista, autoflagelante, que promueve la fuga de cerebros y de brazos de trabajo.

Esto se explica por una verdad de perogrullo: cada nueva administración hace tabula rasa de la anterior, como si estuviera obligada a partir de cero. Lo paradójico es que no llegan con ideas totalmente nuevas, sino que en ocasiones se trata de discursos que se solapan, como las mencionadas en el párrafo anterior. Baste con comparar las tablas 1, 2, 3 y 5 de este documento para constatarlo. Si se realiza un balance de la ejecutoria del gobierno saliente, en asuntos que son relevantes para el gobierno entrante, ¿Por qué no se da continuidad a las políticas y programas? ¿Por qué no se construye desde lo construido? ¿No se realiza tal balance?

Esto puede tener que ver con otra verdad de perogrullo: que en la polarización que caracteriza el debate político local, y la pugna entre casas políticas por el control de los recursos de la administración, no hay espacio para el reconocimiento de los opositores, y lo que es más grave: no parece haber espacio en la agenda política para la construcción de un proyecto colectivo de ciudad que articule a la clase política, a los grupos de interés de la sociedad civil y a la ciudadanía. Por el tono del debate público, y cierta discrecionalidad en la ejecución de los recursos, pareciera que el objetivo primero de la clase política es ganar elecciones.

Esta realidad es lo que preocupa al colectivo ciudadano "Por Ibagué", y lo que al fin de cuentas anima este ejercicio: la posibilidad de unir todas las fuerzas vivas de la ciudad en torno a un horizonte común, para mejorar la calidad de vida, la convivencia, el desarrollo y las prácticas de gobierno.

"A lo largo de estos cuatro períodos, Ibagué se ha visionado como: ciudad multipropósito, centro logístico, plataforma que se proyectará y se insertará en las dinámicas nacionales y globales, y como una ciudad verde, saludable, incluyente, productiva y en paz."

