

Observar22

Informe de Coyuntura Social

Edición especial
10 años

Julio de 2010
Medellín - Colombia



VIGILADO SUBCOMITÉ ESPECIAL DE

Midiendo
el Desarrollo

comfama

Observar

La Revista Observar es una publicación de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia, Comfama

Consejo Directivo

Presidente Carlos Posada Uribe

Primer Vicepresidente Juan Carlos Ospina Gonzáles

Segundo Vicepresidente Rubén Darío Gómez Hurtado

Principales Jorge Ignacio Acevedo Zuluaga
Luis Carlos Villegas Echeverri
Juan David Vieira Fernández
José Vicente Cálad Gaviria
Guillermo Romero Agudelo
Hernán Ceballos Mesa
Gerardo Sánchez Zapata

Suplentes Juan Rafael Arango Pava
Luis Fernando Cadavid Mesa
Óscar Iván Zuluaga Serna
Juan Carlos Beltrán Cardona
Fernando Ojalvo Prieto
Álvaro Jairo Hincapié Vélez
Henry Vélez Osorio
Liliana María Vélez González
Octavio Amaya Gómez

María Inés Restrepo de Arango
Directora

Sofía Botero Uribe
Subdirectora de Cooperación Nacional
e Internacional

Comité Editorial Luis Felipe Arango Gómez
Victoria Euse Giraldo
Departamento de Investigación y
Pensamiento Social

Coordinación Editorial Sandra Ospina D'Alleman
Unidad de Comunicaciones Comfama

Diseño Editorial Paulo Betancur Vélez, Agente Mostaza
paulo@agentemostaza.com

Fotografía Unidad de Comunicaciones Comfama
Julián Gaviria

Escriba sus opiniones y comentarios a:
sospina@comfama.com.co

Las opiniones en esta publicación son responsabilidad de los
autores. Su contenido no compromete a COMFAMA.

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización.

ISSN - 1692 - 4959 Septiembre de 2008.
1.500 ejemplares

Esta publicación está impresa en papel fabricado con fibra de
caña de azúcar, un producto puro, biodegradable y reciclable.

www.comfama.com



Lee



PRESENTACIÓN

MARÍA INÉS RESTREPO DE ARANGO
Directora Comfama

CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

- 08** LOS INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS
Mauricio López González
Coordinador Grupo de Macroeconomía Aplicada
Universidad de Antioquia
- 12** 20 AÑOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO:
Un enfoque alternativo en la medición del progreso
Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama
- 16** LOS INDICADORES COMO PARADIGMAS DE PROGRESO:
Mediciones alternativas y felicidad
Victoria Euse Giraldo
Analista
Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama

ANÁLISIS DE INDICADORES

- 24** ALERTAS TEMPRANAS CRÍTICAS
Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama
- 28** LA CALIDAD: EL MAYOR RETO EN EDUCACIÓN
Piedad Patricia Restrepo Restrepo
Coordinadora
Programa Medellín Cómo Vamos
- 34** EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA
A NIVEL MUNICIPAL EN COLOMBIA E INCIDENCIA DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
Carlos Medina
Christian Manuel Posso
Investigadores
Banco de la República
- 42** SERVICIOS PÚBLICOS Y DESARROLLO
Gloria Stella Velásquez Castaño
Profesional Relaciones Externas
Dirección Responsabilidad Empresarial
EPM
- 50** INDICADORES DE MORTALIDAD Y MORBILIDAD EN EL ÁREA
METROPOLITANA DE MEDELLÍN Y ANTIOQUIA
Elkin Martínez López
MD MSc MPH
Facultad Nacional de Salud Pública
Universidad de Antioquia



58 SEGURIDAD PARA LAS LIBERTADES EN MEDELLÍN
Lukas Jaramillo-Escobar
Juan Pablo Durán
Juan Diego Jaramillo
Serio Andrés Urán
Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia
Secretaría de Gobierno
Alcaldía de Medellín

66 AVANCES EN LA CALIDAD DE VIDA EN MEDELLÍN:
Hacia un enfoque multidimensional
Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama

DESDE LA INSTITUCIONALIDAD

74 MEDELLÍN Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
Mónica Ospina
Investigadora Departamento de Economía
Universidad EAFIT

78 LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN COMPROMETIDA CON EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
Alexandra Peláez Botero
Subdirectora de Metroinformación
Departamento Administrativo de Planeación
Alcaldía de Medellín

82 ANTIOQUIA LE APUESTA A UN DESARROLLO MÁS EQUILIBRADO
Ana Cristina Moreno Palacios
Directora
Departamento Administrativo de Planeación
Gobernación de Antioquia

ANÁLISIS

86 EL CENTRO DE PENSAMIENTO SOCIAL:
Un actor relevante en la agenda social de Colombia

88 SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO
Adolfo Eslava
Jefe del pregrado en Ciencias Políticas
Universidad EAFIT

96 PIB Y DESIGUALDAD EN TIEMPOS DE CRISIS
Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama

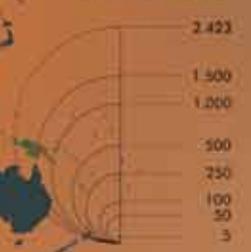
102 EL CASO DE IRLANDA:
Las políticas sociales y económicas que llevaron al fenómeno de prosperidad conocido como “el tigre celta”
María Alejandra Gonzalez-Pérez (PhD)
Jefe del departamento de Negocios Internacionales
Directora del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales
Universidad EAFIT

10 AÑOS DE PENSAMIENTO SOCIAL: EQUIDAD E INTEGRACIÓN



GDP (PPP) per capita (PPP)
International Monetary Fund

PRODUCTO INTERIOR BRUTO (En millones de euros)



DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL VALOR AÑADIDO BRUTO



PIB PER CAPITA PPA (Paridad de Poder Adquisitivo) UE 27 = 100



El propósito común de la equidad, conmemoración y reflexión

El año 2010 marca un hito importante para el discurso del desarrollo en el mundo.

Se celebran veinte años de publicación del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual, desde la primera edición ha situado a las personas como los protagonistas centrales del desarrollo, con un especial énfasis en la importancia de expandir sus capacidades y oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida.

De igual forma, se cumple el décimo aniversario de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, donde 147 jefes de Estado se comprometieron con el cumplimiento de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el 2015. Estos objetivos apuntan directamente al mejoramiento integral del bienestar y la disminución de la pobreza de las personas, especialmente en los países en vía de desarrollo.

El Informe de Desarrollo Humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio han buscado responder a la necesidad de medir el progreso bajo una óptica más integral, estimando variables complejas, además del ingreso, las cuales inciden cualitativamente en el bienestar de la población, y que son resultado de medidas efectivas de política pública para lograr niveles sostenibles de desarrollo.

Es en ese contexto, que, en el año 2000 nace la Revista Observar. Esta publicación tiene su origen en la creación del Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, como una iniciativa de Comfama apoyada por el Centro para el Desarrollo Humano del PNUD y el Sector de las Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO.

El propósito central de Observar ha sido realizar una lectura y análisis de temas sociales en la ciudad, el área metropolitana, el departamento de Antioquia

y el país, y señalar alertas tempranas entorno a las necesidades de la población en materia de política social.

Es así como con la creación del Observatorio en una primera instancia, y más adelante con la constitución del Centro de Pensamiento Social, Comfama en alianza con el sector privado afiliado y la comunidad académica, ha contribuido a mejorar los mecanismos para identificar vacíos y déficits críticos con miras a sugerir derroteros y posicionar temas de interés social, tanto en la agenda pública regional como en la estrategia de alianzas público-privadas para la creación de valor público. A través del seguimiento de indicadores sociales hemos podido precisar prioridades para la prestación de nuestros servicios, al mismo tiempo que hemos identificado tendencias sociales para maximizar el impacto de la intervención social de la Caja en la región.

La pertinencia de Comfama como institución que impulsa la generación de un pensamiento social renovado en Antioquia se da gracias al conocimiento de nuestra amplia base de afiliados, de los cuales cerca del 80% devengan ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos. Esta es una población que se encuentra en el filo de alta vulnerabilidad especialmente en la actual coyuntura global de recurrente volatilidad en la economía mundial.

En el contexto de nuestra misión de garantizar un sistema de previsión y de protección del capital humano y patrimonial de esta población, hemos logrado focalizar estrategias de inversión anti-cíclicas para expandir las oportunidades de los trabajadores a través de los programas que adelanta Comfama, no solo en beneficio de los afiliados, sino también para la promoción de la equidad social de la comunidad en general.

MARÍA INÉS RESTREPO DE ARANGO
Directora

Los indicadores sociales y económicos

Mauricio López González

Máster en Administración y Políticas Públicas CIDE, México

Coordinador Grupo de Macroeconomía Aplicada

Universidad de Antioquia

La imperiosa necesidad de construir y evaluar políticas públicas que promuevan el desarrollo social y económico de los países, ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con información veraz y oportuna sobre diferentes fenómenos económicos, culturales, políticos y sociales. Lo anterior justifica el uso de indicadores, que no son más que instrumentos prácticos que sirven para “indicar” en términos cualitativos, cuantitativos, gráficos y simbólicos, el estado o situación de un objeto de estudio previamente definido (García, 2009).

Generalmente, estos indicadores se derivan de variables o fenómenos globales, a través de los cuales se determina la acción a evaluar. Es decir, una vez identificado el suceso objeto de estudio, intervención o evaluación, es absolutamente necesario indagar sobre sus características, causas y consecuencias; con el fin de poder determinar el conjunto de variables que mejor lo describen. Esta compilación de información se realiza a través de indicadores.

Así, un indicador no es más que una razón, un cociente a través del cual se procesan estadísticas con fines interpretativos. Los indicadores permiten identificar que tan cerca, o lejos, nos encontramos de un estado definido como objetivo, o evaluar el impacto de una acción determinada. Su diseño no se encuentra circunscrito exclusivamente a las variables cuantitativas, sino también a variables cualitativas, con lo cual le dan un sentido a los datos, facilitando la explicación de los mismos.

Una definición más precisa de lo que es un indicador, la presenta Mondragón (2002) al respaldarse en la acepción presentada por la Organización para las Naciones Unidas (ONU) en 1999, cuando se refieren a los indicadores como “herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos (...) son medidas verificables de cambio o resultado (...) diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso (...) con respecto a metas establecidas, facilitan el reparto de insumos, produciendo (...) resultados y alcanzando objetivos”.

En cuanto a las características que los indicadores deben poseer, parece existir un consenso general respecto a varias cualidades, las cuales tienen que ver con:

Confiablez. Es decir que posean credibilidad una vez han sido dados a conocer al público. Esto se logra, en gran medida, gracias a la forma a través de la cual se compiló la información y se elaboró el indicador.

Oportunidad. Hace referencia tanto al momento en el cual se dan a conocer, como a la actualización permanente de los mismos.

Transparencia. Los cálculos deben ser muy precisos, de manera que cualquier analista pueda replicar el ejercicio.

Consistencia. Esta facultad tiene que ver con la posibilidad de hacer posible la comparación

Accesibilidad. Tiene sentido la sociabilidad, bien sea a una comunidad específica o especializada o a la sociedad en general.

Relevancia. Esta cualidad es fundamental, los indicadores deben dar cuenta de la política o acción que se pretende evaluar, es decir, deben guardar coherencia con los objetivos de las políticas que se están evaluando.

Congruencia. Diferentes fuentes deben alcanzar el mismo resultado.



Generalmente, estos indicadores son de carácter objetivo, es decir, su construcción se presenta a partir de información estadística derivada de fuentes primarias o secundarias, que resulta veraz, neutral e impersonal. Un ejemplo de lo anterior se obtiene cuando se contabiliza la producción total de bienes y servicios de una región, el número de empleados y desempleados de una ciudad, la prestación de ciertos servicios públicos, los ingresos de un determinado hogar, el número de personas que habitan una vivienda o los años de educación de una persona; entre otras.

No obstante, existen también indicadores subjetivos. Es decir, su cálculo se fundamenta en

una percepción¹, de allí que su utilidad para las políticas públicas depende de que se entienda cómo se forman las percepciones y qué factores influyen en ellas, y de que se reconozcan las incongruencias entre las percepciones y los indicadores económicos y sociales que la sociedad ha escogido como objetivos (Lora, 2008). Esta forma de medición ha tomado fuerza en los últimos años, con lo cual es relativamente común encontrar diferentes trabajos científicos que derivan conclusiones a partir de resultados respaldados por ambos métodos de medición, tanto objetiva como subjetiva.

¹ En este caso algunos ejemplos corresponde a indicadores de calidad de vida y el resultado del indicador se obtiene al preguntarle a las personas su percepción sobre algunos elementos que integran su día a día: ¿Es feliz? ¿Qué tan satisfecho se siente con su trabajo? ¿Cómo cree que será su vida en el futuro cercano? etc.

En este ensayo se analizan algunos de los más importantes indicadores sociales y económicos de carácter objetivo. Ambos grupos de indicadores contribuyen sustancialmente al momento de emitir juicios sobre el estado de un país, en cuanto a su grado de crecimiento y desarrollo económico. Dicho lo anterior, se hace indispensable diferenciar ambos conceptos. El crecimiento económico se refiere exclusivamente a los incrementos que sufre la producción total de bienes y servicios de una economía, para algunos analistas mejor si dicha variación se ha considerado en términos per cápita.

Por su parte, el desarrollo económico es un concepto dinámico, que implica o contempla la evolución de muchas variables no solo la producción total que realiza un país.

El desarrollo da cuenta de la forma en que los individuos interactúan en un entorno, de allí que algunos de los elementos que considera tienen que ver con: el medio ambiente, las características de la vivienda y el hogar, la salud, la educación, el ingreso, entre otras variables.

El desarrollo da cuenta de la calidad de vida, entendida como la sumatoria de todos aquellos elementos que conllevan una vida digna, de acuerdo con unos estándares determinados.

Así, el objetivo de los gobiernos ha de considerarse en términos del desarrollo económico, pues el crecimiento es tan sólo uno de los elementos que le integran. Dicho de otra forma, mejorar la calidad de vida de una sociedad ha de ser la meta que deben perseguir los diferentes *politymakers*, lo cual implica o requiere de cierto grado de crecimiento económico.

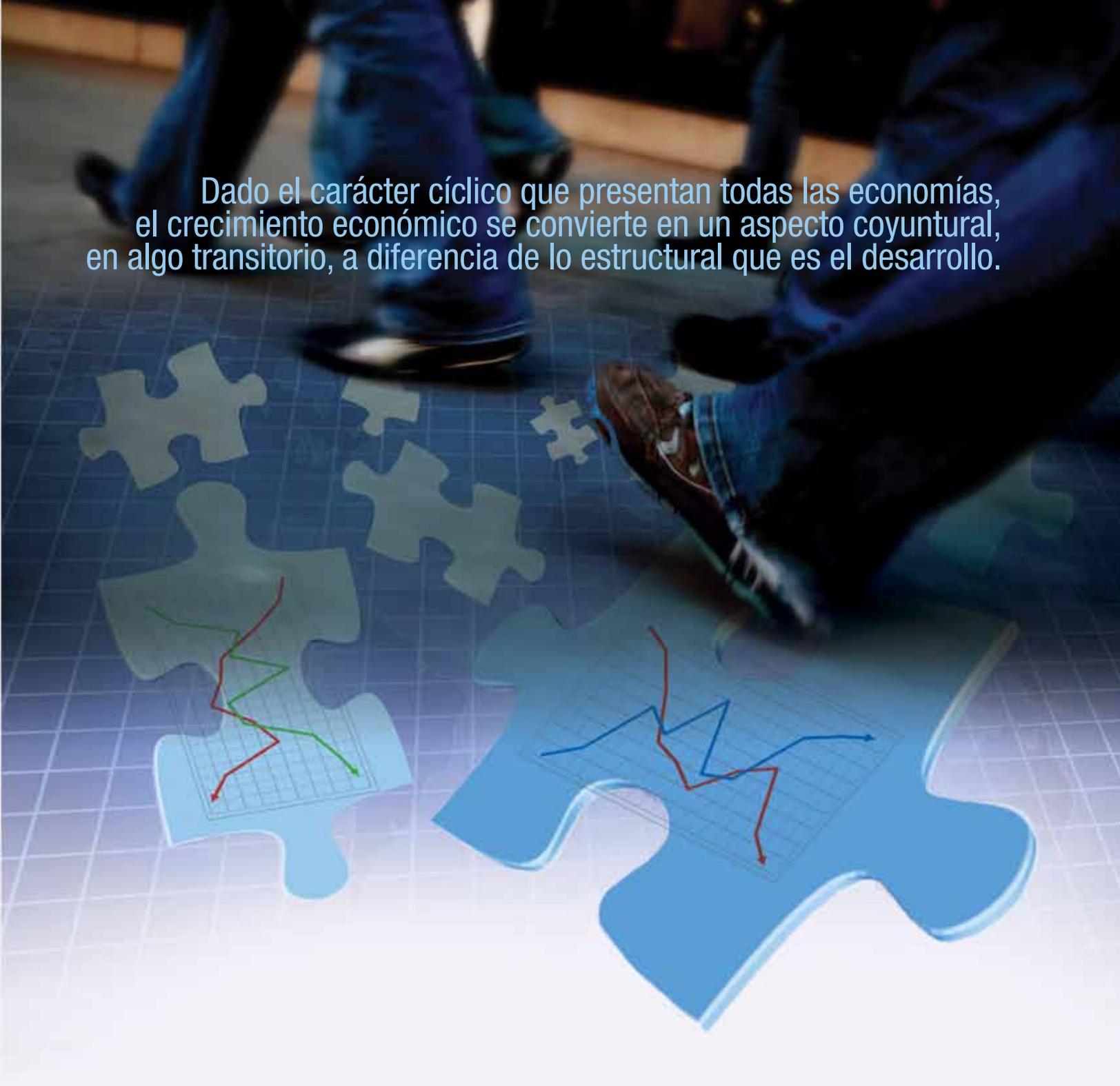
Algunos de los principales indicadores sociales pueden clasificarse en diferentes grupos, como son: salud y morbilidad, educación, vivienda, desarrollo humano, calidad de vida, entre otros. Adicionalmente, al interior de estos indicadores sociales también se encuentran los de pobreza y desigualdad; donde destacan: el coeficiente de Gini, la línea de pobreza², el coeficiente de desigualdad de Theil y el de necesidades básicas insatisfechas.

Por su parte, los indicadores económicos más destacados hacen referencia a los agregados económicos, es decir guardan mayor relación con la macroeconomía. Con lo cual se tiene así que algunos de los más relevantes son: el producto interno bruto, la tasa de inflación, la tasa de desempleo, la tasa de cambio, los índices bursátiles, el grado de apertura económica, el déficit fiscal, entre otros.

El seguimiento sistemático de este conjunto de indicadores permite dar cuenta del estado de un país en cuanto a dos importantes elementos: el social y el económico. Dicho de otra forma, el conjunto de políticas o acciones encaminadas a la búsqueda del desarrollo económico, podrían evaluarse a través de los indicadores sociales y económicos mencionados anteriormente, cumpliéndose así uno de los objetivos de contar con un buen sistema de indicadores: influir en la toma de decisiones, es decir, incidir en las políticas públicas.

En suma, el uso de indicadores sociales y económicos se encuentra plenamente justificado en la medida en que a través de ellos se logre dar cuenta, con inmejorable precisión, sobre el estado de una sociedad. Sin desconocer los problemas inherentes a la medición y recolección de los datos, el cálculo de indicadores permite la mayor transparencia y contribuye en la rendición de cuentas y gobernabilidad de las diferentes agencias públicas.

2 En este caso puede emplearse una medición económica que consiste en considerar el conjunto de personas cuyo ingreso diario es igual o inferior a dos dólares. No obstante, Amartya Sen logró ampliar considerablemente el concepto y la medición de la pobreza, al tener en cuenta un conjunto más amplio de variables y las posibilidades reales con las cuales cuentan los individuos para realizarse como sujetos activos de una sociedad.



Dado el carácter cíclico que presentan todas las economías, el crecimiento económico se convierte en un aspecto coyuntural, en algo transitorio, a diferencia de lo estructural que es el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Lora, Eduardo (2008) *Calidad de vida: Más allá de los hechos*. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de cultura Económica. Washington D.C.

Lora, Eduardo (2005) *Técnicas de Medición Económica. Metodología y aplicaciones en Colombia*. Alfaomega editores. Tercera edición.

Mondragón (2002) ¿Qué son los indicadores? *Revista de información y análisis*. No. 19. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf> Consultado el día 6 de mayo de 2010.

García, Juan (2009) *Evaluación de indicadores*. Consultoría Para el Fortalecimiento Institucional. Programa Medellín Cómo Vamos.

20 Años del Índice de Desarrollo Humano

Un enfoque alternativo en la medición del progreso

Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama

Desde hace más de 35 años, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha ejecutado estrategias con el propósito fundamental de canalizar el enfoque del desarrollo alrededor del ser humano. Una de las primeras iniciativas fue adelantada en 1976 por la Organización Internacional del Trabajo, a través de la formulación de la Teoría de las Necesidades Insatisfechas. En esta teoría se analizan los problemas inherentes al desarrollo desde una perspectiva global: empleo, pobreza e inequidad, mediante misiones de estudio a diferentes países incluyendo a Colombia.

A pesar de que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) era considerado un ambicioso estudio que atrajo el tema de desarrollo y necesidades básicas a la esfera de discusión multilateral, las reformas estructurales de los años ochenta y el enfoque de las políticas económicas en el pago de la deuda externa de África y América Latina, crearon un ambiente tenso para un cambio de paradigma hacia una orientación del accionar internacional enmarcado en el concepto de la dignidad humana.

Como respuesta a la necesidad de dignificar el desarrollo y presentar un enfoque alternativo al sistema tradicional vigente hasta ese momento dentro de las instituciones del *Bretton Woods*¹, la ONU a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica desde 1990 los Informes de Desarrollo Humano, considerados una herramienta para ampliar y medir las perspectivas de desarrollo de los países a partir de un grupo diverso de variables más allá del ingreso, tradicionalmente medido por el PIB.

En el primer informe, el desarrollo humano fue definido formalmente como “el proceso para ampliar las oportunidades humanas; siendo las más críticas de estas oportunidades las de vivir una vida larga y saludable, tener educación y acceder a recursos para lograr un estándar de vida digno”². Otras

oportunidades incluidas en informes posteriores incluyen la libertad política, la garantía de derechos humanos y el respeto personal.

A partir de esta premisa, estos informes toman como punto de comparación entre los países el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual además de considerar el nivel de vida vía ingreso, medido por el PIB per cápita real, toma las variables de longevidad y el nivel de educación³ de la población. El aumento del ingreso desarticulado de otras dinámicas sociales que se presentan en una región, no garantiza el mejoramiento de la calidad de vida de la población; de esta forma, el PNUD utiliza el IDH como un índice alternativo para medir el grado de desarrollo de los países, y así mismo para medir el progreso de este índice entre diferentes períodos, además de utilizarlo como base comparativa entre distintas sociedades.

De acuerdo con Amartya Sen⁴, “existe una profunda complementariedad entre la libertad de agencia del individuo y el ordenamiento social”; y con base en este planteamiento la ONU asegura que las sociedades con mejores niveles de IDH, son más libres y equitativas.

1 Los Acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en 1944, donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras a nivel internacional. A partir de estos acuerdos se creó el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Así mismo se acordó el uso del dólar americano como moneda de intercambio internacional.

2 2009. Jolly, R et al. “The UN and Human Development”. UN Intellectual History project, Nota de Trabajo N. 8. Ralph Bunche Institute for International Studies, The CUNY Graduate Center.

3 El IDH mide la longevidad a través de la “esperanza de vida al nacer” con un rango de referencia entre 25 y 85 años. El nivel educacional se mide medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio) con un rango entre el 0 y 100%. El nivel de ingreso se mide entre 100 y 40.000 dólares. Fuente: “Índice de Desarrollo Humano: IDH”. PNUD Colombia. Consultado el 23 de mayo de 2010. Recurso en línea: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=a-c02001-60186-&s=a&m=a&e=B&c=02008>

4 2000 Sen, Amartya. “Desarrollo y libertad”. Editorial Planeta, Bogotá.



En contraste con el enfoque monetario, la perspectiva del desarrollo humano se concentra en objetivos orientados a las personas y enfatiza que las acciones políticas y económicas deben considerarse como medios para alcanzar fines que redunden en el bienestar humano, y no deben ser tratados como fines en sí mismos.

“Los individuos son más libres porque la sociedad está mejor ordenada y, al mismo tiempo, la sociedad ordenada facilita el ejercicio de la libertad. El desarrollo humano va mejorando si, cada vez más, los individuos pueden escoger la forma de vida preferida”⁵, la cual al limitarse a la medida del nivel de ingreso como referencia, desfigura el amplio espectro del actuar social en el trabajo por el mejoramiento de las oportunidades de un país.

Existe entonces un importante contraste entre la prosperidad económica y el desarrollo humano, que se evidencia entre las diferentes mediciones de los avances económicos a través del PIB, y los avances humanos, los cuales son evaluados por una serie de indicadores que no son exclusivamente monetarios. “Aunque existe una correlación débil entre las dos mediciones, la información muestra que muchos países en desarrollo tienen resultados insatisfactorios en muchos indicadores sociales y de derechos humanos a pesar de tener resultados económicos relativamente positivos”⁶

Con esta perspectiva, el PNUD ha publicado desde hace 20 años a nivel mundial más de 500 Informes de Desarrollo Humano en 140 países incluyendo, además de los informes globales, informes específicos de países y regiones. Estos informes son a la vez un diagnóstico para gestionar estrategias para las poblaciones y, de igual forma, sirven de evidencia de las acciones ejecutadas para corregir las debilidades en términos de desarrollo.

En 2010 se cumplen 20 años del uso del IDH en el mundo como el indicador que sitúa a la gente como el centro del desarrollo. Tomando como ejes transversales el ingreso, longevidad y nivel de escolaridad, los Informes de Desarrollo Humano a lo largo de los años han retomado retos que afectan especialmente el mundo en desarrollo, tales como pobreza, género, democracia, derechos humanos, libertad de expresión, globalización, cambio climático y más recientemente movilidad⁷.

Así mismo, además del IDH, el PNUD ha implementado otros tres indicadores para monitorear áreas claves del desarrollo:

El Índice de Desarrollo de Género (IDG) es una medición ajustada del IDH para mostrar las inequidades entre hombres y mujeres en las dimensiones básicas de longevidad, educación y acceso a recursos.

La Medida de Empoderamiento de Género (MEG) es un indicador que se enfoca en las oportunidades a disposición de las mujeres. Mide la inequidad de oportunidades en la participación política y toma de decisiones, en la participación económica y sobre la posesión de recursos económicos.

El Índice de Pobreza Humana (IPH) mide las privaciones dentro de las dimensiones básicas de desarrollo humano. Combina la proporción de gente en un país con baja esperanza de vida, analfabetismo y bajo acceso en general a los recursos económicos para tener un estándar de vida decente.

5 2008. “Informe de Desarrollo Humano: Bogotá una apuesta por Colombia” Oficina PNUD Colombia. 344 pág.

6 2009. Jolly, R et al. “The UN and Human Development”. UN Intellectual History project, Nota de Trabajo N. 8. Ralph Bunche Institute for International Studies, The CUNY Graduate Center. Recurso en Línea: www.unhistory.org

7 “20 years on: pushing the frontiers of human development” Human Development Report 2010. Consultado el 23 de mayo de 2010. Recurso en línea: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>



La contribución más significativa del enfoque en desarrollo humano para la ONU ha sido la capacidad de integrar cuatro ideas fundamentales para la dignificación del ser humano: la transición de guerra y conflicto, a paz y negociación; independencia soberana de las naciones; desarrollo económico y social para alcanzar niveles de vida más altos; y el aseguramiento de derechos humanos para todos.

Estos indicadores continúan con el eje central de enfoque en las oportunidades humanas, que para el 2010 tiene el propósito especial de permear de una manera más contundente las decisiones estatales y multilaterales en cuanto a políticas sociales y económicas. Este constituye el gran reto de la ONU con respecto al Informe de Desarrollo Humano, que si bien ha influenciado la rama del pensamiento sobre desarrollo e igualdad, tiene un amplio camino por recorrer en el posicionamiento como una herramienta de consulta efectiva en la elaboración de políticas públicas y, como ente articulador macro del rol de la sociedad civil en las estrategias implementadas por los Estados.

El IDH en Colombia

En Colombia, el PNUD ha elaborado seis Informes Nacionales de Desarrollo Humano, desde el diagnóstico de desarrollo y pobreza nacional en 1998, hasta los informes regionales de “Bogotá, una apuesta por Colombia” y “Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico” en 2008. Los temas centrales

en los informes han sido paz y derechos humanos, desarrollo sostenible, inclusión y equidad de género. No obstante el tema que ha permanecido constante en todos los informes, especialmente hasta 2003, es el conflicto armado.

A través de la realización de un análisis de las áreas más álgidas del conflicto armado en Colombia a través de un monitoreo en los informes de 1998, 1999, 2000 y 2003, el PNUD ha realizado una serie de recomendaciones para realizar reformas en el manejo del conflicto, y así mejorar los niveles de desarrollo e inclusión a nivel nacional. A pesar de los retos de pobreza y desigualdad que enfrenta el país, desde el año 2000, Colombia ha visto un claro avance en las condiciones para el desarrollo humano pasando de un IDH de 0,772 a 0,807⁸ en una década. No obstante la volatilidad del conflicto, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la protección de los derechos humanos, constituyen los temas neurálgicos en la agenda del desarrollo para el país en los próximos años.

8. 2009 “Tendencias del índice de Desarrollo Humano”. En: Informe de Desarrollo Humano 2009. PNUD, Nueva York. 245 pág.





Los indicadores como paradigmas de progreso

Mediciones alternativas y felicidad

Victoria Euse Giraldo

Analista

Departamento de Investigación y Pensamiento Social

Comfama

En el debate sobre la medición del progreso de las sociedades, se pueden observar distintos acercamientos para determinar cuáles son los factores que mejor visualizan el grado de avance de una sociedad. Es importante resaltar que existe un consenso sobre cuáles deben ser las condiciones mínimas que debe tener un estándar de medición social para que indique eficientemente las características del progreso; entre otras, deben permitir la realización de comparaciones progresivas entre períodos, reunir acertadamente la mayor cantidad de información relevante y, si bien deben ser cuantificables, deben proporcionar información cualitativa para una adecuada interpretación y toma de decisiones.



En el transcurso del siglo XX, se determinaron varios paradigmas sobre los factores determinantes para la medición del progreso. A partir de la Gran Depresión de la década de 1930, el desarrollo se empezó a medir en razón del desempeño de la actividad económica¹ y desde 1953, la Comisión Estadística de las Naciones Unidas determina en el Sistema de Cuentas de Ingreso Nacional (SCN) las medidas estándares del progreso mundial, a través del cálculo del Producto Interno Bruto (PIB) el cual recopila y monitorea todos los flujos de ingresos y egresos de una economía en un periodo específico².

¹ División de Estadísticas de Naciones Unidas. Historic Versions of the System of National Accounts. URL: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/hsna.asp> . Consultado el 4 de abril de 2010.

² 2004 William A. McEachern "Economía: Una Introducción Contemporánea". México, D.F. : Thomson Learning, 789 páginas. Página 44.

Considerando variables expresamente monetarias como consumo, inversión privada, gasto público y el balance de comercio exterior, el PIB ha sido el indicador más utilizado para medir el desarrollo económico como estándar de progreso en la mayoría de los países del mundo.

Es claro que los criterios considerados dentro del PIB son de corte utilitarista, es decir, determinan pobreza en términos de privaciones económicas, seguridad alimentaria con base en la disponibilidad de alimentos y el desarrollo como la maximización de la eficiencia económica. Este enfoque unidimensional del progreso ha sido criticado por no reflejar la imagen completa de las necesidades y oportunidades de una sociedad.

Se puede identificar tanto en el círculo académico como en las instituciones de las Naciones Unidas, cómo desde 1970 se ha percibido un cambio de paradigma, donde el progreso ha pasado de ser un simple concepto de eficiencia económica a ser un reflejo del respeto de los derechos humanos³. De acuerdo a Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998, el concepto utilitario del desarrollo tiene limitantes en la medida que no considera todos los fenómenos de la vida real, no evalúa ni compara los intereses, oportunidades y libertades del ser humano⁴. De acuerdo al Gráfico 1 se puede observar cómo las premisas de Sen, contrastan con el enfoque tradicional, y sientan la base para un enfoque multidimensional del progreso y desarrollo de las naciones.

Mucho se ha cuestionado la efectividad del ingreso nacional para determinar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la gente. En muchos casos, sociedades con tasas crecientes del PIB, tienen altos niveles de pobreza; el sistema tradicional ha mostrado limitaciones, generando distintos espacios para discutir sobre las necesidades, las características y variables alternativas para la medición del progreso.

Gráfico 1
Las “mediciones comunes” del desarrollo

CONCEPTO	ACERCAMIENTO TRADICIONAL	ACERCAMIENTO CONTEMPORÁNEO
Intereses Individuales/ Ventajas/ Bienestar	Ingreso Consumo Utilidad (Determinante de la felicidad y la realización personal)	Capacidades y oportunidades humanas, dentro de un contexto de libertad y derechos.
Seguridad Alimentaria	Disponibilidad nacional de alimentos y materias primas.	Derecho a la alimentación de individuos y grupos.
Pobreza	Privación del ingreso, consumo y gasto.	Privación de las capacidades humanas tales como conocimiento, longevidad y calidad de vida (acceso a servicios y a agua) Mayor énfasis en autodeterminación, autoestima, participación y empoderamiento.
Finalidad del Desarrollo	Eficiencia económica/ maximización de PIB per cápita.	Desarrollo Humano y libre. La expansión de las capacidades valiosas. El cumplimiento de las libertades y los derechos humanos. La sostenibilidad de la distribución del bienestar social.

Fuente: “Economic Theory, Freedom and Human Rights: The Work of Amartya Sen”. ODI Briefing Paper. Noviembre de 2001.

3 2001. “Economic Theory, Freedom and Human Rights: The Work of Amartya Sen”. ODI Briefing Paper. Noviembre de 2001.

4 1987. Sen, A. “Sobre Ética y Enocomía”. Oxford: Blackwell.

Gráfico 2
Las variables del desarrollo desde diferentes autores

MAX NEEF	Necesidades humanas	Subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad.
AMARTYA SEN	Libertades Instrumentales	Oportunidades económicas, libertades políticas, servicios sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora.
RODADO Y GRIJALBO	Dominios	Nivel de vida, condiciones de vida, medio de vida y relaciones de vida
PNUD	Dimensiones humanas	Vida larga y saludable, nivel educativo e ingreso suficiente para tener acceso a bienes básicos

Fuente: "Otra Visión de la Calidad de Vida" Documento de Trabajo N. 1. Programa Medellín Cómo Vamos. 2006.

Al igual que Sen, otros autores han optado por acercamientos multidisciplinarios al desarrollo, como se discutía anteriormente, con una visión más allá del ingreso. En el Gráfico 2 se observan diferentes caracterizaciones de la calidad de vida que tienen como eje central al ser humano.

En la década de 1980, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con base en las aproximaciones de Sen y otros autores, construye el Índice de Desarrollo Humano (IDH) el cual se ha convertido en uno de los índices alternativos mixtos más utilizados para medir pobreza y desarrollo en el mundo. Si bien este indicador considera el ingreso como variable importante para el desarrollo, no la singulariza e igualmente considera las variables de escolaridad y longevidad, en su cálculo.

Otros entes multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han comenzado a mirar el concepto de desarrollo como un conjunto de variables tanto cuantitativas como cualitativas; y monetarias como no monetarias; tal es el caso de indicadores como Acceso a Internet, Dignidad de Empleo y Descarbonización de la Energía que hacen referencia al grado de bienestar, dándole un carácter más universal a la medición del progreso y aumentando el potencial de efectividad a la formulación de política pública a partir de estas mediciones.

Progreso y felicidad

De acuerdo a Sen, existe una correlación entre el aumento de las libertades civiles, la defensa de los derechos humanos y la calidad de vida¹ con el aumento de la felicidad. En contraste, observa cómo a mayores niveles de ingreso, no necesariamente aumentan los niveles de felicidad, ya que después de suplir las necesidades básicas que dependen del acceso a los recursos, la relación del ingreso con la felicidad puede desarticularse².

La pregunta que deben responder los nuevos indicadores del progreso es cómo medir el incremento de la calidad de vida, una vez ya se tiene asegurada la supervivencia.

1 2004. Sen, A. "Desarrollo y libertad". Séptima reimpresión. Planeta, Bogotá.

2 2008. Inglehart, R et al "Desarrollo, libertad y el aumento de la felicidad" En: Perspectivas de Ciencia Psicológica Volumen 3 Número 4. Asociación de Ciencia Psicológica. Pág 264-285.

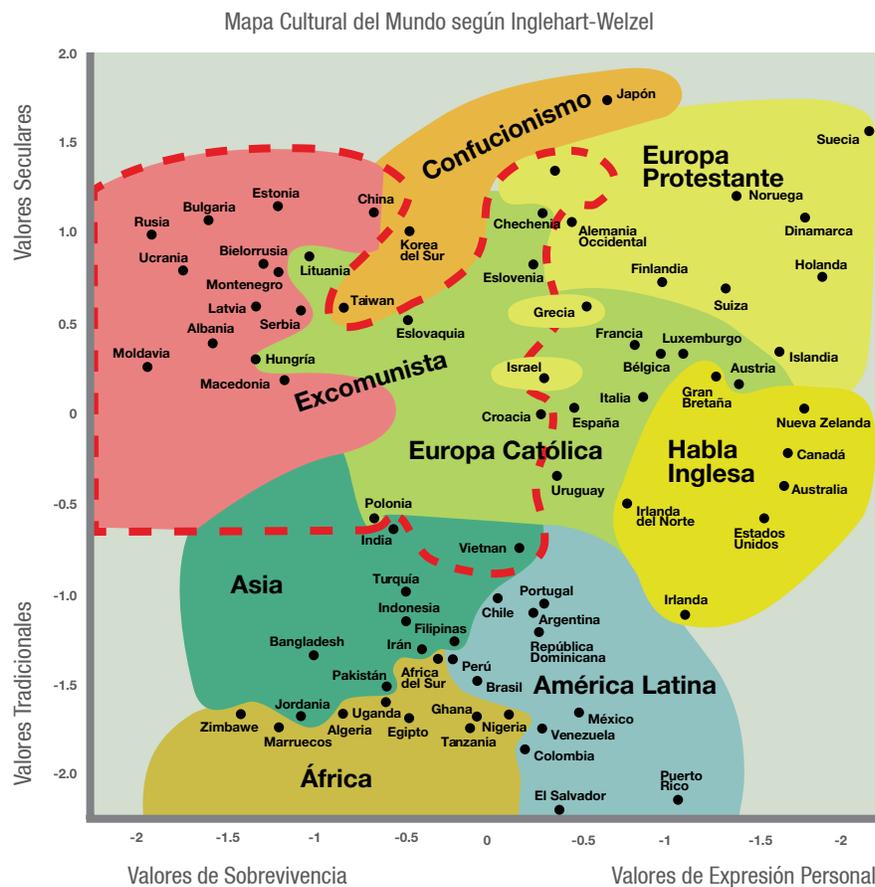
Según la Encuesta Mundial de Valores³, antes de considerar una medición de la felicidad, se deben identificar el conjunto de valores vigente en las sociedades, con base en el análisis de las principales áreas de preocupación humana de las mismas. Desde una óptica se analizan los valores en función del grado de tradicionalismo y racionalidad, y por otro lado, se analizan en el enfoque sobre la supervivencia ó la autoexpresión.

Las sociedades más cercanas al polo tradicional, enfatizan la importancia de los conceptos de autoridad y obediencia, al igual que estándares absolutos y valores familiares tradicionales; estas sociedades tienen altos niveles de orgullo nacional y expectativas nacionalistas. Las sociedades con valores seculares-rationales tienen preferencias opuestas en todos estos temas.

Gráfico 3
Mapa Mundial de Valores

Así, como lo muestra el Gráfico N. 3, las prioridades no son las mismas en todas las sociedades; la felicidad necesariamente tendría estándares de medición distintos. En los países más industrializados, se ha pasado de un marcado énfasis en la seguridad económica y física, hacia un creciente énfasis en el bienestar subjetivo y autoexpresión⁴; mientras que en los países en vía de desarrollo, el cubrimiento de las necesidades básicas todavía constituye unas de los temas más críticos de política pública. Esta diferencia es un reflejo, quizás indirecto, de las desigualdades que se presentan entre distintas sociedades entre regiones, países, incluso dentro de los mismos países.

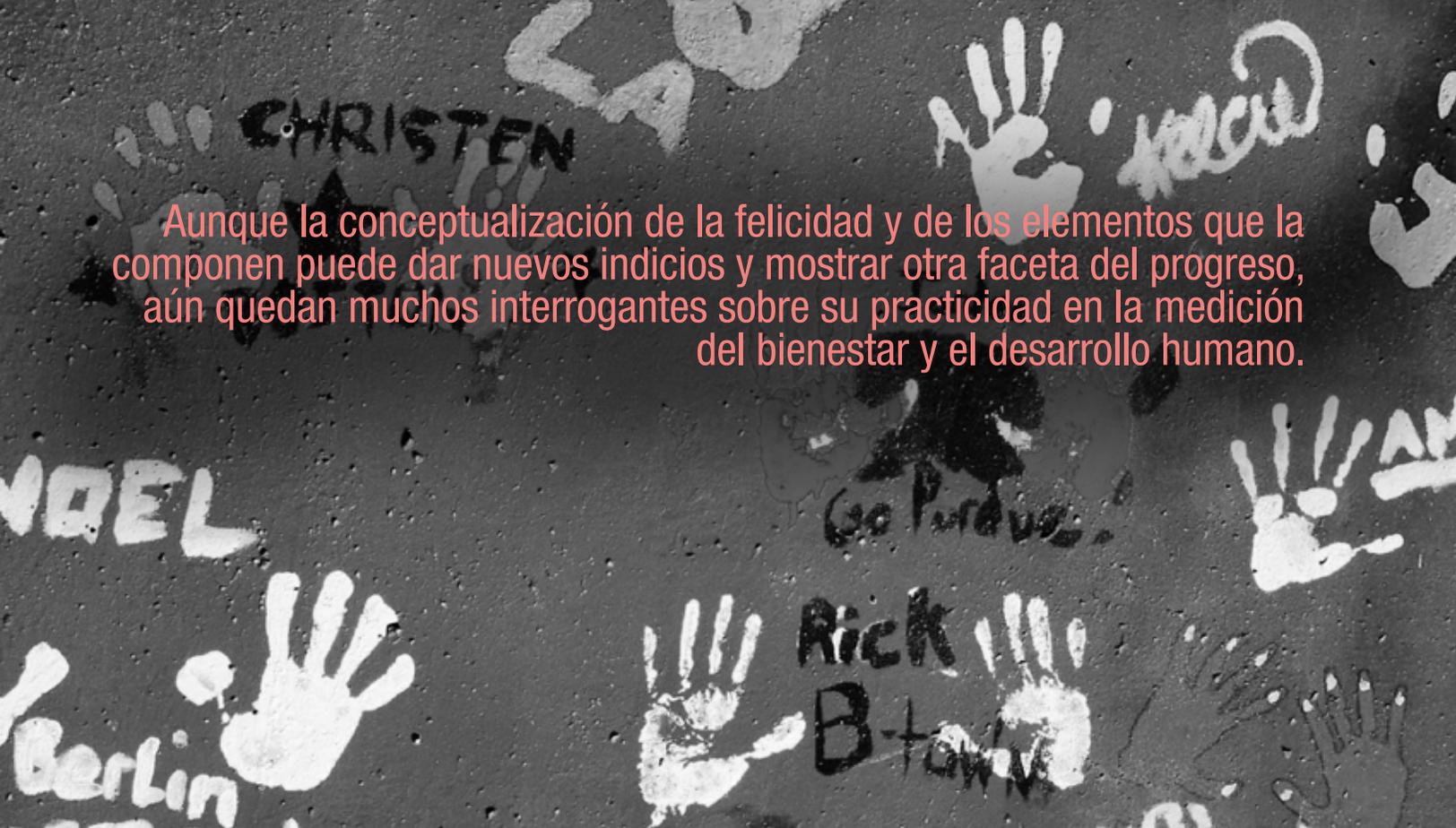
No obstante, si comparar el conjunto de valores universales entre las sociedades se convierte virtualmente en un mecanismo casi imposible para medir los niveles de felicidad, se pueden abstraer elementos que permitan hacer un contraste entre diferentes países y regiones.



Fuente: "Mapa mundial de Valores". Inglehart, R. y Welzel, C. Recurso en Línea: www.worldvaluessurvey.org

³ Inglehart, R. y Welzel, C. Mapa Mundial de Valores. Recurso en Línea: www.worldvaluessurvey.org

⁴ Los valores de autoexpresión le dan gran prioridad a la protección del medio ambiente, a la tolerancia de la diversidad y las crecientes demandas de participación en los procesos de toma de decisiones en la economía y en la vida política.



Aunque la conceptualización de la felicidad y de los elementos que la componen puede dar nuevos indicios y mostrar otra faceta del progreso, aún quedan muchos interrogantes sobre su practicidad en la medición del bienestar y el desarrollo humano.

Esta hipótesis fue una de las motivaciones del presidente francés Nicolás Sarkozy para conformar la “Comisión de Medida del Desempeño Económico y del Progreso Social de Francia” a cargo de los Premio Nobel de economía, Joseph Stiglitz y Amartya Sen en 2009. El objetivo de esta comisión fue crear un marco conceptual que permitiera crear indicadores para medir el grado de felicidad de los ciudadanos franceses, una vez más, trascendiendo indicadores convencionales como el PIB y tomando como punto de partida la satisfacción de las necesidades básicas⁵.

Algunas de las conclusiones del informe indican que el PIB como medida de desarrollo debe ser corregido para que incluya fenómenos que se encuentran fuera del mercado. Igualmente se recomienda que la conceptualización del bienestar debe incluir elementos objetivos y subjetivos, además de su sostenibilidad en el tiempo, es decir, la capacidad de transferencia a futuras generaciones.

Quizás uno de los puntos más enfáticos del reporte es la recomendación de enfocar el desarrollo económico desde la óptica de los hogares, prestando

especial atención a la distribución del ingreso. Este informe si bien da claridad en algunos conceptos, es trabajo preliminar para la formulación de indicadores no convencionales en Francia.

Es tanto el interés que la felicidad despierta como indicador para determinar el bienestar, que además de Francia otros países como Estados Unidos, Canadá e incluso la OCDE y la Unión Europea han empezado estudios propios sobre este tema, inspirados en la comisión delegada por Sarkozy.

La felicidad es etérea y la interpretación sobre sus componentes es altamente subjetiva y, como se mencionó al principio de este artículo, un índice debe ser cuantificable y comparable para que pueda ser interpretado, difundido y utilizado de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones. Aunque la conceptualización de la felicidad y de los elementos que la componen puede dar nuevos indicios y mostrar otra faceta del progreso, aún quedan muchos interrogantes sobre su practicidad en la medición del bienestar y el desarrollo humano.

⁵ Tomado del discurso del Presidente francés Nicolás Sarkozy en la Versión N. 40 del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza. 27 de enero de 2010.

ÍNDICES DE BIENESTAR ALTERNATIVOS

Para cada sociedad existe un grupo de valores dominantes particulares, lo cual indica que las variables prioritarias para determinar una posible medición de la felicidad son diferentes, dando como resultado la construcción de índices a partir de enfoques muy diversos. Este cuadro presenta un grupo pequeño de índices e indicadores que miden la felicidad haciendo énfasis particular en variables diversas. Es importante anotar que las instituciones que los construyen van desde tanques de pensamientos de carácter privado, grupos de trabajo de cumbres internacionales e incluso Estados a través de mandatos de gobierno.

Nombre	Institución	Descripción	Composición de Indicadores
Índice Happy Planet	New Economics Foundation	EL HPI es un índice que muestra la relación que existe entre la eficiencia ecológica y el bienestar de las personas en cada país del mundo. De manera práctica, este índice muestra la eficiencia relativa del uso de los recursos naturales con la cual los países garantizan vidas largas y felices para sus ciudadanos.	Este índice se compone de tres variables fundamentales: expectativa de vida, satisfacción vital (bienestar subjetivo) y huella ecológica (efecto de la actividad humana sobre el medio ambiente)
Índice de Prosperidad	Instituto Legatum	El Índice de Prosperidad de Legatum es un ranking anual de 104 países donde se miden diferentes factores como riqueza, crecimiento económico, bienestar personal y calidad de vida.	Este índice se mide a través de 79 indicadores agrupados en 9 sub-índices: Fundamentos económicos Instituciones Democráticas Salud Gobernabilidad Capital Social Empresarismo e innovación Educación Seguridad Libertad Personal
Global Competitiveness Index (Índice de Competitividad Global)	Foro Económico Mundial	Es un índice que mide la competitividad de los países a partir de variables procedentes de datos objetivos y encuestas.	Utiliza 90 variables agrupadas en nueve categorías: instituciones, infraestructura, situación macroeconómica, sanidad, educación primaria y superior, formación profesional, eficiencia de mercados, capacitación tecnológica, sofisticación empresarial e innovación.
Felicidad Nacional Bruta (FNB)	Bután	Es una de las primeras iniciativas para construir un índice compuesto alternativo que mide el bienestar a partir de niveles subjetivos de felicidad. Esta es la única medida estatal hasta el momento que mide la felicidad subjetiva, y cuyos resultados se traducen en el proceder del primer Ministerio de la Felicidad del mundo.	La FNB está compuesta por 72 variables agrupadas en 9 categorías de indicadores: Bienestar psicológico Educación Uso del tiempo Ecología Cultura Vitalidad comunitaria Salud Estándar de vida Buen gobierno



Alertas tempranas críticas

Midiendo la inequidad en Medellín

Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama

INDICADOR MULTIDIMENSIONAL DE CALIDAD DE VIDA

Incluye aspectos como vulnerabilidad del Hogar, capital humano, acceso y calidad del trabajo, salud, escasez de recursos, desarrollo infantil, carencias habitacionales y bienes durables. Este indicador va de 0 a 100, siendo cero el menor nivel de calidad de vida y cien el mayor.

Las comunas con mayor calidad de vida media son: El Poblado y Laureles (74,7 y 55,9 respectivamente). Los hogares con condiciones de vida media más baja se encuentran en las comunas Popular (11,5) Santa Cruz (11,93) Villa Hermosa (14,29) Manrique (13,58) San Javier (14,43).

NÚMERO DE ESTUDIANTES JÓVENES POR FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN 10 Y 11

Se consideran estudiantes jóvenes de media los que tienen entre 16 y 17 años de edad

En la educación media (grados 10 y 11) el número de estudiantes se ha reducido en el período 2004-2009, pasando de 80.694 estudiantes a 76.782. La cobertura para la media en 2009 fue de 76,1%, lo que implica que en Medellín hay 24.114 jóvenes entre los 16 y 17 años por fuera del sistema educativo. Esta tasa de jóvenes por fuera del sistema educativo puede ser explicada por varias razones; por un lado la crisis económica ha provocado que muchas familias retiren a sus hijos del sistema educativo para insertarlos en el mercado laboral en busca de nuevos ingresos. Por otra parte algunos jóvenes consideran que el sistema educativo en la media y la educación superior no es pertinente para sus necesidades y prefieren ingresar de manera más temprana al mercado laboral.

TASA DE DESERCIÓN Y REPETICIÓN EN SECUNDARIA Y MEDIA

En el período 2004-2008, la tasa de deserción se ha mantenido por debajo del 4% para todo el sistema. Las tasas más altas se han presentado en secundaria (sexto, séptimo, octavo y noveno grado) un promedio de 4,8% en el período 2007-2008. Por el contrario, la tasa de deserción en la media cayó 8,8%. La tasa de repitencia más alta se encuentra igualmente en la educación secundaria la cual en el período 2008-2009 fue de 19%. En el caso de la media, la tasa de repitencia fue de 16,7% en este mismo período. A pesar de el número de repitentes aumentó de 5.861 en 2008 a 7.326 en 2009, este aumento es inferior al promedio del período 2004-2007 que fue de 12.586 estudiantes.

La deserción tiene una relación directa con la crisis económica y la inserción de los jóvenes en el mercado laboral. Por otro lado, la situación de seguridad en algunas zonas de la ciudad ha interferido con la asistencia de algunos jóvenes a las instituciones educativas.

TASA DE COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La tasa de cobertura de Educación Superior se calcula para los 10 municipios que conforman el Área Metropolitana de Medellín

De acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares, la tasa de cobertura de educación superior pasó de 27,3% en 2004 a 33,9% en 2009 con un incremento de casi 5%. Sólo en el período 2007-2008 se vio una caída en la cobertura del 32,1% al 31,7%. Esta disminución puede ser explicada por la recesión económica que vivió el país y de la cual no escapó la región. Dentro de las políticas del Municipio de Medellín para aumentar la tasa de cobertura en educación superior está el de financiación mediante créditos/becas. El más importante es el Fondo Empresas Públicas de Medellín (FES EPM). Entre el 2008 y el primer semestre de 2010, se han beneficiado 9,802 jóvenes. El impacto en el último año sobre la matrícula del Área Metropolitana fue de 6,4% aproximadamente y 2% en la tasa de cobertura. Las comunas con mayores beneficiarios son Robledo (947), Buenos Aires (770), Doce de Octubre (739), San Javier (705) y Manrique (682). El 52% de los beneficiarios pertenecen al estrato 2, el 28,4% al estrato 3 y el 15,4% pertenecen al estrato 1.

TASA DE COBERTURA DE PREESCOLAR

La tasa de cobertura de preescolar y primaria en Medellín durante el periodo 2004 - 2009 supera el 100% lo que indica que existen estudiantes de otros municipios que están matriculados en colegios de la ciudad.

Pero la educación inicial, para los niños entre tres y cuatro años tiene una de las tasas de cobertura más bajas en el sistema educativo de Medellín con una tasa de cubrimiento del 56,3% en 2009. No obstante ha tenido un aumento sostenido desde 2004, año en el que se presentó una tasa de cobertura de 45,2%.

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR ERA (Enfermedad Respiratoria Aguda)

Una de las mayores causas de mortalidad infantil (niños menores a 5 años) es la Enfermedad Respiratoria Aguda (ERA).

Las muertes por ERA han venido en aumento desde 2004 año en el que representó el 15,9% de las muertes infantiles, a 24,7% en 2009.

Factores que inciden sobre la tasa de muerte por ERA incluyen el bajo peso al nacer, la malnutrición, las inadecuadas condiciones de atención médica y de salud, los bajos niveles de inmunización, insuficiente disponibilidad de antimicrobianos y la contaminación atmosférica.

Es importante resaltar que las inadecuadas condiciones de atención médica se presentan en muchos casos por descuido de las madres.

TASA DE FECUNDIDAD ADOLESCENTE *Número de nacimientos por cada 1.000 mujeres entre los 15 y 19 años*

En el período 2004-2008, Medellín tuvo un promedio de 83,6 por mil adolescentes en embarazo. No obstante en 2009 hubo una disminución con respecto a 2008 y la tasa se ubicó en 79,2 por mil.

Los avances que se han hecho para reducir este indicador se han dado gracias a la educación sobre salud reproductiva mediante la información sobre uso de métodos anticonceptivos. No obstante, el diagnóstico en Medellín indica que existe un alto porcentaje de jóvenes que desean ser madres a temprana edad en su proyecto de vida; dicha situación estanca la reducción de la tasa de embarazo adolescente.

TASA DE MORTALIDAD MATERNA *Número de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos*

Durante el período 2004-2009, la tasa de mortalidad materna fue de 35,7. Esta cifra está por debajo de la meta colombiana de 45 muertes pero no alcanza el promedio de las regiones con más alto desarrollo de 9 muertes. Las principales causas de mortalidad materna son las hemorragias posparto, las infecciones, la eclampsia, el parto prolongado o la obstrucción del parto, y las resultantes de un aborto en condiciones peligrosas. La mayoría de estos casos podrían evitarse con servicios de salud reproductiva de buena calidad, atención prenatal, atención del parto por personal calificado y acceso a servicios obstétricos de emergencia.

BAJO PESO AL NACER *Peso inferior a 2500 gramos*

En Medellín de 100 nacidos vivos, 10 nacen con bajo peso. Esta cifra muestra un aumento de 8,8% en el período 2007-2009. Ubicando la tasa de bajo peso al nacer en Medellín por encima del promedio en Colombia de 8,9 nacimientos con bajo peso de cada 100.

El promedio de Colombia es muy similar al de América Latina de casi 9%. No obstante estas cifras son superiores al promedio de Chile de 5,9% y al de Cuba de 5,4%.

TASA DE HOMICIDIOS

En el primer semestre de 2009 ocurrieron 849 homicidios, 85,8% más que en el mismo período de 2008. En el segundo semestre se presentaron 1.341 homicidios, cifra superior a los 1.045 homicidios ocurridos en todo el 2008. En todas las comunas de Medellín aumentó el número de homicidios entre 2008 y 2009. Las comunas con mayor número de homicidios en 2009 fueron Candelaria (205), Aranjuez (197) y San Javier (195). La ocurrencia de homicidios se dio principalmente en los estratos 2 y 3, concentrando el 79,1% de los casos. El 70% de los homicidios se concentran entre los 20 y 39 años de edad. En total en 2009, 2.815 personas murieron violentamente en la ciudad.

Midiendo la inequidad en la ciudad¹

El coeficiente de Gini es una herramienta útil para entender el grado de desigualdad tanto en ciudades como países con respecto a la distribución del consumo y el ingreso. Este indicador utiliza como principales fuentes de información las encuestas nacionales o locales de hogares y los censos.

Los niveles de desigualdad no deben ser confundidos con los niveles de pobreza; mientras la pobreza corresponde a los niveles de privaciones específicas, las mediciones de la desigualdad estudian la distribución completa del ingreso, o la intensidad de concentración del ingreso. El coeficiente de Gini es calculado a nivel nacional, regional o local.

Interpretación de las cifras

- El rango del Coeficiente de Gini va de cero a uno; cero indicando equidad perfecta y uno indicando inequidad perfecta. De esta forma, mientras más alto sea un valor, mayor inequidad habrá en el área de medición.

- Un Gini entre **0,25** y **0,29** indica bajos niveles de inequidad. Las sociedades con niveles de Gini en este rango se caracterizan por el acceso universal a los bienes y servicios públicos, junto con la estabilidad política, cohesión social y desarrollo económico.

- Un Gini entre **0,30** y **0,39** muestra niveles moderados de inequidad a pesar de tener condiciones de expansión económica saludables, estabilidad política y participación de la sociedad civil. Este rango también puede mostrar una relativa homogeneidad en la sociedad, todos los grupos de la sociedad son generalmente ricos o pobres, y de esta manera las disparidades no están reflejadas en los niveles de ingreso o consumo.

- El Gini de **0,4** es el umbral de la inequidad y representa la **Línea Internacional de Alerta**. A partir de este nivel de Gini, las administraciones locales, regionales y nacionales deben empezar a implementar medidas urgentes para reducir los niveles de inequidad.

- Niveles entre **0,45** y **0,59** indican que la inequidad está alcanzando niveles peligrosos. Si no se implementan medidas correctivas, la inversión podría verse perjudicada y podrían existir protestas y disturbios. Estos niveles denotan un pobre

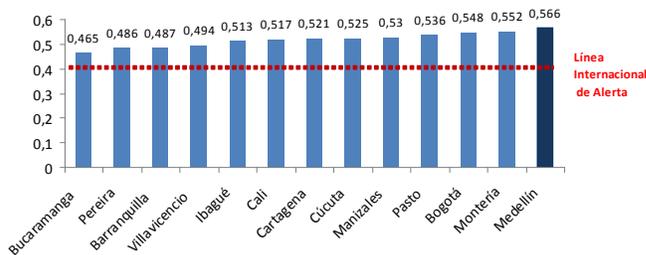
funcionamiento de los mercados laborales e inversión inadecuada en servicios públicos y falta de programas para beneficio de los más pobres.

- A partir de **0,6** el Coeficiente de Gini muestra niveles extremos de inequidad, no solo entre los individuos pero también entre grupos sociales (inequidad horizontal). La riqueza está altamente concentrada en ciertos grupos a expensas del resto de la mayoría. Estos niveles representan un alto riesgo de disturbios sociales y conflictos civiles.

La desigualdad en Medellín

Durante el 2009², Medellín se mantuvo como la capital departamental más desigual entre 13 ciudades en Colombia, e igualmente aumentó el Coeficiente de Gini entre el 2008 y el 2009 pasando de 0,564 a 0,566 según las cifras oficiales de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesepe).

COEFICIENTE DE GINI CIUDADES DE COLOMBIA 2009



Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009)

De acuerdo a los expositores de la mesa de trabajo sobre pobreza y exclusión en Medellín realizada en noviembre de 2009 por Medellín Cómo Vamos, se destaca la persistencia de las desigualdades al interior del mercado laboral y la educación, igualmente el porcentaje de personas que acceden a un buen trabajo o a un título de educación superior aún es bajo³.

2 2010. "Resultados Cifras de Pobreza, desigualdad e indigencia 2009". Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad – MESEP. Departamento Nacional de Planeación – DNP – y Departamento Nacional de Estadísticas – DANE. Bogotá.

3 2010. "Medidas de Pobreza y Desigualdad para Colombia y Medellín 2002-2008". Informe de Pobreza. Observatorio de Políticas Públicas, Departamento Administrativo de Planeación de Medellín.

1 2008. "Estado de las Ciudades del Mundo 2008-2009: Ciudades Armónicas". UN HABITAT. Informe General. Editorial Earthscan Publishing, Londres. 280 pág.

Entre 2008 y 2009, el nivel de desigualdad en las principales ciudades colombianas disminuyó a excepción de Medellín, Montería. Cúcuta, Cartagena e Ibagué. No obstante todas las ciudades se encuentran por encima de la Línea Internacional de Alerta, indicando una necesidad apremiante de aplicar medidas exhaustivas para controlar los niveles de desigualdad.

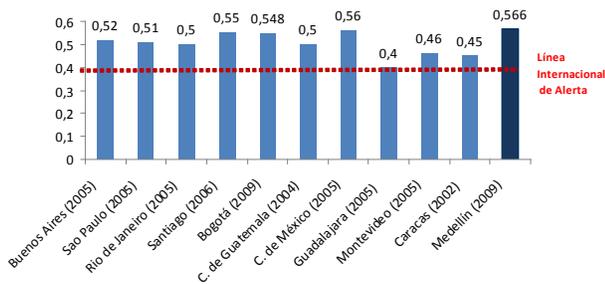
Si se compara con otras ciudades latinoamericanas, Medellín continúa siendo parte del grupo que lidera los niveles de desigualdad en el continente, el cual según cifras de UN HABITAT, presenta un promedio de Gini de 0,55, muy similar al de África como continente de 0,54, y muy por encima del nivel promedio registrado en Europa Occidental de 0,32. Las ciudades latinoamericanas como grupo son las más desiguales del mundo y Medellín es una de las ciudades con niveles alarmantes.

los africanos; en la muestra se puede mirar el Gini de 0,65 de Sudáfrica como ejemplo de esto.

A pesar de mejorar el progreso en crecimiento económico, la información del Coeficiente de Gini indica que los niveles de concentración de la riqueza son bastante altos en América Latina y el Caribe, donde el desarrollo en las dos últimas décadas no ha disminuido las desigualdades, aumentando la distancias entre ricos y pobres en la mayoría de las ciudades del continente.

Regresando al caso de Medellín, si bien la desigualdad sigue siendo más alta que el promedio nacional, los niveles de pobreza han cedido en el periodo 2002-2008, pasando del 49,7% al 38,5%. Esto demuestra mejor cobertura de los servicios básicos como la salud, la educación y los servicios públicos en la ciudad. No obstante, el nivel de pobreza en Medellín sigue siendo superior al promedio de país, el cual se ubica en 30,7%.

COEFICIENTE DE GINI CIUDADES AMÉRICA LATINA

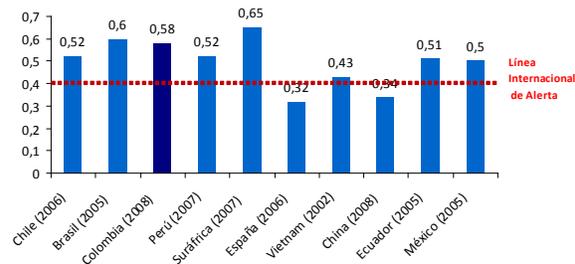


Fuente: Estado de las Ciudades del Mundo 2008-2009: Ciudades Harmónicas. UN HABITAT. Para Medellín y Bogotá los cálculos son hechos por la MESEP con base en Encuestas de Hogares de DANE.

A nivel país, el coeficiente de Gini para Colombia se ha mantenido relativamente constante y para el periodo 2008- 2009 presenció una reducción de 1 punto porcentual, pasando de 0,589 a 0,578. No obstante Colombia sigue siendo el segundo país más desigual de América Latina y el Caribe luego de Brasil, el cual registra un Gini de 0,60.

Si se mira una muestra de países en el mundo, Colombia mantiene unos niveles de desigualdad relativamente altos en comparación con otros países en vía de desarrollo como Vietnam que registra un Gini de 0,43 ó China que tiene niveles de desigualdad del 34%. Los países en el mundo con los niveles más alarmantes de desigualdad son

COEFICIENTE DE GINI DIFERENTES PAÍSES



Fuente: Observatorio Global Urbano. UN HABITAT. 2008

En Medellín se reduce la pobreza y persiste la desigualdad. De acuerdo a la Mesa de Trabajo sobre Pobreza y Exclusión en noviembre de 2009, es necesario fortalecer y enfocar las políticas públicas para el diseño de medidas efectivas, especialmente en el sector educativo, para aumentar el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación, y de esta manera, más ciudadanos puedan acceder a mejores empleos con niveles de ingreso más inclusivos.



La calidad: el mayor reto en educación

Piedad Patricia Restrepo Restrepo

Coordinadora del programa Medellín Cómo Vamos

La calidad de la educación constituye hoy el mayor desafío del sistema educativo en Colombia. En Medellín, al igual que en el país, las diferencias en resultados en las pruebas SABER 2009 son palpables entre colegios oficiales y no oficiales, con ventajas significativas para los segundos. Pero más preocupante aún son las diferencias encontradas por niveles socioeconómicos. En los niveles más bajos, para la prueba de lenguaje, en el mejor de los casos, un 40% de los estudiantes logra obtener los conocimientos mínimos requeridos para el grado cursado, en el caso de matemáticas en el mejor de los casos ese porcentaje llega al 27%. Cerrar las actuales brechas implicará una verdadera “revolución educativa” que deberá enfocar grandes recursos y esfuerzos a la atención integral a la primera infancia de los hogares más pobres de Medellín y Colombia.



El indicador más usado en Colombia y el mundo para medir el logro académico de los estudiantes son las pruebas estandarizadas, entendiendo que éstas son uno de los componentes, aunque no el único, para medir la calidad de la educación impartida.

Numerosos estudios sobre educación han señalado la importancia de ir más allá de los indicadores de cobertura para adentrarse en qué y cuánto es lo que se aprende; es decir, la calidad educativa. Las investigaciones que han relacionado crecimiento económico y capital humano en la mayoría de los casos han mostrado un efecto positivo y significativo. Sin embargo, casi todos estos trabajos habían medido el capital humano en términos de cantidad más no de calidad. Se ignoraba la calidad porque implícitamente se asumía que cualquier variación en la calidad del capital humano era pequeña en relación con la importancia de la variación en su cantidad.

Hanushek y Kimko (2000) incluyen dentro del modelo de crecimiento a la calidad educativa, medida ésta por resultados en pruebas de matemáticas y ciencias, y encuentran que la calidad de la fuerza laboral tiene una relación consistente, estable y fuerte con el crecimiento económico. No hallan

relación entre mayor crecimiento, mayor inversión en recursos escolares y mayor calidad de la fuerza laboral; esto es, la relación causal va de la calidad educativa al crecimiento y no al contrario. Así que las diferencias en la calidad de la fuerza laboral son importantes para el crecimiento económico. También existe evidencia de los efectos positivos de la calidad educativa sobre las tasas de retorno individuales en países con niveles de desarrollo bajos, por encima de los retornos obtenidos por una año adicional de educación (Glewee y Jacoby, 1994).

Dada la importancia de la calidad educativa en la explicación del crecimiento económico y de las mayores oportunidades e ingresos para quienes reciben una educación de calidad, es primordial indagar qué tanto están aprendiendo los estudiantes en Medellín con respecto al estudiante promedio de Colombia y qué tantas diferencias existen cuando esos estudiantes son analizados por grupos, de acuerdo al tipo de colegio y a su nivel socioeconómico.

Las primeras pruebas en Colombia diseñadas exclusivamente para medir la calidad de la educación básica son las pruebas SABER. “Las pruebas SABER hacen parte del trabajo desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el ICFES, desde el año 1991, lo que ha permitido elaborar una línea de base para la caracterización de la Calidad de la Educación Básica en el país. El propósito de esta evaluación es obtener, procesar, interpretar y divulgar información confiable y análisis pertinentes sobre la educación en el país, de tal manera que se constituyan en una base sólida para la toma de decisiones en las diferentes instancias del servicio educativo, y para la definición o reorientación de políticas que fortalezcan la gestión del sector y contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación”¹.

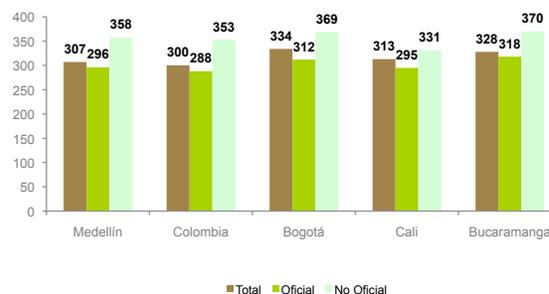
Entre 2002/2003 se realizaron las primeras pruebas censales para los estudiantes de quinto y noveno grado en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y competencias ciudadanas, a éstas le siguieron las realizadas en 2005, que por su diseño no fueron completamente comparables con las que le antecedieron, y las más recientes son las de 2009. Los resultados entregados por el ICFES aún no son comparables con los resultados del 2005, para lo cual la entidad diseñó muestras controladas que permitirán a mediados de 2010 conocer la evolución de la calidad educativa entre 2005 y 2009.

Por el momento, es posible comparar los resultados para Medellín en 2009, entre colegios oficiales y no oficiales, y entre Medellín y el promedio para Colombia y otras ciudades como Bogotá, Cali y Bucaramanga.

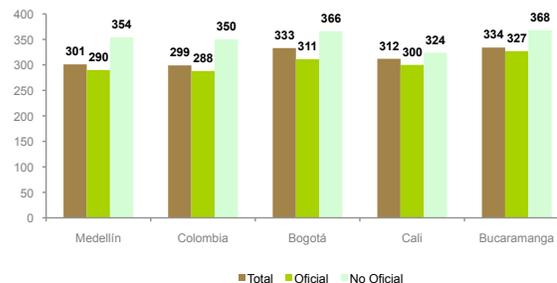
En el caso de la prueba de lenguaje para los estudiantes de quinto grado se observa un puntaje promedio muy similar para el total de colegios en Medellín (307), Colombia (300), Cali (313) y Bucaramanga (328). Sólo Bogotá (334) sobresale con un puntaje promedio superior al de Colombia. En el caso del desempeño de los colegios oficiales en Medellín, es similar al de este mismo tipo de colegios en Colombia; Bogotá y Cali también obtienen promedios similares a Colombia; sólo Bucaramanga sobresale al obtener un puntaje promedio superior al de Colombia. En cuanto a los colegios no oficiales de Medellín también obtienen resultados similares a los de Colombia, resultado similar para las otras ciudades referenciadas, Gráfico 1.

Los puntajes promedios para las instituciones no oficiales son superiores a las de las oficiales en Medellín, Bogotá, Bucaramanga y para el promedio de las instituciones en Colombia, sólo en Cali los resultados son similares².

MEDELLÍN: PRUEBAS SABER 2009. GRADO QUINTO, LENGUAJE



MEDELLÍN: PRUEBAS SABER 2009. GRADO QUINTO, MATEMÁTICAS



Los resultados de los puntajes promedio para matemáticas en el quinto grado son prácticamente similares a los obtenidos para lenguaje. De nuevo, los colegios oficiales de Bucaramanga obtienen resultados superiores a los de Colombia, y en Cali los resultados de los colegios oficiales son similares a los no oficiales.

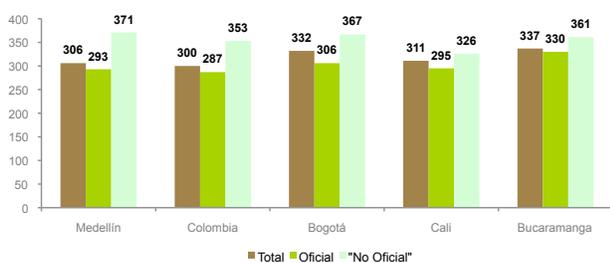
Para el grado noveno en la prueba de lenguaje y matemáticas los resultados más importantes de las anteriores pruebas se mantienen: los colegios oficiales de Bucaramanga obtienen resultados superiores a Colombia, a su vez, los colegios oficiales y no oficiales en esa ciudad obtuvieron resultados similares. Por su parte, en Cali los colegios oficiales y no oficiales también obtuvieron, como en las pruebas anteriores similares resultados (véase gráficos 3 y 4).

¹ Tomado de: www.colombiaprende.edu.co.

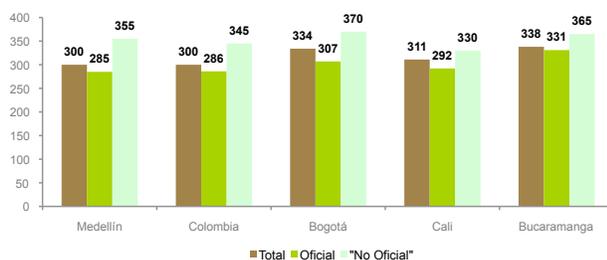
² La comparación de las pruebas en relación a Colombia, y entre colegios oficiales y no oficiales es realizada por el Icfes con base en pruebas estadísticas que toman en cuenta no solo los promedios si no también las desviaciones estándar. Estos resultados pueden consultarse con más detalle en www.icfes.gov.co.

Los estudios sobre factores asociados en el mundo muestran que el nivel socioeconómico impacta positivamente en el logro académico, con lo cual a mayor nivel socioeconómico en los hogares y en la composición de las instituciones educativas, es de esperar mejores resultados promedio, manteniendo constantes el resto de factores asociados al logro.

MEDELLÍN: PRUEBAS SABER 2009. NOVENO GRADO, LENGUAJE



MEDELLÍN: PRUEBAS SABER 2009. NOVENO GRADO, MATEMÁTICAS



En el caso de Bucaramanga, una hipótesis frente a los buenos resultados de sus colegios oficiales, tiene que ver con que, de acuerdo a cálculos del Icfes, el nivel socioeconómico promedio entre los colegios no oficiales y oficiales es muy similar, mientras en la mayoría de ciudades ese nivel es mayor en los colegios no oficiales.

A excepción de Cali y de Bucaramanga para las pruebas en noveno grado, es un hecho recurrente que los colegios oficiales obtienen puntajes promedios inferiores a los colegios no oficiales. En Medellín esto se presentó para las pruebas de matemáticas y lenguaje tanto en quinto grado como en noveno grado.

La lectura de los resultados por los cuatro niveles de desempeño establecidos por el Icfes, permiten observar con mayor claridad esas diferencias. Los niveles son: insuficiente, básico, satisfactorio y

avanzado. Estos niveles muestran, de acuerdo a la prueba y el grado, las competencias alcanzadas por los estudiantes. El nivel avanzado corresponde a los estudiantes que muestran un desempeño sobresaliente en las competencias esperadas para el área y grado evaluado; en el nivel satisfactorio se clasifican los estudiantes que muestran un desempeño adecuado en las competencias exigibles para el área y grado evaluado. De acuerdo al Icfes, este es el nivel esperado que todos, o la gran mayoría de los estudiantes deberían alcanzar. En el nivel mínimo se encuentran los estudiantes que obtienen un desempeño bajo en las competencias exigibles para el área y grado evaluado. Y en el nivel insuficiente se ubican aquellos estudiantes que no superan las preguntas de menor complejidad.

En Medellín, en el caso de la prueba de lenguaje en quinto grado, un 62% de los colegios oficiales obtuvieron entre insuficiente y básico y un 39% entre satisfactorio y avanzado, mientras los colegios no oficiales tuvieron un 31% entre insuficiente y básico y un 69% entre satisfactorio y avanzado. Para el noveno grado en esta prueba los colegios oficiales obtuvieron resultados similares a los de quinto grado, con un 60% de los colegios en desempeño entre insuficiente y básico y un 40% entre satisfactorio y avanzado; por su parte los colegios no oficiales mostraron su mejor desempeño en esa prueba con un 26% y 74%, respectivamente.

En matemáticas para el grado quinto un 74% de los colegios oficiales obtuvo un desempeño insuficiente o básico y un 26% entre satisfactorio y avanzado, mientras para los colegios no oficiales esos porcentajes fueron de 42% y 58%, respectivamente. Para el grado noveno esta situación es aún peor para los colegios oficiales, donde el 82% obtuvo desempeño entre insuficiente y básico y el 18% entre satisfactorio y avanzado, mientras en los no oficiales esos porcentajes son de 41% y 59%, respectivamente.



De otro lado, las diferencias también son notables por nivel socioeconómico (NSE) de los colegios. El Icfes definió, con base en la información suministrada por los estudiantes en los formularios de las pruebas, cuatro niveles socioeconómicos para todo el país tomando en cuenta los siguientes criterios: escolaridad de los padres, condiciones del piso de la vivienda, disponibilidad y tipo de servicios sanitarios en el hogar, y hacinamiento.

En el caso de Medellín, ninguna institución educativa se clasificó en el NSE uno. Para las pruebas de matemáticas y lenguaje en quinto y noveno grado se obtuvieron los mismos resultados que el país en cada nivel socioeconómico.

Se observa, tanto para Colombia como para Medellín, una correlación positiva entre NSE y puntajes promedio, esto significa que entre mayor es el NSE del colegio, dada la composición socioeconómica de los niños que asisten al colegio, mayor es el puntaje promedio. Un hecho validado empíricamente por numerosos estudios en el mundo, que pone de manifiesto que la desigualdad en resultados tiene como factor explicativo preponderante las condiciones socioeconómicas de los hogares por encima de las condiciones propias de los colegios, como los insumos, los profesores, las instalaciones, entre otros.

Así, por ejemplo, el 74% de las Instituciones Educativas en el NSE dos en la prueba de lenguaje en quinto grado se ubicó entre los niveles insuficiente y mínimo, ese porcentaje baja al 60% para el NSE tres, y es del 20% para el NSE cuatro. En lenguaje para el noveno grado, esos porcentajes son casi idénticos.

Para la prueba de matemáticas en el quinto grado, en el NSE dos el 82% de las instituciones educativas obtienen entre insuficiente y mínimo, en el tres el 73% y en el cuatro el 32%. Para esta misma prueba en el grado noveno, el 92% de las instituciones educativas del NSE dos estuvo entre los niveles insuficiente y mínimo, para el NSE tres ese porcentaje fue del 82% y para el NSE cuatro se ubicó en el 32%.

Teniendo en cuenta que de acuerdo al criterio del Icfes el nivel satisfactorio es el nivel esperado que todos los estudiantes deberían alcanzar como mínimo, se evidencian fuertes desigualdades entre NSE en los logros alcanzados. El NSE más alto muestra resultados positivos en las pruebas evaluadas muy por encima de los NSE dos y tres, donde claramente el objetivo de lograr los conocimientos básicos dado el grado escolar cursado está lejos de alcanzarse por la mayoría de estudiantes.

En resumen, de acuerdo a los últimos resultados de las pruebas SABER, en promedio los estudiantes de la educación básica en Medellín alcanzan resultados similares a los estudiantes promedio de Colombia. Esto también se da si se contrastan los resultados para los promedios de colegios oficiales y no oficiales frente a sus pares en el país. Este resultado es muy similar al obtenido por el Banco de la República, seccional Medellín, para los resultados de las pruebas ICFES, correspondientes a los estudiantes en el último grado de la educación media, en el cual analizando una serie de datos para varios años obtiene que el desempeño relativo de los alumnos de los colegios no oficiales de Medellín no ha variado casi en el largo plazo, siendo levemente superior al promedio nacional y en el caso de los alumnos



Se requiere una verdadera revolución educativa que permita cerrar esas brechas, lo que redundará no sólo en mayor crecimiento económico, sino también, e incluso con mayor relevancia, en menores niveles de pobreza y desigualdad.

de los colegios oficiales, se produjo un deterioro relativo hasta 1993 y luego una recuperación hasta el 2000; desde entonces, su desempeño relativo se ha estancado en un nivel similar al promedio nacional (MCV, 2008).

Finalmente, las diferencias en los resultados entre colegios oficiales y no oficiales y las amplias diferencias en los resultados por niveles socioeconómicos, no sólo en Medellín sino en toda Colombia se constituyen en un reto de política pública en el mediano y largo plazo. Se requiere una verdadera revolución educativa que permita cerrar esas brechas, lo que redundará no sólo en mayor crecimiento económico, sino también, e incluso con mayor relevancia, en menores niveles de pobreza y desigualdad. Uno de los caminos más expeditos para lograrlo es la atención integral a la primera infancia. Medellín ha avanzado de forma importante entre 2004 y 2009 con un aumento sustancial en la cobertura para los menores de cinco años en este tipo de programas, que permitirán que en el largo plazo las diferencias socioeconómicas pesen cada vez menos en el logro escolar de los niños y adolescentes que

acceden al sistema educativo, al dotar a los infantes en sus primeros años de habilidades cognitivas y psicosociales que potenciarán su desempeño más allá de las condiciones del hogar en el cual viven.

BIBLIOGRAFÍA

Hanushek, Eric and Dennis Kimko (2000). "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations" *American Economic Review*. Vol. 90, No.5.

Glewwe, Paul; Hanan Jacoby (1994) "Student Achievement and Schooling Choice in Low-Income Countries: Evidence from Ghana" *Journal of Human Resources*. 29:3, pp. 843-64.

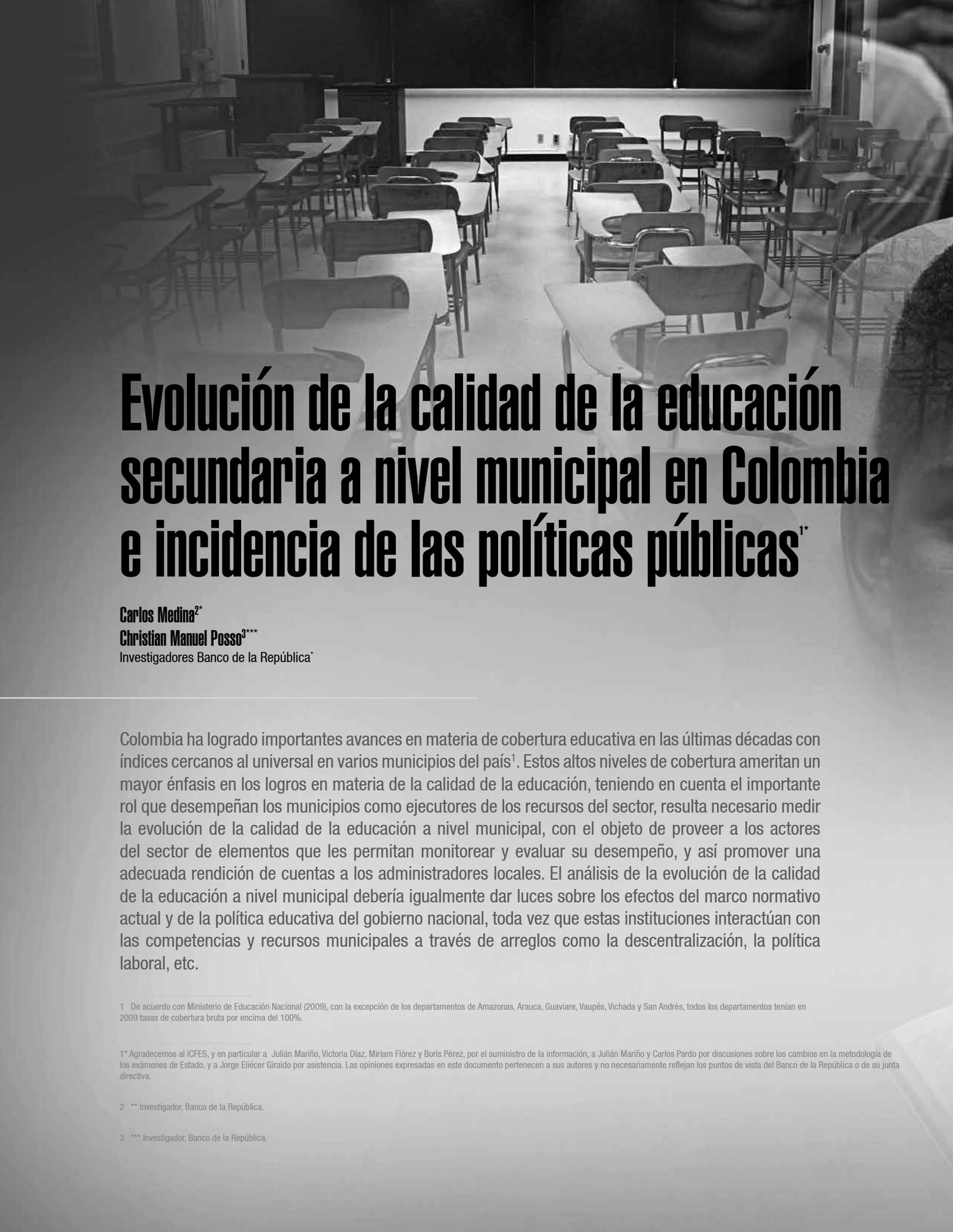
Icfes (2010) "Orientaciones para la lectura e interpretación de los resultados de Saber 2009". Bogotá, marzo de 2010.

Medellín Cómo Vamos (2008). "Análisis de la Evolución de la Calidad de Vida en Medellín, 2004-2007".

Cibergrafía:

www.colombiaprende.edu.co. "Pruebas saber"

www.icfes.gov.co "Resultados pruebas saber 2009" En: <http://www.icfessaber.edu.co/buscar/resultadoEnte/idEnt/3/nombre/Medellin>



Evolución de la calidad de la educación secundaria a nivel municipal en Colombia e incidencia de las políticas públicas^{1*}

Carlos Medina^{2*}

Christian Manuel Posso^{3***}

Investigadores Banco de la República

Colombia ha logrado importantes avances en materia de cobertura educativa en las últimas décadas con índices cercanos al universal en varios municipios del país¹. Estos altos niveles de cobertura ameritan un mayor énfasis en los logros en materia de la calidad de la educación, teniendo en cuenta el importante rol que desempeñan los municipios como ejecutores de los recursos del sector, resulta necesario medir la evolución de la calidad de la educación a nivel municipal, con el objeto de proveer a los actores del sector de elementos que les permitan monitorear y evaluar su desempeño, y así promover una adecuada rendición de cuentas a los administradores locales. El análisis de la evolución de la calidad de la educación a nivel municipal debería igualmente dar luces sobre los efectos del marco normativo actual y de la política educativa del gobierno nacional, toda vez que estas instituciones interactúan con las competencias y recursos municipales a través de arreglos como la descentralización, la política laboral, etc.

¹ De acuerdo con Ministerio de Educación Nacional (2009), con la excepción de los departamentos de Amazonas, Arauca, Guaviare, Vaupés, Vichada y San Andrés, todos los departamentos tenían en 2009 tasas de cobertura bruta por encima del 100%.

^{1*} Agradecemos al ICFES, y en particular a Julián Mariño, Victoria Díaz, Miriam Flórez y Boris Pérez, por el suministro de la información, a Julián Mariño y Carlos Pardo por discusiones sobre los cambios en la metodología de los exámenes de Estado, y a Jorge Eliécer Giraldo por asistencia. Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco de la República o de su junta directiva.

² ** Investigador, Banco de la República.

³ *** Investigador, Banco de la República.



Este artículo ilustra la evolución de la calidad de la educación medida con base en los resultados de las pruebas de Estado diseñadas y administradas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES. Luego de describir en detalle las fuentes de información utilizadas, se procede en la siguiente sección a ilustrar la evolución de la calidad de la educación en los principales municipios del país, para luego analizar si la calidad de la educación de los municipios tiende a converger o no, y finalizar con algunas conclusiones e implicaciones de política.

Datos

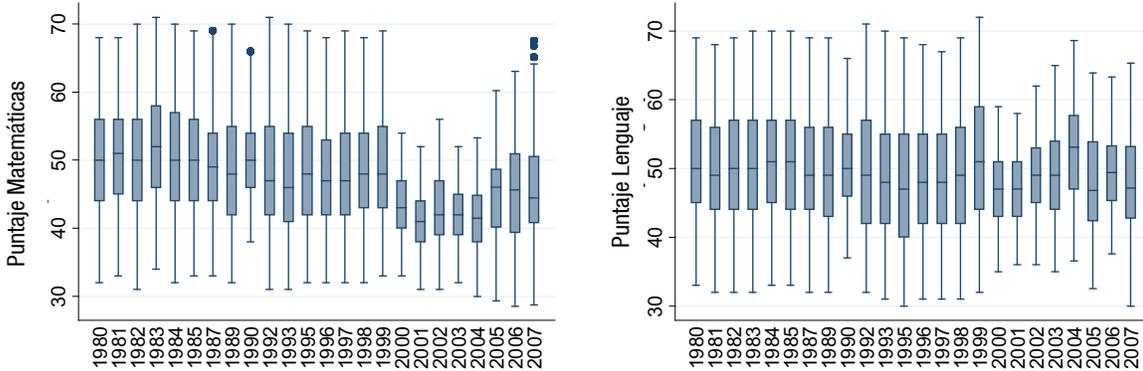
La principal fuente de información son los puntajes del ICFES a nivel de individuo entre el periodo 1980 hasta el 2007 y el formulario de inscripción que los individuos deben diligenciar antes de presentar la prueba. Para el periodo completo, además de los puntajes, se tienen algunas variables asociadas a los colegios como género del colegio, naturaleza del colegio (oficial o privado), calendario

del colegio y jornada del colegio (completa, mañana, noche, tarde o sábado) esta última a partir de 2000. Adicionalmente, se conoce el departamento y municipio donde se presentó la prueba y dónde se localiza el colegio del estudiante. Para el periodo 1996-2003 se cuenta además con variables asociadas a los individuos y su entorno inmediato como la educación de los padres, el ingreso familiar, la tenencia de casa propia, el número de hermanos, si el individuo trabaja, el género del individuo, etc.

Este ejercicio solo incluye información de individuos que estaban aún en el colegio al momento de presentar la prueba. Los datos contienen información de todas las materias evaluadas en las pruebas ICFES como matemáticas, lenguaje, física, química, biología, ciencias sociales y algunas pruebas electivas.¹ La base completa para el periodo 1980-2007 cuenta con más 4 millones y medio de individuos y casi 4 millones, cerca del 90 por ciento, para las 23 capitales más importantes de Colombia.

¹ Asignaturas como sociales que fue dividida en tres, filosofía, historia y geografía, no son comparables a lo largo del periodo analizado.

Gráfico 1. Evolución del puntaje por año. Principales capitales y sus áreas metropolitanas, 1980-2007



Evolución de los resultados de las pruebas del ICFES para las principales capitales de Colombia

El objetivo principal de este ejercicio es analizar la evolución de los resultados del ICFES para las principales capitales de Colombia. Se incluye las 23 principales capitales de Colombia. El análisis se concentrará especialmente en las pruebas de matemáticas y lenguaje.

El cuadro 1 (página 37) muestra los puntajes medios y desviaciones estándar para las principales 23 capitales de Colombia. En general no se observan diferencias importantes entre un grupo amplio de ciudades, sin embargo, se observan grandes rezagos para todo el periodo en Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Montería, Cartagena y Florencia. Estos rezagos se dan tanto en la prueba de matemáticas como de lenguaje.

Entre las ciudades más destacadas están Bucaramanga, Bogotá y Tunja que siempre se mantienen en el top del ranking de ciudades, tanto en matemáticas como en lenguaje. Medellín se ubicó cerca del promedio en todo el período tanto en matemáticas como en lenguaje, mientras que Cali se desempeñó mejor que el promedio en matemáticas y peor en lenguaje.

Es importante notar que la variabilidad del puntaje disminuyó significativamente con el cambio del examen, tanto al interior de las ciudades como entre ciudades. También se observa que la prueba de lenguaje posee una mayor variabilidad que la prueba de matemáticas para todo el periodo.

Un primer paso para poder analizar la evolución de los puntajes del ICFES es tratar de aislar los efectos asociados al colegio y las características socioeconómicas de los individuos. Lo anterior nos permitiría comparar promedios de las ciudades que aíslen la variabilidad producida por estas características. Para hacerlo, se estimó el siguiente modelo:

$$I_{ijc} = \alpha + \beta x_{jc} + \gamma z_{ijc} + u_{ijc}$$

Donde I_{ij} es el puntaje del ICFES estandarizado del estudiante i en el colegio j y la ciudad c , x_{jc} son las variables de control asociados al colegio j de la ciudad c , z_{ijc} son las variables de control asociadas al estudiante i , y se procedió a analizar la evolución de u_{ijc} , esto es, del puntaje promedio de cada ciudad, neto de las características del colegio y del estudiante.

Siguiendo la metodología anterior se desarrollaron dos ejercicios paralelos. En el primero, que analiza la evolución del puntaje neto de las variables de colegio, se realizaron regresiones para los diferentes cortes transversales desde 1980 hasta 2007 controlando solo por x_{jc} , y en el segundo, también se controla por z_{ijc} , utilizando solamente información desde 1996 hasta 2003, único período para el cual las variables asociadas al individuo están disponibles. Los controles de colegio incluyen el género, la naturaleza del colegio (oficial/privado), el calendario y la jornada. Los controles de individuo incluyen la educación de los padres, el ingreso familiar, si la casa es propia, el número de hermanos, si el estudiante solo estudia o también trabaja y el género del estudiante.

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas de matemáticas y lenguaje.

Capital	Matemáticas									Capital	Lenguaje								
	1981-1990			1991-1999			2000-2007				1981-1990			1991-1999			2000-2007		
	Ranking	Media	Desv. Est.	Ranking	Media	Desv. Est.	Ranking	Media	Desv. Est.		Ranking	Media	Desv. Est.	Ranking	Media	Desv. Est.	Ranking	Media	Desv. Est.
Pasto	13	50,3	7,8	4	51,0	8,6	1	44,7	6,7	Bogotá	2	52,2	8,3	2	52,0	9,0	1	49,9	6,6
Bucaramanga	1	53,9	7,9	2	52,6	8,5	2	44,4	6,6	Bucaramanga	1	53,0	8,0	3	52,0	9,0	2	49,7	6,7
Cali	7	50,9	8,2	14	49,1	8,7	3	44,2	6,5	Tunja	3	52,0	8,1	1	52,5	8,5	3	49,5	6,6
Popayán	4	51,9	8,2	5	50,9	8,7	4	44,2	6,4	Manizales	5	51,7	8,0	5	51,2	8,8	4	49,4	6,7
Bogotá	2	52,0	8,0	3	51,5	8,5	5	44,0	6,3	Ibagué	11	50,9	8,1	8	50,0	8,9	5	48,9	6,5
Tunja	3	52,0	7,7	1	52,8	8,1	6	43,9	6,4	Total	12	50,8	8,5	7	50,0	9,3	6	48,9	6,7
Total	10	50,7	8,2	12	49,8	8,6	7	43,6	6,3	Medellín	10	50,9	8,2	12	49,5	9,3	7	48,8	6,7
Manizales	9	50,9	8,0	6	50,6	8,2	8	43,6	6,3	Pasto	9	51,1	8,3	4	51,9	8,7	8	48,8	6,4
Medellín	11	50,7	8,0	15	48,7	8,5	9	43,5	6,3	Popayán	4	51,8	8,2	6	51,1	8,8	9	48,7	6,6
Neiva	12	50,3	7,8	9	49,9	8,0	10	43,4	6,4	Neiva	13	50,1	8,1	14	49,2	8,7	10	48,5	6,6
Armenia	15	49,9	7,8	10	49,8	8,1	11	43,3	6,2	Villavicencio	8	51,1	8,0	13	49,3	9,0	11	48,4	6,5
Ibagué	8	50,9	7,9	7	50,2	8,2	12	43,3	6,2	Armenia	14	49,5	7,9	11	49,5	8,7	12	48,4	6,5
Cúcuta	16	49,8	8,0	13	49,8	8,2	13	43,3	6,2	Cali	7	51,2	8,4	9	49,9	9,0	13	48,3	6,4
Pereira	5	51,8	7,9	11	49,8	8,2	14	43,3	6,1	Pereira	6	51,4	7,9	10	49,7	8,8	14	48,3	6,5
Villavicencio	6	51,6	7,7	8	50,0	8,3	15	43,2	6,1	Barranquilla	18	47,9	8,7	17	47,4	9,5	15	47,9	6,8
Sincelejo	20	46,9	7,4	18	47,6	8,0	16	43,2	6,2	Sincelejo	21	46,6	8,2	19	46,9	9,1	16	47,8	6,7
Valledupar	21	46,8	7,3	20	47,2	8,1	17	43,1	6,3	Valledupar	22	46,3	7,9	20	46,1	9,1	17	47,7	6,7
Barranquilla	18	47,3	7,9	19	47,3	8,3	18	42,8	6,1	Cartagena	17	48,8	8,7	15	48,2	9,5	18	47,6	6,7
Florencia	14	50,0	7,4	17	47,9	7,6	19	42,8	6,2	Cúcuta	16	48,9	8,3	16	48,1	9,0	19	47,5	6,6
Cartagena	17	48,4	7,9	16	48,2	8,3	20	42,8	6,1	Montería	19	47,4	8,3	21	46,1	9,0	20	47,2	6,6
Montería	19	47,2	7,4	21	46,3	7,7	21	42,6	6,0	Santa Marta	20	46,7	8,3	22	45,8	9,0	21	47,0	6,7
Riohacha	23	46,0	7,1	23	45,5	7,6	22	42,3	6,0	Florencia	15	49,0	7,6	18	47,1	8,5	22	47,0	6,3
Santa Marta	22	46,6	7,4	22	46,0	7,7	23	42,3	5,9	Riohacha	23	45,7	7,8	23	44,5	8,8	23	46,6	6,6
Quibdó	24	45,4	6,5	24	44,3	6,8	24	41,6	5,7	Quibdó	24	44,2	7,5	24	42,7	8,1	24	45,0	6,1
Rango	7,9			7,3			2,4			Rango	7,3			8,0			3,3		

Nota: Los años 1986, 1988, 1991 y 1994 fueron excluidos del análisis ya que la información estaba incompleta. Los datos para cada año fueron censurados a dos desviaciones estándar. En el año 2000 la prueba cambió sustancialmente. Las estadísticas aplican para las 23 principales capitales de Colombia. Capitales ordenadas por población del CENSO 2005.

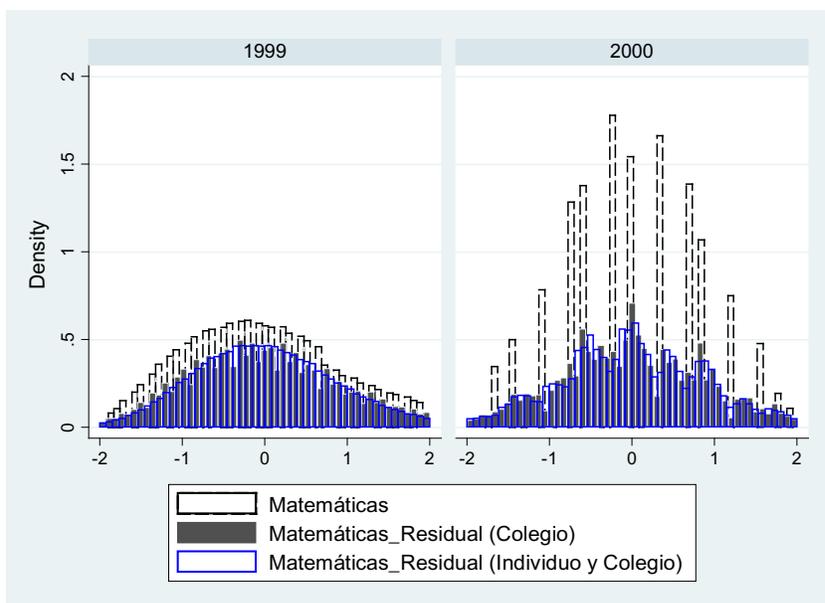
Principales capitales de Colombia

Para ilustrar los efectos del cambio metodológico que tuvo lugar entre 1999 y 2000, sobre los puntajes de la prueba de Estado, a continuación se presentan histogramas del puntaje estandarizado, del puntaje estandarizado neto de la variación asociada a los controles del colegio, y del puntaje excluyendo tanto la variación de colegio como de individuo, para los años 1999 y 2000.

El gráfico 2 muestra el puntaje de matemáticas nacional.² Como se puede apreciar, gran parte de las diferencias que existen entre la prueba aplicada en 1999 o antes y la nueva prueba son eliminadas una vez se controla por las características del colegio y de los individuos, no obstante, en general persisten diferencias entre las dos pruebas.

² Nacional en este caso son 54 municipios de Colombia, donde se incluyen todas las capitales y los municipios pertenecientes a las áreas metropolitanas de las capitales. Similares resultados se obtienen con la prueba de lenguaje. Un resultado similar se obtiene a nivel de cada una de las principales ciudades.

Gráfico 2. Histograma del puntaje de matemáticas estandarizado. Capitales y sus áreas metropolitanas, 1999-2000.

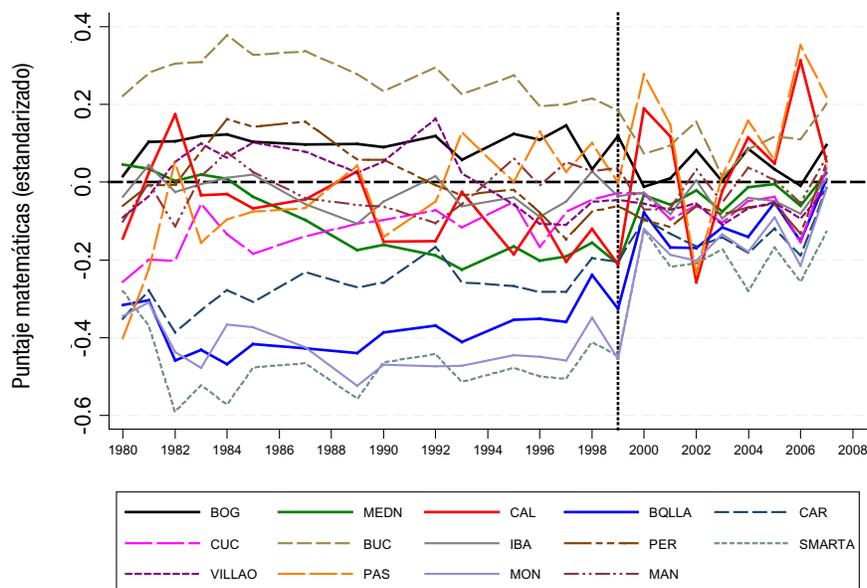


Para comparar las diferencias entre un grupo amplio de ciudades se calcula la media del puntaje estandarizado para cada año disponible en cada ciudad. La distancia entre la media de cada ciudad y cero será el número de desviaciones estándar que el puntaje promedio de una ciudad se desvía del puntaje nacional. Por lo tanto, la ciudad con la media positiva más alejada de cero será la ciudad con mejor comportamiento en las pruebas del ICFES.

El gráfico 3 muestra el comportamiento de la media del puntaje de matemáticas para 14 capitales de Colombia. Como se puede apreciar, la media por ciudades sufre grandes cambios a partir del año 2000 cuando el ICFES cambió la prueba.

Como se mostró previamente, para corregir en algún grado las diferencias entre pruebas a través de los años, se controló por variables asociadas al

Gráfico 3. Puntaje estandarizado de matemáticas, 1980-2007 (sin corrección)

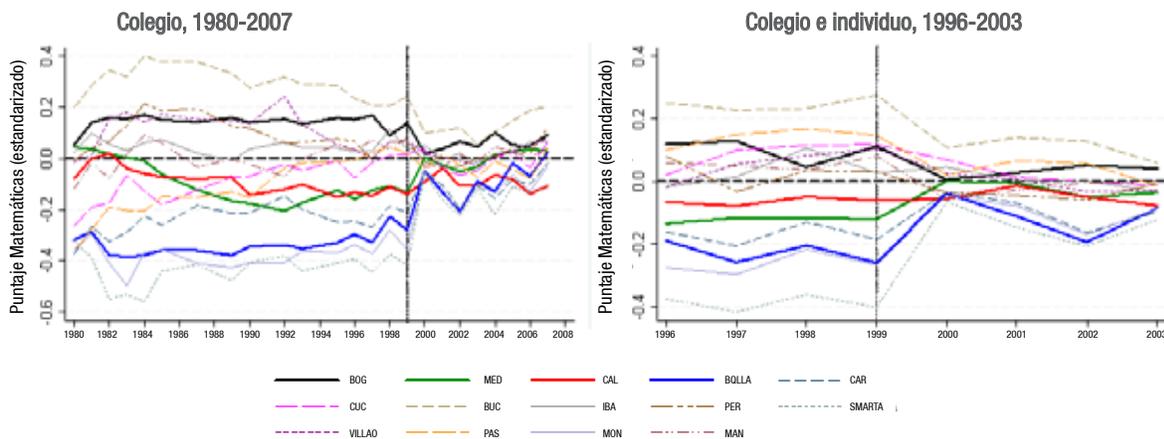


colegio y al individuo. La figura en el lado izquierdo del gráfico 4 muestra la serie del puntaje medio una vez se controló por el colegio, mientras que la del derecho incluye como controles tanto variables de colegio como de individuo. Como se puede apreciar, cuando se controla por variables de colegio e individuo las series son menos volátiles. Es importante tener en cuenta que las políticas educativas municipales y nacionales requieren de un tiempo para verse reflejadas en una mayor calidad de la educación, por lo cual la relación contemporánea entre los períodos de gobierno locales o nacionales, y los resultados de las pruebas de Estado, no necesariamente reflejan los resultados de sus respectivas gestiones.

Convergencia en los puntajes de los municipios de Colombia

La sección anterior mostró el comportamiento general de los puntajes de las 23 principales capitales de Colombia para el periodo 1980-2007. Esta sección se concentra en medir si en el período de análisis se ha registrado convergencia en los puntajes del ICFES entre ciudades, esto es, si el puntaje promedio de los municipios que inicialmente tenían los puntajes más bajos, ha crecido a una tasa más alta (Barro y otros, 1991).

Gráfico 4. Puntaje estandarizado de matemáticas neto de:



Tanto en las series controladas por variables de colegio como en las controladas por colegio e individuo se observa que Bogotá siempre está por encima de la media, sin embargo, con el nuevo examen Bogotá disminuye significativamente su promedio. Lo contrario sucede en Medellín y Barranquilla, pues para casi todo el periodo la serie está por debajo de la media nacional, pero con el nuevo examen se acercan de forma importante a la media nacional. Se destaca el rendimiento sobresaliente de Bucaramanga a través de todo el periodo.

También es importante resaltar que para varias ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cúcuta y Santa Marta, la mejora en sus puntajes registrada a partir de 2003 resulta mayor una vez se analizan los resultados netos en el efecto de las variables de colegio, lo cual implica que en esos casos, la mejora fue a pesar de, y no gracias a, las características de sus instituciones educativas. Ese resultado es relativamente más importante para Medellín que para Bogotá, de acuerdo a las variables de colegio, el puntaje de Medellín entre 2003 y 2007 se acerca sustancialmente al de Bogotá.

La idea es tratar de identificar algún tipo de convergencia en la calidad de la educación en dos universos: (i) el total de municipios del país, y (ii) los municipios capitales o que conforman sus áreas metropolitanas (46% del total de población y el 58% de la población urbana, según cifras del CENSO 2005).

Para contrastar la existencia de convergencia se estima la correlación entre los puntajes iniciales de las capitales y la tasa de crecimiento del puntaje medio a través del periodo de análisis.³ Adicionalmente, se busca estimar el papel de las transferencias a la educación del gobierno nacional a los municipios en el período en cuestión, por lo cual, el análisis se restringe al período comprendido entre 1995 y 2007, años para los cuales se dispone del monto de transferencias para cada municipio. Dado los cambios en las pruebas del ICFES, el análisis considera por

³ Para la convergencia tipo beta se calculó la siguiente regresión:

$$\frac{ICFES_{i,t} - ICFES_{i,t_0}}{t - t_0} = \alpha + \beta ICFES_{i,t_0} + u_{i,t}$$
 en este caso estamos interesados en ver el comportamiento β , si este es negativo y estadísticamente significativo indicaría convergencia en los puntajes del ICFES entre municipios (ver más detalles en Medina y Posso, 2010).

separado los períodos comprendidos entre 1995 y 1999, del comprendido entre 2000 y 2007. Un análisis detallado se puede consultar en Medina y Posso 2010.

Cuando se realiza el análisis para la totalidad de municipios del país, se encuentra evidencia de convergencia en los puntajes del ICFES de matemáticas y lenguaje, tanto para el período comprendido entre 1995 y 1999, como para el comprendido entre 2000 y 2007.

Por otro lado, se encuentra que una mayor transferencia a municipios con mayores puntajes promedios de matemáticas en 1995 se asocia con menores crecimientos en el resultado promedio entre 1995 y 1999, y que una mayor transferencia a municipios con mayores puntajes promedios de matemáticas en 2000 se asocia con mayores crecimientos entre 2000 y 2007.

Este resultado podría ser en parte explicado por el cambio normativo que tuvo lugar con la ley 715 de 2001, la cual indujo un cambio en la asignación de transferencias, que antes de dicha ley registraban una evolución inercial en relación a las nóminas de docentes de los municipios, y a partir de la misma se comenzaron a asociar a resultados en cobertura por parte de los mismos. De esa forma, sería de esperarse que municipios con nóminas relativamente costosas en 2000 no vieran esos mayores costos reflejados en puntajes mejores, o al menos no en una magnitud proporcional a sus mayores nóminas, dado que los beneficiarios de esos mayores recursos, docentes y administradores locales, no tenían ningún incentivo en mejorar la cobertura, o los resultados de las pruebas de sus alumnos, toda vez que la transferencia de su entidad no dependía de criterios de cobertura o calidad. En otras palabras, una vez se controlara por los salarios de los docentes en 2000, se esperaría que en los municipios con docentes mejor remunerados el puntaje fuera menor. Municipios con nóminas relativamente económicas en relación a sus alumnos matriculados, que de acuerdo a lo anterior tendrían mayores puntajes en 2000, habrían visto incrementar más sus transferencias al sector, y en la medida en que tenían mayor cobertura al momento de la ley, tendrían más espacio para invertir en factores asociados a la calidad de la educación.

Otro aspecto que podría contribuir a explicar este resultado tiene que ver con el cambio en los incentivos docentes que tuvo lugar a partir de 2002, mediante la introducción de la vinculación meritocrática y más exigente de los nuevos docentes,

y la evaluación periódica de su idoneidad. Si los municipios que tenían mejores puntajes promedio en 2000 fueron más agresivos en la implementación del nuevo esquema, unas mayores transferencias se habrían visto mejor capitalizadas en mayores logros en calidad, de acuerdo a la evidencia en este sentido encontrada por López (2010).

Cuando se consideran solamente los municipios capitales y los municipios que conforman sus respectivas áreas metropolitanas, los resultados son similares a los encontrados para la totalidad de municipios de país. Sin embargo, en este caso la prueba de matemáticas solamente registra convergencia entre 1995 y 1999, cuando se controla por las características de los colegios, lo cual implica que una buena parte de las diferencias iniciales en los resultados promedio son explicadas por el hecho de que los municipios con menores puntajes promedio en 1995 disponían de colegios con características más precarias que los demás.

Conclusiones

Un análisis de las pruebas de Estado entre 1980 y 2007 teniendo en cuenta el cambio metodológico en la forma de estimar el puntaje de la prueba que tuvo lugar entre 1999 y 2000, permite concluir que las ciudades con mejor desempeño a lo largo de ese período fueron Bucaramanga, Bogotá y Tunja. Medellín se ubicó cerca del promedio en todo el período con excepción de la década de 1990s, en la cual tuvo un desempeño más pobre, mientras que Cali se desempeñó mejor que el promedio en matemáticas y peor en lenguaje. Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Montería, Cartagena y Florencia registraron resultados deficientes en este período.

Adicionalmente, se encuentra evidencia de convergencia en la calidad de la educación entre los municipios del país entre 1995 y 2007, y de un cambio en el efecto de las transferencias de la Nación al sector a partir de 2000, que estaría potencialmente asociado a una combinación de los mejores incentivos introducidos en la asignación de transferencias a partir de la ley 715 de 2001, y de los nuevos incentivos docentes introducidos en 2002.

BIBLIOGRAFÍA:

- Barro, R.; Sala-I-Martin, X.; Blanchard, O. y Hall, R. (1991) "Convergence Across States and Regions" *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1991, No. 1 (1991), pp. 107-182.
- Casas, A., Gamboa L. F. y Piñeros, L. (2002) "El efecto escuela en Colombia, 1999-2000" *Borradores de Investigación* N° 27 Septiembre, Universidad del Rosario.



Sería de esperarse que municipios con nóminas relativamente costosas vieran esos mayores costos reflejados en puntajes mejores, o al menos en una magnitud proporcional a sus mayores nóminas. Pero los beneficiarios de esos mayores recursos, no tenían ningún incentivo en mejorar la cobertura, o los resultados de las pruebas de sus alumnos, toda vez que la transferencia de su entidad no dependía de criterios de cobertura o calidad.

ICFES (2000) “Transformaciones en las pruebas para obtener resultados diferentes” en Nuevo Examen de Estado para Ingreso a la Educación Superior: Cambios para el siglo XXI.

López, Silvio (2010) “El papel de los incentivos y los docentes en la calidad de la educación oficial de Medellín”. Tesis de Maestría en Economía Universidad de Antioquia.

Medina, Carlos y Posso, Christian (2010) “Evolución de la calidad de la educación de los municipios de Colombia y políticas públicas” mimeo, Banco de la República.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2009) “Política de Cobertura en Preescolar, Básica y Media” Proyecto Estratégico: Acceso al Sistema Educativo para la Población Vulnerable, Oficina Asesora de Planeación y Finanzas.

Servicios públicos y desarrollo

Gloria Stella Velásquez Castaño

Profesional Relaciones Externas

Dirección Responsabilidad Empresarial

Subdirección Desarrollo Sostenible

Empresas Públicas de Medellín

Los servicios públicos juegan un papel destacado en el desarrollo; y el comportamiento responsable de las empresas prestadoras es primordial en la gestión de sostenibilidad, pues se trata de servicios esenciales, su producción demanda recursos finitos, y las características económicas, sociales y culturales de los consumidores en nuestro país así lo exigen.



Los servicios públicos domiciliarios y el desarrollo humano

En el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se encuentra un buen punto de referencia para establecer la relación entre servicios públicos y desarrollo, porque es un parámetro internacional relacionado con longevidad, conocimiento y nivel de vida digno, que tiene que ver entre otros con acceso a alimentación, salud, educación, vivienda, agua y energía.

Los servicios públicos de agua y energía, más allá del kilovatio hora (kWh) y del metro cúbico (m³)¹, constituyen un insumo para cocción, refrigeración, iluminación, y producción de alimentos, generador de fuentes de salud, seguridad, comodidad y productividad, que en última instancia otorgan calidad de vida a las personas y condiciones de competitividad a las instituciones, a las regiones y a los países.

Aunque la relación es más amplia, podemos ilustrar los aportes de los servicios públicos al IDH con algunos ejemplos. En cuanto a longevidad, la disponibilidad de agua de buena calidad disminuye las enfermedades de origen hídrico, gastos en salud, evita muertes, e incrementa la esperanza de vida; por su parte los servicios de telecomunicaciones aportan

acceso e igualdad de oportunidades a través de herramientas educativas; y la energía y el gas, como plataformas de productividad constituyen fuentes de ingresos y de empleo.

El acceso a la energía es un componente imprescindible del desarrollo, y como lo expone el PNUD, “en los tiempos modernos no ha habido un país que haya reducido sustancialmente la pobreza sin haber aumentado masivamente el uso de la energía, o sin haber logrado cambios hacia fuentes de energía más eficientes.”²

EPM: Servicios públicos responsables y sostenibles

Los datos básicos de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y conexos de EPM, matriz del Grupo EPM, empresa de naturaleza pública de propiedad del Municipio de Medellín, se exponen en la Tabla 1. Monitorear los impactos del desempeño empresarial no es una tarea fácil por limitaciones metodológicas y de información. Para interpretar qué significan estos datos de cara al desarrollo, hemos elegido hacerlo mediante la evaluación de su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

¹ Unidades de medida de consumo respectivamente

² Tomado de CIER, Comisión de Integración Energética Regional, Curso virtual BASES PARA UN COMPORTAMIENTO EMPRESARIAL RESPONSABLE Y SOSTENIBLE, 2009.

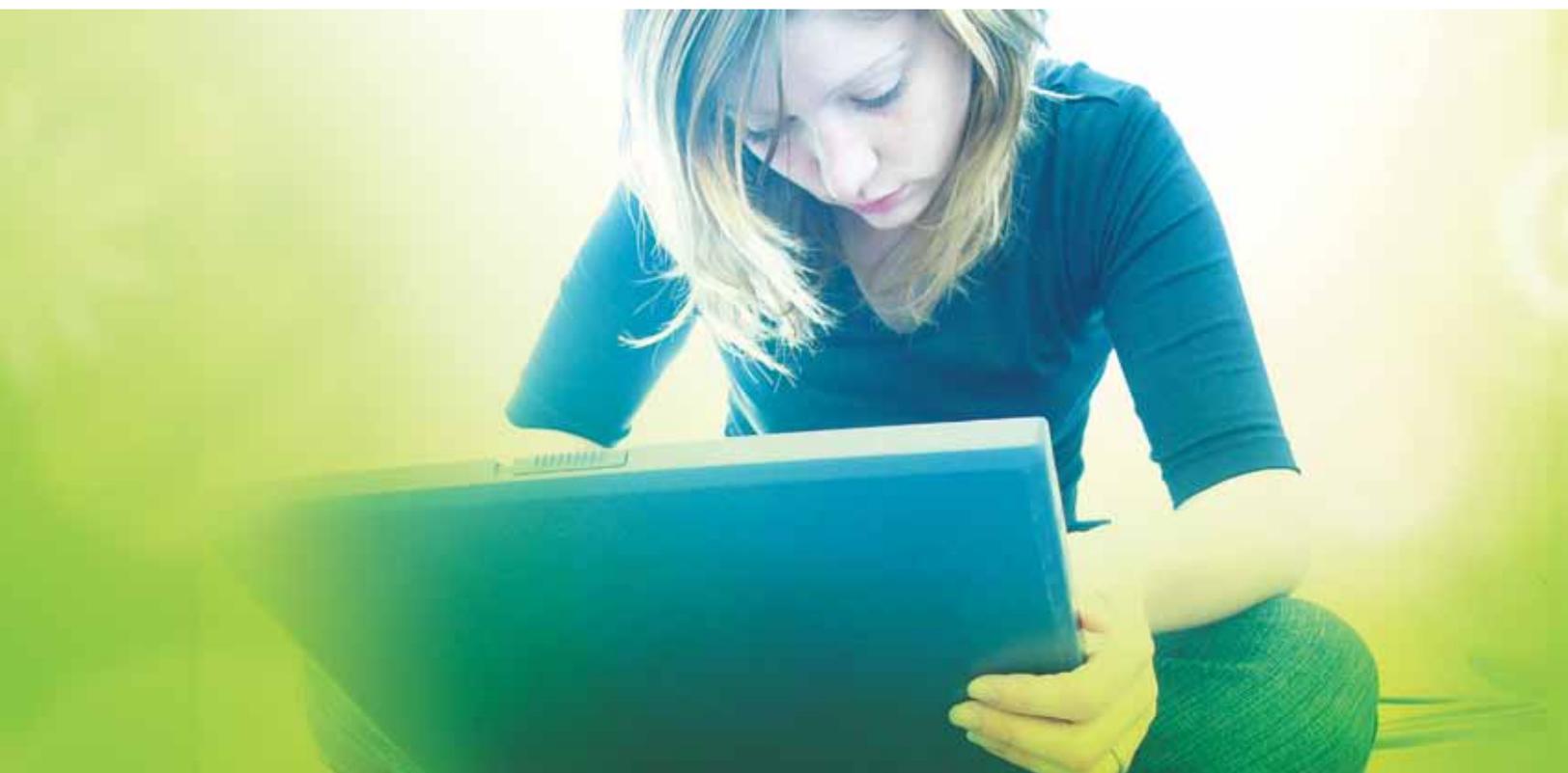


Tabla 1. Cifras de prestación de servicios EPM a diciembre de 2009¹

Servicio	Localización	Población aproximada en el área servida Nº de habitantes	Cobertura	Nº de instalaciones totales	Instalaciones residenciales desconectadas	% de instalaciones desconectadas vs # de instalaciones totales
Agua	10 municipios del Valle de Aburrá, incluyendo Medellín	3'400,000	100%	921.355	54.364	6,5%
Energía	Departamento de Antioquia	5'700,000	94%	1'836.329	46.953	2,9%
Gas	10 municipios del Valle de Aburrá, incluyendo Medellín	3'400.000	59%	456.660	15.006	3,3%

- Indicadores de calidad por encima de los mínimos exigidos, para aguas, energía y gas.
- Satisfacción general de los cliente en su relación con EPM: 84.6%.
- Empleos: directos 5.654; indirectos 24.106, incluyen 1.444 en áreas de pobreza.
- Utilidad del ejercicio: \$1.533 mil millones.
- Transferencias al dueño: \$587 mil millones.

Aportes de EPM al desarrollo, visto desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM - constituyen un plan convenido en el año 2000 por más de 170 naciones y por las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial.

Dichos objetivos son:



ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.



ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal.



ODM 3: Promover la igualdad entre géneros.



ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.



ODM 5: Mejorar la salud materna.



ODM 6: Combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades.



ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.



ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

¹ EPM, Informe de Sostenibilidad 2009

Las actividades fundamentales de los negocios pueden mejorar las condiciones de pobreza y contribuir positivamente al desarrollo sostenible mediante, por ejemplo, la creación de empleo local, la posibilidad de acceso a servicios de calidad a poblaciones que no disponían de ellos, y la inversión comunitaria.

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, tienen una incidencia directa destacable en los ODM 4, ODM 6 y ODM 7.

El acceso a la energía no aparece explícitamente entre los ODM, pero pueden señalarse relaciones directas entre la energía y los Objetivos de Desarrollo del Milenio³: el acceso a los servicios energéticos aumenta la productividad con el uso de maquinaria, la generación de ingresos fuera de las horas diurnas y favorece la creación de mercados locales -ODM 1-.

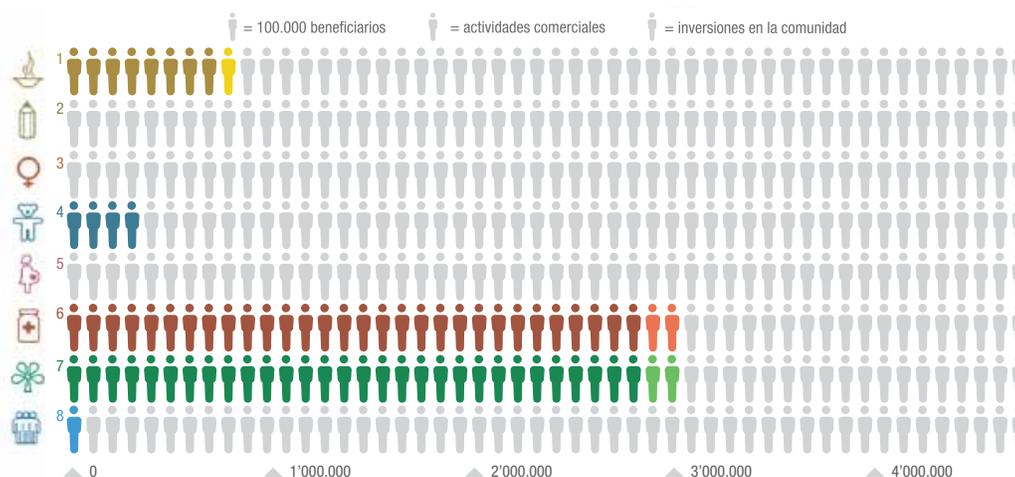
Los servicios energéticos liberan a mujeres y niños de parte del tiempo dedicado a las actividades domésticas, la iluminación permite el estudio en el hogar, aumenta la seguridad y la posibilidad de utilizar materiales educativos multimedia en las escuelas y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones ODM 2 y ODM 3. La energía es un componente clave en el funcionamiento de los centros de salud la cual impacta los ODM 4, 5 y 6.

Las contribuciones más significativas de EPM a los ODM fueron evaluadas con la herramienta MDG Scan⁴. Los resultados y su interpretación se dan dentro del marco de análisis que ofrece la metodología, bajo el reconocimiento de que las actividades fundamentales de los negocios pueden mejorar las condiciones de pobreza y contribuir positivamente al desarrollo sostenible mediante, por ejemplo, la creación de empleo local, la posibilidad de acceso a servicios de calidad a poblaciones que no disponían de ellos, y la inversión comunitaria.

La Gráfica 1 y la Tabla 2, muestran la contribución de EPM a los ODM en términos del número de beneficiarios: personas cuyas condiciones de vida han sido intervenidas positivamente por la compañía a partir de las actividades centrales del negocio, en este caso, la prestación comercial de los servicios de energía y agua, y mediante inversiones en la comunidad.

Las actividades de EPM, según los resultados del MDG Scan, se consideran altamente relevantes en el

Gráfica 1. Contribución de EPM a los ODM



³ Tomado de Department for International Development (DFID) británico (2002), citado por CIER, Comisión de Integración Energética Regional, Curso virtual BASES PARA UN COMPORTAMIENTO EMPRESARIAL RESPONSABLE Y SOSTENIBLE, 2009

⁴ El MDG Scan fue desarrollado por NCDO y Sustainalytics, para ayudar a las compañías a evaluar su impacto frente a los ODM que fueron formulados para superar la pobreza y buscar el desarrollo sostenible alrededor del mundo. Puede consultar más información sobre el MDG Scan en www.mdgscan.com.

Objetivos de Desarrollo del Milenio

		Número de beneficiarios EPM	
		Con actividades comerciales	Con inversión en comunidad
	1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre	844.107	74.516
	2 Lograr la enseñanza primaria universal	0	34.536
	3 Promover la igualdad entre géneros	0	0
	4 Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	438.020	24.652
	5 Mejorar la salud materna	0	1.021
	6 Combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades	3'000.000	150.919
	7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	3'000.000	150.919
	8 Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	0	74.442

alcance del desarrollo sostenible debido a que la empresa ha tenido un logro real en la erradicación de la extrema pobreza de 918.623 personas (ODM1). Para los ODM 2 a 8, debemos leer los resultados como contribuciones, no como logros completos así como en el caso anterior.

Debido a la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, se reconocen impactos en la vida de 3'000.000 de personas, con un alto efecto positivo en el logro del objetivo 6 (combatir el sida, malaria, y otras enfermedades); y 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).

Universalización de los servicios públicos domiciliarios: reflexión desde el reto de la sostenibilidad

Los resultados vistos reconfortan y dan cuenta de que el desempeño de EPM favorece el desarrollo humano sostenible de la población en su ámbito de influencia. No obstante, la universalización de los servicios públicos domiciliarios sigue representando retos de magnitud para el mundo, el país, el departamento y la ciudad. La tabla 3 muestra la cobertura de Colombia por departamentos con base

en el Censo DANE 2005.⁵

El ODM 7 se refiere a Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y plantea la falta de agua potable en las comunidades como uno de los asuntos a resolver. Para el caso colombiano, se hace una cuantificación del problema así: “25% de los municipios y 60% de la población del país afronta problemas medios, medios-altos y altos de disponibilidad de agua para consumo”.

Con respecto a las metas definidas para el cumplimiento del Objetivo, la Meta Universal 10 de los ODM está expresada como “Reducir a la mitad, para 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable”. Para Colombia, las metas planteadas incluyen: Incorporar por lo menos 7,7 millones de habitantes urbanos al acueducto y 9,2 millones al alcantarillado.

EPM en línea con el foco de universalización, declarado en su Política de Responsabilidad Social Empresarial, avanza en la comprensión de las situaciones multicausales, cruzadas, de diverso origen, que limitan el acceso a los servicios; y en la construcción

⁵ Fuente: <http://190.25.231.246:8080/Dane/tree.jsf>, consultada en mayo de 2010

Tabla 3. Cobertura de servicios públicos en Colombia por Departamento.

Departamento	Energía eléctrica	Acueducto	Alcantarillado
Amazonas	68.5%	50.7%	38.5%
Antioquia	88.4%	80.8%	75.5%
Arauca	84.6%	78.4%	65.0%
San Andrés	94.1%	45.5%	11.4%
Atlántico	96.0%	87.0%	74.2%
Bogotá, D. C.	95.7%	95.0%	94.3%
Bolívar	88.6%	68.4%	42.8%
Boyacá	83.9%	71.5%	49.8%
Caldas	91.3%	82.5%	78.3%
Caquetá	66.4%	62.7%	53.6%
Casanare	75.2%	64.5%	58.1%
Cauca	73.0%	59.7%	39.8%
Cesar	83.2%	76.5%	61.2%
Chocó	57.8%	20.0%	14.1%
Córdoba	84.6%	51.1%	21.5%
Cundinamarca	86.8%	73.3%	59.5%
Guainía	52.4%	25.9%	16.0%

Departamento	Energía eléctrica	Acueducto	Alcantarillado
Guaviare	72.3%	32.4%	33.4%
Huila	84.5%	74.2%	61.7%
La Guajira	59.7%	49.3%	36.8%
Magdalena	84.5%	65.1%	38.3%
Meta	86.7%	74.5%	74.7%
Nariño	80.0%	65.5%	43.4%
Norte de Santander	88.1%	77.9%	72.8%
Putumayo	58.5%	38.6%	41.9%
Quindío	92.4%	90.8%	87.0%
Risaralda	93.4%	88.5%	85.4%
Santander	86.8%	75.0%	65.8%
Sucre	86.8%	69.7%	46.0%
Tolima	83.5%	73.5%	63.6%
Valle del Cauca	92.7%	89.0%	85.0%
Vaupés	71.8%	63.2%	42.4%
Vichada	50.6%	41.7%	5.9%

del conjunto de soluciones que involucran variables sobre las que EPM tiene dominio, por ejemplo, mayor conocimiento de la población, e innovación en diseño de productos, en formas y plazos de pago, y en canales de interacción con clientes y comunidad; y de otras que requieren de la concurrencia de actores externos, por ejemplo, niveles de ingresos de la población y condiciones regulatorias.

El estudio empezó con la exploración de las estadísticas de cobertura cuya lectura es compleja debido a la variedad de métodos de cálculo, que por lo general no reflejan el total de la población sin acceso formal a servicios de calidad, originadas en la localización de viviendas en zonas de alto riesgo, las invasiones, las desconexiones y las conexiones irregulares. Parte de esta población se abastece de los servicios públicos de manera ilegal, incrementa los índices de pérdidas y transfiere las consecuencias al conjunto del sistema.

El acceso formal al servicio puede estar limitado por dos restricciones principales: la vivienda está ubicada en zonas de riesgo no recuperable y el Plan de Ordenamiento Territorial no permite a la empresa de servicios públicos la prestación en esas zonas; o aunque halla oferta de servicios, existen barreras para

la conexión legal por motivos tales como los requisitos para conexión, los costos adicionales que se generan al formalizar el servicio como el impuesto de alumbrado público o tasa de aseo, la periodicidad del cobro o la insuficiencia de ingresos.

La iniciativa de EPM pretende, en primera instancia, determinar la población que no está conectada formalmente a los sistemas de redes, y sus causas. Un producto de esta primera actividad será el dimensionamiento de la brecha en la universalidad de los servicios.

Hasta el momento se destacan dos líneas de trabajo a partir del estudio en la búsqueda de la universalización: una, a través de variables de accesibilidad tales como condiciones del lugar, de la vivienda y de la prestación del servicio, y la otra de comprobabilidad teniendo en cuenta variables como ingresos, cultura y otros elementos de la oferta.

A la par con la evolución del estudio, EPM continúa con los programas tradicionales de financiación de cuentas, contadores comunitarios de acueducto y pilas públicas de energía, que prestan el servicio en condiciones especiales para barrios donde no se permite la instalación del servicio convencional con



Es necesario comprender cuál es la dimensión del reto en nuestro entorno frente al desarrollo humano y a la sostenibilidad económica, social y ambiental. Necesitamos identificar qué tan distante está el propósito, cuáles son las habilidades que las personas, las empresas y la sociedad debemos fortalecer o adquirir para planear y ejecutar juntos agendas en términos de responsabilidad y sostenibilidad, en un esquema multidireccional en el que cada actor aporte lo que le corresponda para redireccionar las tendencias adversas.

medidores individuales. Además se creó el proyecto Habilitación Viviendas, que otorga créditos blandos para la construcción de redes internas y externas. Recientemente se han implementado las Brigadas Comunitarias para la mitigación del riesgo asociado a los servicios, programa precursor de la iniciativa de universalización descrita; Energía Prepago, que en los tres años de vigencia ha vinculado 43.123 familias, 90% de estratos 1 y 2, y 74% desconectadas antes de vincularse; Energía para el Retorno, que rehabilita las redes en antiguas zonas de violencia para facilitar el regreso de la población rural; y

Antioquia Iluminada que incrementará la cobertura rural en el departamento del 79% a 95% en el periodo 2009-2011 con la conexión de 42.000 viviendas.

Le compete a las empresas de servicios públicos poner sus capacidades al servicio de la población no atendida, al Estado ajustar las normas para favorecer la universalidad, y a la comunidad utilizar responsablemente los recursos con respeto de lo público. En términos de sostenibilidad la labor es diaria, cada logro es sólo el paso previo al reto siguiente, y conseguirlo o no, será un resultado de todos.



Indicadores de mortalidad y morbilidad en el área metropolitana de Medellín y Antioquia

Elkin Martínez López

MD MSc MPH

Facultad Nacional de Salud Pública

Universidad de Antioquia

Indicadores básicos de salud

Los indicadores de salud en Antioquia, Medellín y su área metropolitana revelan una progresión favorable hacia el mejoramiento en los diversos grupos de edad. La mujer de hoy en día solo pretende tener un hijo en su vida fértil, a lo sumo dos. La natalidad ha disminuido y la supervivencia de niños y madres ha mejorado, ver Cuadro 1.

Es notoria la diferencia en esperanza de vida que hay entre los sexos. Los hombres mueren antes que las mujeres, en promedio los hombres de nuestra ciudad viven 10 años menos que las mujeres, lo cual entraña una gran inequidad de género, asunto que ameritaría una profunda reflexión por parte de los profesionales de la salud y por toda la sociedad en su conjunto.



*Boys
Only*

Cuadro 1. Indicadores básicos de salud en Medellín.

INDICADORES	VALOR
Tasa global de fecundidad	1.7%
Tasa de fecundidad general (x 1000 mujeres en edad fértil)	51.8%
Tasa específica de fecundidad (15 -19 años)	81.0%
Tasa bruta de natalidad	15.9%
Tasa de mortalidad	5.2%
Tasa de mortalidad infantil	11.9%
Tasa de mortalidad materna	42.0%
Esperanza de vida (hombres 70.3 años, mujeres 79.5 años)	75.2%

* Indicadores básicos. Situación de salud Medellín 2005

Mortalidad Enfermedades crónicas

La mortalidad en la población de Medellín y en Antioquia está dominada por las enfermedades crónicas, especialmente por las afecciones cardiovasculares. Estas enfermedades han surgido como causa principal de enfermedad y muerte en la vida moderna, evolucionan muy lentamente y producen daños irreversibles en el organismo que al final terminan con la vida de las personas.

Infartos cardíacos, enfermedad cerebrovascular, hipertensión, arterioesclerosis, cáncer de diferentes localizaciones, obesidad, diabetes, enfermedades respiratorias, agresiones, traumatismos y otras, constituyen la amplia gama de trastornos que afectan la salud del ciudadano contemporáneo y limitan la calidad y duración de la vida. ¹ (Cuadro 2).

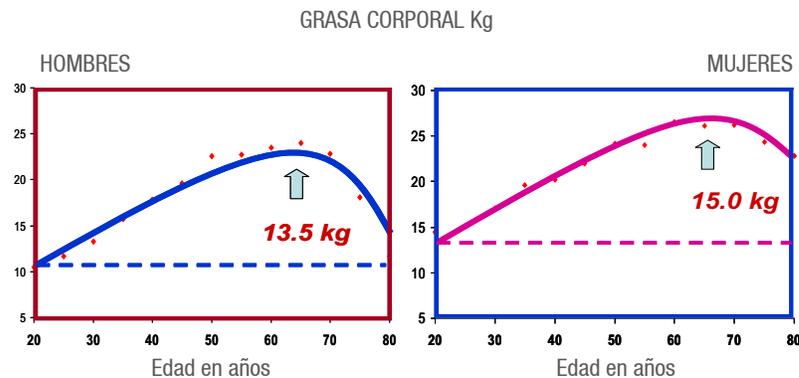
Cuadro 2. Causas de mortalidad

TIPO DE ENFERMEDAD *	Número	
Enfermedades isquémicas del corazón	1506	13.7%
Enfermedades respiratorias crónicas	876	8%
Enfermedades cerebro vasculares	759	6.9%
Agresiones	730	6.7%
Diabetes mellitus	508	4.6%
Neumonía	436	4%
Tumor maligno traquea, bronquios pulmón	366	3.3%
Accidentes de tránsito	333	3.1%
Tumor maligno del estómago	241	2.2%
Enfermedades hipertensivas	192	1.8%
Otras	5015	45.7%
Total	10.962	100%

* Principales causas de mortalidad Medellín CIE 10 . 103 grupos. 2005

Si bien esta situación de salud tiene relación con factores biológicos, ambientales y hereditarios, la mayor responsabilidad de su ocurrencia se atribuye al estilo de vida de las personas. Sedentarismo, sobrealimentación, preocupaciones, cigarrillo, alcohol, exceso de trabajo, competencia forzada, entre otros, son algunos de los rasgos típicos de la vida en las grandes ciudades, los cuales, se ha demostrado, son factores de riesgo que explican la epidemia de enfermedades crónicas que hoy sufrimos.

Figura 1. Aumento de peso graso durante la vida adulta



Grupos humanos

En los niños prevalecen las infecciones agudas especialmente respiratorias y digestivas como causa de enfermedad y muerte; en los jóvenes las causas violentas y los traumatismos siguen siendo las razones para la ocurrencia de enfermedad y muerte prematura. En los adultos de edad media y especialmente en los mayores, las enfermedades crónicas son las causas fundamentales de enfermedad y muerte. La hipertensión es el motivo de consulta más frecuente y las enfermedades cardiovasculares en general son definitivamente la primera causa de muerte, ver Cuadro 2.

Sobrepeso

Los habitantes de Medellín al igual que los habitantes de otras ciudades modernas tienden a engordar en el transcurso de su vida como adultos. En promedio un hombre en Medellín aumenta 13.5 kg de grasa corporal entre los 20 y los 60 años de edad. Para las mujeres el incremento es incluso mayor y más prolongado, ellas ganan en promedio 15 kg entre los 20 y 65 años, ver Figura 1.

Sedentarismo

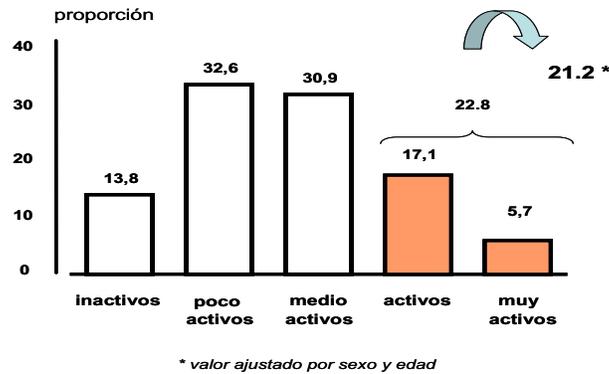
En Medellín solo 21.2 % de la población se reporta como físicamente activa, es decir, que 78.8% de la población no realiza actividad física suficiente para proteger su salud, ver Figura 2. Los datos de sedentarismo para Colombia son similares según se desprende de diversos estudios (78.8% ENFREC II, 81.5% CARMEN, 85.9% ENS).

El sobrepeso se ha constituido en un problema creciente de salud pública muy propio de la vida actual, sin embargo, la sociedad todavía no es conciente de la gravedad de sus implicaciones en la salud y por lo tanto no se han desarrollado estrategias poblacionales de prevención bien implementadas.

El sedentarismo es por lo tanto el factor de riesgo que afecta a la mayor proporción de personas, tanto en Medellín y en Antioquia, como en el resto del país y en general en el mundo entero. La inactividad física es al mismo tiempo el inicio del sobrepeso corporal y el comienzo de los distintos trastornos metabólicos que determinan el origen de las enfermedades crónicas, propias de la vida moderna.

La inactividad física es más crítica en las mujeres que en los hombres; es peor en las personas con más bajos niveles de educación y también en los estratos socioeconómicos más bajos, además se acentúa en los adultos a medida que avanza la edad.

Figura 2. Niveles de práctica de actividad física, Medellín – Colombia



Enfermedades Respiratorias Crónicas

El número de personas que fallecen en Medellín por causa de las enfermedades respiratorias crónicas es cada vez más alto. Las tasas crecieron desde 16.7% por 100 mil habitantes, hasta 46% en los últimos 25 años reflejando un aumento del 175%. Para el cáncer de pulmón las tasas de mortalidad aumentaron de 11.8% hasta 20.3% lo cual dio como resultado un incremento del 72%.

La mortalidad por cáncer de pulmón en Medellín es 3 a 4 veces más alta que en Bogotá (RR 3.38) y es 2 a 3 veces más alta que la mortalidad en Colombia RR 2.7, ver Figura 3

La contaminación atmosférica por material particulado se asocia significativamente con la mortalidad por enfermedades respiratorias crónicas y con mortalidad por cáncer de pulmón.

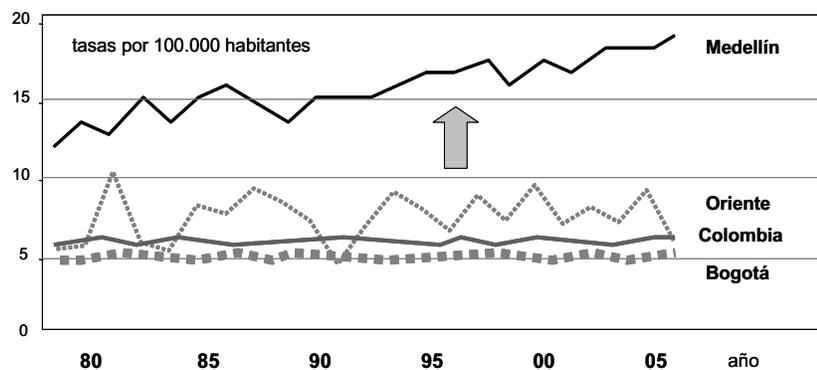
Desafortunadamente en Medellín se registran niveles cotidianos de hasta 95 ug/m3 de partículas

respirables, lo cual es 5 veces más alto que los niveles críticos para la salud (20 ug/m3 según la Organización Mundial de la Salud) y nos sitúa como una de las ciudades más contaminadas de América.

El alto nivel de urbanismo (96%), la proliferación de vehículos automotores (más de 600.000), la creciente densidad poblacional (17.845 hab/km²), la mala calidad del combustible (diesel), la combustión imperfecta en buses, busetas, camiones y volquetas en mal estado y la aglomeración de fuentes contaminantes fijas y móviles en el estrecho y poco ventilado Valle de Medellín, son los factores agravantes en esta situación.

Los efectos de la exposición crónica al material particulado en la población de Medellín resultan evidentes en relación con las muertes por enfermedades respiratorias crónicas y cáncer de pulmón, y su agravamiento es creciente. El control de esta delicada situación de salud pública debe hacerse cuanto antes, porque todo retraso representa una pérdida mayor de valiosas vidas humanas.

Figura 3. Mortalidad por cáncer de pulmón en Medellín, Bogotá y Colombia, 1980 – 2005



Accidentes de tránsito

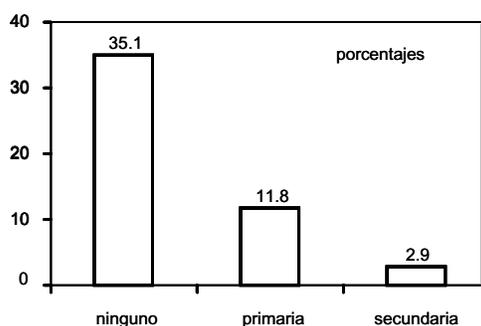
La mortalidad en la ciudad por accidentes de tránsito se ha hecho más elevada en el transcurso de los últimos años debido a la proliferación de motociclistas que circulan constantemente por la ciudad. Los precios de las motocicletas han disminuido lo cual permite un fácil acceso a su compra, especialmente para los jóvenes que encuentran en este medio de transporte una opción para el estudio, para el trabajo y para la diversión.

No obstante, la escasa pericia de los conductores asociada con la imprudencia y con la alta velocidad, propician una gran accidentalidad. En Medellín prácticamente no pasa un día sin que se presenten accidentes graves en los cuales este involucrado un motociclista.

Educación, un factor protector

La educación aparece en forma sistemática como factor protector para la salud. Quienes más se educan suelen tener mejores niveles de salud en prácticamente todos los indicadores. Las personas con más alto nivel educativo tienen proporciones más bajas de hipertensión arterial, son menos sedentarios, presentan menores niveles de sobrepeso corporal y registran un perfil de grasas sanguíneas más favorable con niveles de colesterol más bajos, ver Figura 4

Figura 4. Hipertensión arterial sistólica según nivel educativo.



Violencia

En Medellín y en general en Antioquia han sido frecuentes los homicidios. Desde la época de crisis generada por el narcotráfico, las tasas de mortalidad por agresiones han descendido (45 por 100mil) pero aún resultan altas en comparación con otras ciudades de América. La mortalidad se centra principalmente en la población masculina entre los 15 y los 30 años, y se asocia con acciones delictivas comúnmente relacionadas con delitos contra la propiedad privada y como secuelas del tráfico de drogas.

Resumen

Medellín y Antioquia avanzan en la dirección de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero índices de la mortalidad prematura por causas como las enfermedades crónicas, el sobrepeso, el sedentarismo, la contaminación del aire, las agresiones, la accidentalidad, entre otros, representan todavía un gran reto para todos sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Medellín - Secretaría de Salud. Situación de Salud de Medellín, Indicadores Básicos. 2006.

Martínez E. La Obesidad. Una tendencia creciente a través de la vida. VI Congreso Internacional de Salud Pública. Medellín.

Martínez E, Saldarriaga J. Actividad Física y Estilo de Vida en Medellín. Un desafío para la Promoción de la Salud. Rev Fac Nac Salud Pública, 2008; 26 (2):117-123.

Martínez E, Bedoya J, Daniels F, Quiroz C, Arbeláez M. Contaminación atmosférica y Efectos en la Salud de la población en Medellín y su área metropolitana. Universidad de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Alcaldía de Itagüí, Área metropolitana del Valle de Aburrá. 2008.

OPS/OMS. Evaluación de los efectos de la contaminación del aire en la salud de AL y el Caribe. Washington, D.C. 2005.

Martínez E, Bedoya J. Calidad de aire en el Valle de Aburrá. DYNA. Revista de ingeniería sanitaria y ambiental, 2009; 158 (76):7-15.

Alcaldía de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación. Indicadores de calidad de vida. Medellín. 2009.

Proantioquia, Cámara de Comercio, El Colombiano, Universidad EAFIT. Medellín como vamos. Encuesta de percepción ciudadana, Medellín. 2009.



La educación aparece en forma sistemática como factor protector para la salud. Quienes más se educan suelen tener mejores niveles de salud.



Seguridad para las libertades en Medellín

Lukas Jaramillo-Escobar

Juan Pablo Durán

Juan Diego Jaramillo

Sergio Andrés Urán^{1*}

Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC)
Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín

Una larga historia del narcotráfico

Medellín llegó a su punto culmen de la violencia en 1992 con una tasa de 352,5% cuando el narcotráfico alcanzó su punto máximo de actividad armada en la ciudad y por única vez en la historia tuvo un comportamiento terrorista de enfrentamiento abierto contra la sociedad.

¹ * Lukas Jaramillo-Escobar.

Director Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia SISC
Juan Pablo Durán.

Investigador SISC-Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín.
Juan Diego Jaramillo.

Investigador SISC-Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín.
Sergio Andrés Urán.

Investigador SISC-Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín.



En materia de seguridad hoy Medellín se enfrenta a cuatro factores:

El narcotráfico todavía sigue bombeando inmensos recursos a distintos tipos de actores de la criminalidad, desde el más pequeño ligado al menudeo hasta el más grande ligado a las oficinas de cobro para mantener unas mínimas certidumbres en los grandes negocios transnacionales del tráfico de drogas.

Sin embargo, los criminales tienen hoy menos espacios desde donde fortalecerse y perpetuarse con estrategias mafiosas, ya que la sociedad, encontró mejores formas de blindarse ante este tipo de infiltración y penetración.

Nos queda una fuerte tradición criminal, que puede datar inclusive desde antes del narcotráfico y consiste nítidamente en unas metodologías y disposiciones de oficios delincuenciales como conocimientos e información heredables (de forma consensuada o violenta) y, de forma más dispersa, una desacralización de la muerte que puede crear una mayor disposición a la violencia en algunos segmentos de la sociedad.

En todo caso, hoy nos enfrentamos a un incremento de las cifras de homicidio que en la literatura se puede comprender desde el concepto mismo de la mafia.

Mientras que Gambetta (1993) define la característica clave de las mafias, como la prestación de un servicio de seguridad extorsivo y es complementado por Tilly (1992) con la importancia de la tributación, Krathausen (1998) define que lo más importante es su penetración en espacios legales por definición como el gobierno, donde la variable principal es la corrupción.

Hoy el crimen en Medellín tiene un escaso territorio para camuflar su extorsión en un servicio de seguridad y en sentido estricto no posee territorio; así mismo no cuenta con un espacio ideológico y es contrarrestado por una ética civil para lograr una decisiva penetración del Estado local; es por esto que su repertorio disponible se vuelve el de la violencia, para lograr la estabilidad en un mercado cambiante y para hacerse así a una impunidad o contar con los servicios de la ciudadanía.

Cifras indeseadas para un problema que no afecta al ciudadano promedio

De enero a febrero de 2010, se dio una gran disminución del homicidio¹ de un 51,46% explicada, en buena parte, por la presión judicial de enero, con un aumento del 50,5% (316 personas) en las capturas² de alto impacto.

El homicidio es el indicador más problemático hoy en Medellín por el carácter inequívocamente sagrado de la vida ante cualquiera que sea la víctima.

Sin embargo, y sabiendo que un homicidio siempre es un fracaso para esta sociedad^{3*}, es muy importante anotar que lo que hace a la cifra de homicidios elevada es el enfrentamiento entre criminales de oficio y que esto redunde en que

el homicidio no afecta al poblador promedio y mantiene el curso normal de la ciudad.

Esto es claro si tenemos en cuenta que a pesar de que en los barrios más homicidas de la ciudad puede llegar a darse un homicidio cada seis días, en el promedio de la vida barrial, el homicidio se presenta cada 43 días⁴. Esto señala que a pesar de ser un tema a atender con toda la determinación, afortunadamente no afecta la vida en comunidad, la cotidianidad y no cambia la experiencia de la ciudad para la mayoría.

Un ejemplo de esto, es que más aún que concluir que el homicidio no se afecta por la concentración de ciudadanos (tanto diurnas como nocturnas), no pone en riesgo las dinámicas culturales, tales como las circunscritas a la rumba, donde la probabilidad de ser víctima es de 1 entre 14 millones⁵.

Esto es similar a lo que pasa con las circunstancias que envuelven a las mujeres, que se convierten en un factor protector de alejamiento de actividades criminales, cuando la probabilidad de una mujer para ser víctima de homicidio es de 1 entre 2'757.000⁶, lo que quiere decir que aunque la mujer es particularmente vulnerable para muchos delitos como la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y el hurto callejero, no lo es para el homicidio.

Es importante anotar que el proyecto urbanístico y vial que ha trazado Medellín, ha permitido que la movilidad atraviese la cotidianidad ciudadana, que la apuesta de encontrarnos en una misma ciudad y disfrutar del espacio público, se relacione con la baja probabilidad de ser víctima de homicidio por fuera de su propia Comuna, la cual es de 1 entre 3'485.000⁶.

Claro que esto no se queda, simplemente en una buena noticia, se convierte también en un diagnóstico que nos va dando cuenta de que el homicidio está circunscrito en pequeños espacios de habitabilidad, cuando el 88% del homicidio en la ciudad es en la misma Comuna y 73% en el mismo barrio donde reside la víctima⁷.

1 Datos concertados: (INML, CTI, Policía Nacional).

2 SJJIN, Fiscalía General de la Nación.

3 * Del sistema de justicia cuando se trata de un criminal, de las operaciones que limitan el daño cuando es un delincuente dado de baja y hasta para nuestra educación en valores y los insumos para la cultura ciudadana que no lograron contener los impulsos homicidas entre parejas o entre amigos.

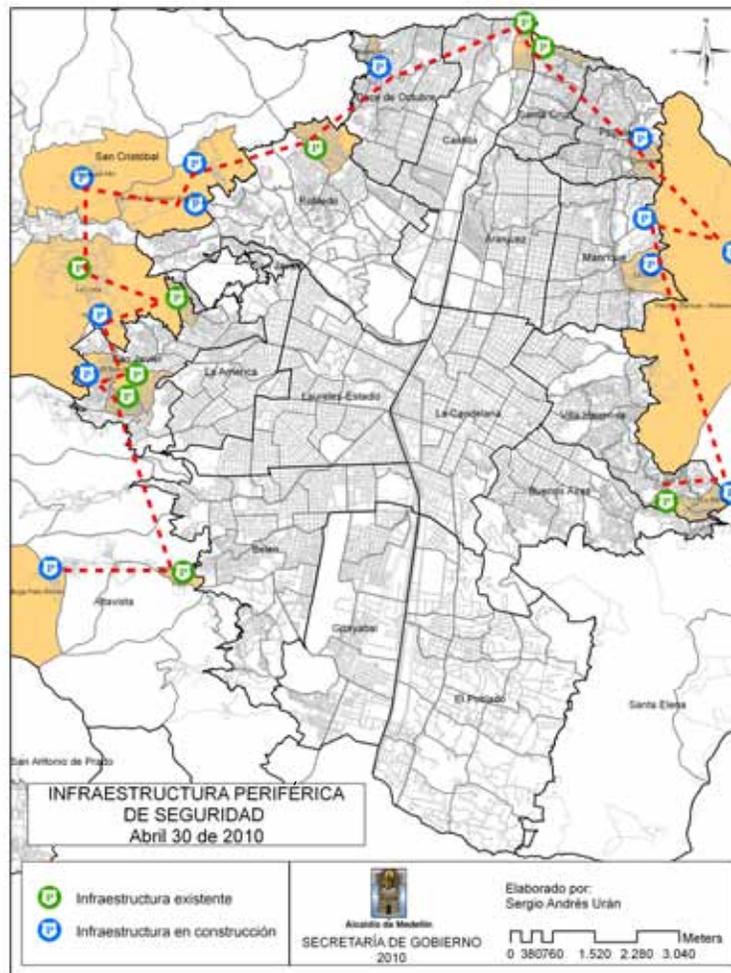
4 Datos concertados: (INML, CTI, Policía Nacional).

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Ibid.

Gráfico 1. INFRAESTRUCTURA PERIFÉRICA DE SEGURIDAD.



Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia SISC.

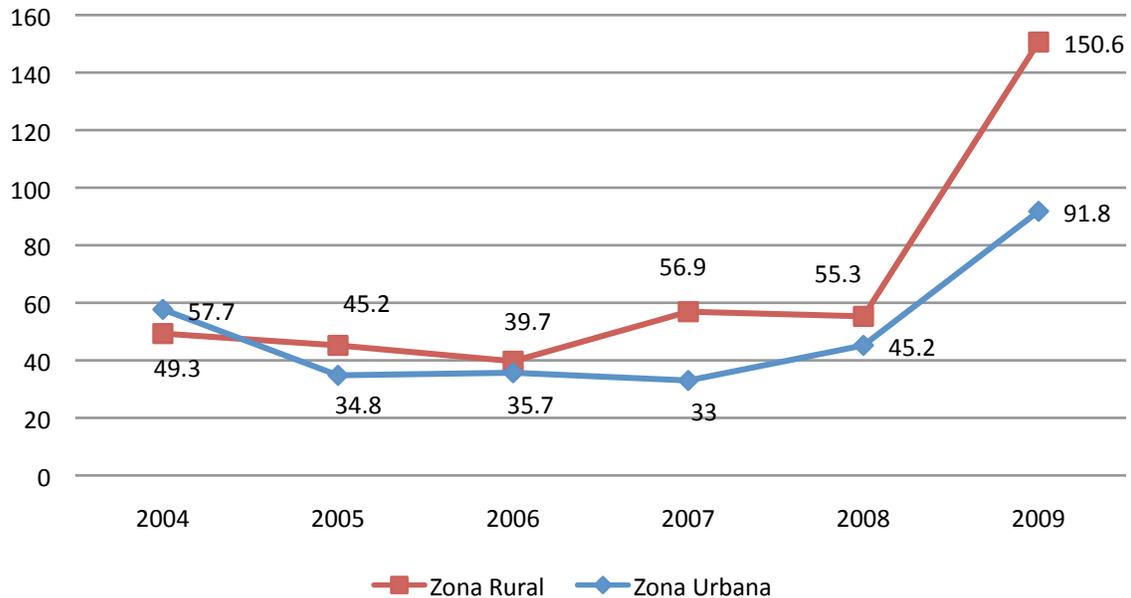
Un enfoque territorial y de equidad en la seguridad

Lo anterior nos pone en un reto urbanístico, donde necesitamos que el espacio defina el curso de la vida de jóvenes y adolescentes allí donde en muy pocos barrios parecieran quedar encapsulados por pequeñas dinámicas que empiezan siendo típicas de las pandillas y terminan absortas en el narcotráfico.

Continuando con el objetivo de llevar no sólo el urbanismo y las oportunidades a rincones que padecían una deuda social histórica, sino a la Policía como única autoridad legítima para brindar seguridad y ostentar el monopolio de las armas, la estrategia ha sido la de los CAI periféricos.

El gran reto urbanístico de Medellín, es la necesidad de que el espacio defina el curso de la vida de jóvenes y adolescentes, en barrios donde parecieran quedar encapsulados por pequeñas dinámicas que empiezan siendo típicas de las pandillas y terminan absortas en el narcotráfico.

Gráfico 2. TASA DE HOMICIDIO URBANA Y RURAL DE MEDELLÍN* 2004 - 2009



Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia SISC. 2009.

Los CAI periféricos, acompañados de Subestaciones y Fuertes de Carabineros son una estrategia envolvente para llegar a las poblaciones que no recibían el bien público de la seguridad (con un servicio policial respetuoso y garante de los derechos humanos) y así mismo aplicar una estrategia militar de ocupar una posición elevada y verificar los flujos poblacionales desde afuera hacia adentro.

Con la construcción de 9 equipamientos periféricos para brindar servicios de seguridad ciudadana y la construcción de 12 más, se determina que la estrategia es efectiva, en tanto las estructuras delincuenciales que operan en Medellín cada vez se les hace más difícil tener control sobre territorios, permear las instituciones públicas, realizar sus actividades ilícitas^{8*}. Como consecuencia la violencia homicida de Medellín, que desde 2004 se venía distribuyendo de forma más o menos homogénea

en el territorio de la ciudad; en 2009 presenta una concentración cada vez mayor en los corregimientos (zona rural), a tal punto que la tasa de homicidios en el sector rural (con 158 homicidios) fue 60% mayor que la tasa de homicidios en el sector urbano; con una concentración en donde van a ser ubicados los próximos CAI periféricos o que, inclusive, muestra que el fenómeno homicida se mueve hacia un lugar más periférico que el control del mismo CAI, circunscribiendo el fenómeno a un corregimiento o a la frontera con otro municipio.

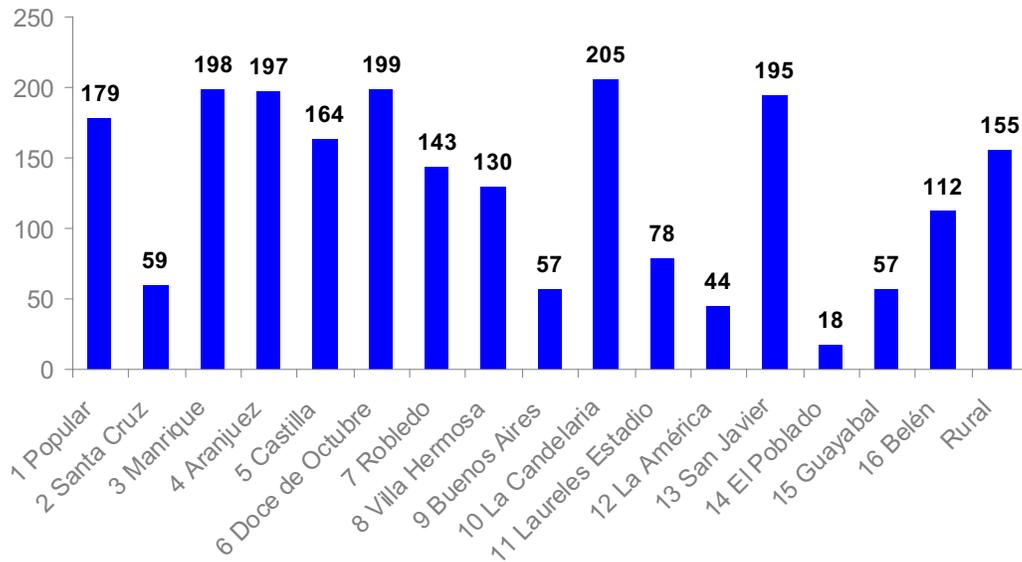
Cualitativamente el fenómeno ha venido siendo radicalmente transformado, el territorio que configura el crimen hoy en la ciudad es fundamentalmente clandestino y muy ligado a las rentas y los escondites y no de control social, ni de presencia activa. Atrás quedaron las rondas, las normas de los criminales para la población, los ajusticiamientos abiertos y los toques de queda prolongados.

Sólo hoy en Medellín y aunque queda mucho por hacer, tenemos un 1,1% del territorio de la ciudad en riesgo de una influencia criminal de corte mafioso que limite las libertades cotidianas y, es en estos territorios donde tenemos enmarcada la estrategia de puestos de control de la Policía para terminar de penetrar en el último recodo que mantiene el crimen.

⁸ * De acuerdo a un reportaje escrito por Hugh Bronstein reportero de la agencia internacional Reuters, y publicado el 22 de Octubre de 2009, la condiciones de seguridad para los miembros de organizaciones delincuenciales han cambiado sustancialmente, según un miembro de estas organizaciones entrevistado por el reportero: "...el patrocinio lo tiene que buscar uno mismo, ¿cómo? delinquiendo hermano. Todo cambio genera pérdidas (muertes)... Claro no hay para donde mandarla (la droga), entonces consumámosla. Todo está muy cerrado, no hay por donde, a vos te cogen (arrestan) allí en la esquina y ya, o antes de llegar al terminal cogieron a un fulano con tantos kilos, entonces no hermano, empecemos con lo de nosotros, hagamos de la plaza la plaza".

* Ibid.

Gráfico 3. HOMICIDIOS POR COMUNA EN MEDELLÍN 2009



Fuente: Informe de Calidad de Vida. Medellín Cómo Vamos. 2010.

Hay que atacar el homicidio, pero no de cualquier forma, sino debilitando estructuralmente el crimen y desterrándolo de cualquier intento de control de la vida vecinal, para que así no solo disminuyan los muertos en la ciudad, sino que mejore la calidad de vida y aumenten las libertades civiles y los derechos políticos.

Con la promoción de la denuncia desde la política de seguridad ciudadana de Medellín Más Segura (la cual ha servido para salvar 170 vidas), el fortalecimiento del número único de emergencias 1,2,3, las herramientas y tecnologías para la Policía Judicial y el circuito de cámaras de alta gama (para aproximarnos a una ciudad inteligente), la ciudad tiene un mayor costo para delinquir y hay seguridad de corte ciudadana con herramientas preventivas que atenúan o evitan la violencia, inclusive evitando el uso de la fuerza y desde ésta, el real poder desde la legitimidad de la fuerza pública en coordinación con las autoridades de la Alcaldía.

Hoy en la ciudad de Medellín la probabilidad de ser capturado como homicida es de 1 entre 4, lo que siendo una probabilidad muy alta para cualquier asunto episódico refleja un aumento en la efectividad de la Policía que hoy se tiene que concentrar en la velocidad de todo el proceso de justicia para que esta probabilidad se haga efectiva en un menor plazo y se pueda observar, gracias a un rango más corto, una mayor probabilidad.

La política de juventud y la resocialización preventiva

A pesar de que no es el objetivo de este documento, es importante señalar que como parte de una reflexión final, la política de juventud tiene también un segmento dentro de la Secretaría de Gobierno y es un motor para la política de seguridad ciudadana. El diagnóstico es que en el 9,5% de los homicidios la víctima está entre los 14 y 17 años y en el 39,3% están entre los 18 y los 26 y el concepto es que el principal insumo que hay que quitarle a la violencia es la de los jóvenes desde un cambio cultural que sólo se puede dar desde un cambio material en su rutina, allí donde ha habido una fuerte tradición de exclusión con oportunidades, movilización con el arte, el derecho a la ciudad y la integración gracias al espacio público y los clubes juveniles.

Mauricio Rubio explica que para el adolescente, en un paso más crucial hacia la adultez, inclusive muy ligado a la afectividad y a la sexualidad, la socialización es lo más importante, punto en el que en determinadas condiciones individuales, familiares y sociales, la pandilla o el grupo delincuencial ligado al barrio, aparece como un factor seductor, no tanto por una renta económica sino por la oferta de una identidad⁹.

En Medellín la Alcaldía ha visto la necesidad de atacar un fenómeno de vulnerabilidad para el comienzo de carreras delincuenciales en jóvenes y adolescentes que primero sufren de desescolarización, luego de abandono parcial o total de la familia, casi siempre mono-parentales y por último, de la farmacodependencia.

Programas como Fuerza Joven están rompiendo ciclos de violencia, con movilización, oportunidades y autoridad, evitando la capacidad regenerativa del crimen a partir de nueva mano de obra, pero también

están trabajando en la tasa de homicidios de 10 años en adelante y está dejando los pilares para un trabajo que transforme la siguiente generación. Para problemas tan profundos como los que ha tenido la ciudad con la violencia criminal hay que apelar a soluciones estructurales que afecten el recurso humano del narcotráfico y que blinden la ciudad, para encontrarnos no en una mitigación para el próximo año, sino en un cambio en los factores de las próximas décadas.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Medellín.

Fiscalía Nacional-CTI, Fiscalía Nacional-INML, Policía Nacional-SIJIN; en el marco del trabajo de la Mesa de Concertación de cifras de Medellín de homicidio.

SIJIN-Policía Nacional: Centro de Investigación Criminológico Medellín.

GIRALDO, Jorge (2007). Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín, Medellín: Versión digital.

GAMBETTA, Diego (1993). La mafia siciliana. El negocio de la protección privada. Fondo de Cultura Económica.

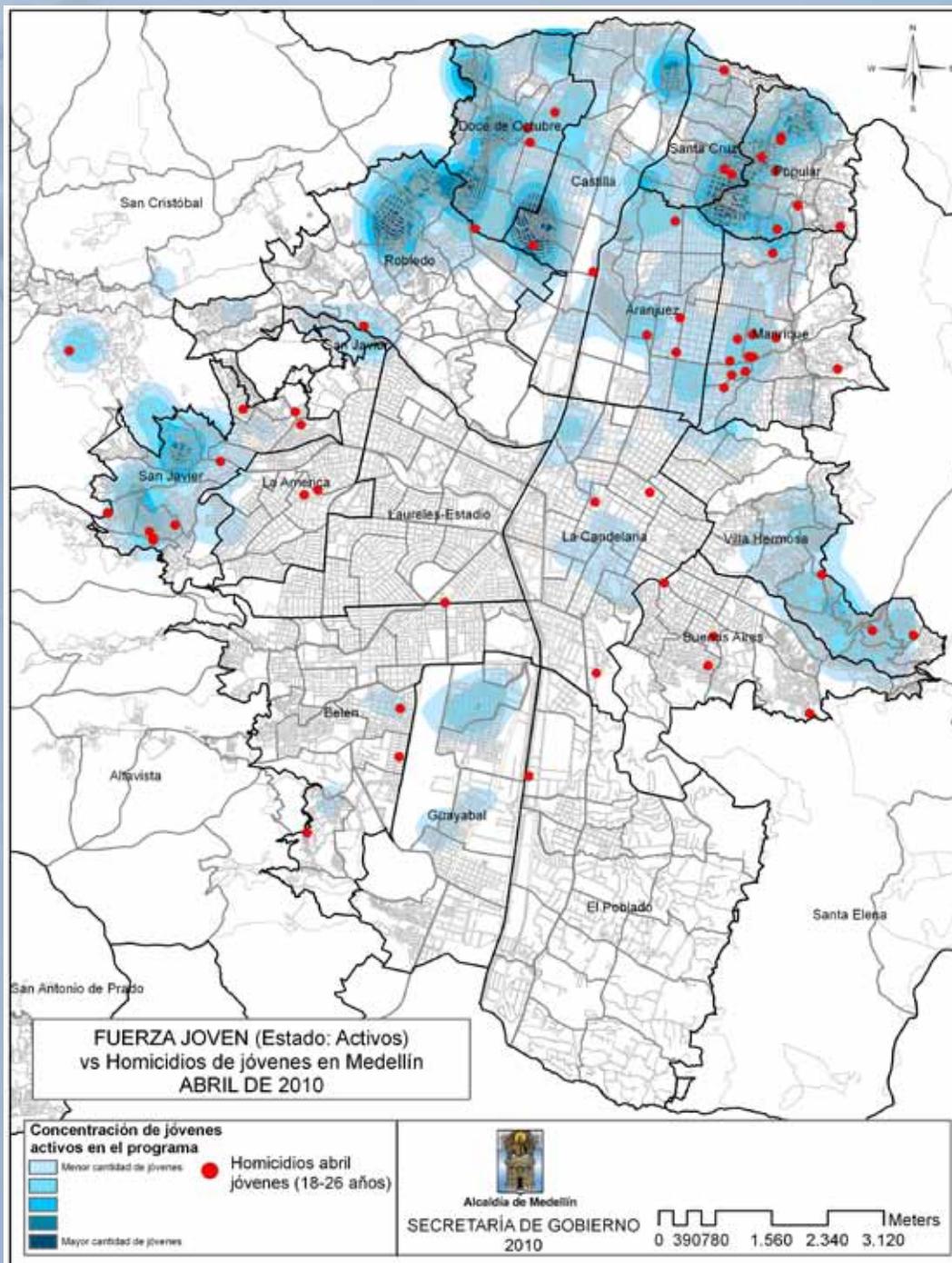
GAYRAUD, Jean-Francois (2005). El G9 de las mafias: Geopolítica del crimen organizado. Barcelona. 2005

KRAUTHAUSEN, Ciro (1998). Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia. Planeta Bogotá.

RUBIO, Mauricio (2007); De la pandilla a la mara. Pobreza, educación, mujeres y violencia juvenil. Colombia: Universidad Externado.

TILLY, Charles (1990). Coerción, capital y los Estados europeos, 990 – 1990. España: Alianza Editorial (1992).

Gráfico 4. INTEGRANTES ACTIVOS DE FUERZA JOVEN Y HOMICIDIOS DE JÓVENES (18 A 26 AÑOS) EN MEDELLÍN, ABRIL 2010.



Avances en la calidad de vida en Medellín:

hacia un enfoque multidimensional

Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama

El concepto de calidad de vida presenta una perspectiva amplia del bienestar de las familias en un contexto determinado. De acuerdo con Amartya Sen, la calidad de vida trasciende el concepto de la renta y adquiere una naturaleza holística al considerar la capacidad de las personas de mejorar su nivel de vida, de tener acceso a servicios sociales y de satisfacer sus necesidades básicas¹. Así mismo, Sen propone una conceptualización para la medición de la calidad de vida con base en la “selección de una canasta de objetos de valor que están relacionados con las condiciones de vida de la población”². De acuerdo a esta propuesta, aquellos indicadores que sean desarrollados para medir el bienestar de un país o región, deben integrar los elementos más importantes para determinar factores tanto cuantitativos como cualitativos de las condiciones de vida de las personas.

¹ 2007. Cejudo, R. “Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen”. En: Revista Internacional de Sociología Vol. LXV, N° 47, mayo – agosto. Pág 9-22.

² *Ibíd.*





Con la iniciativa de tener un indicador más representativo de la situación de progreso en Medellín, en 1998, la Misión Social del PNUD y el DNP construye el Índice de Calidad de Vida (ICV) para la zona urbana de la ciudad con el fin de realizar el análisis de las condiciones de vida de las comunas, con base en la primera Encuesta de Calidad de Vida – ECV – realizada en 1997.

Este indicador incluyó variables que describían las condiciones físicas de los hogares y los bienes durables, la cobertura de los servicios públicos, el nivel educativo del jefe del hogar y el cónyuge, la cobertura en educación (básica y secundaria) y salud,

y la proporción de personas económicamente activas que se encuentran insertadas en el mercado laboral¹. Más adelante, en 2002, se elaboró el indicador de calidad de vida para la zona rural, y a partir del 2004 la encuesta urbana y rural se realiza con una periodicidad anual.

Evolución del indicador

El indicador en el periodo 2004-2007, presentó avances en la calidad de vida tanto en la zona urbana como en la rural; no obstante como se observa en la Tabla 1, todavía hay una amplia brecha en la calidad de vida en estas dos zonas.

1. 2009. castaño, E. "El indicador de condiciones de vida para la ciudad de Medellín". Presentación Noviembre de 2009.

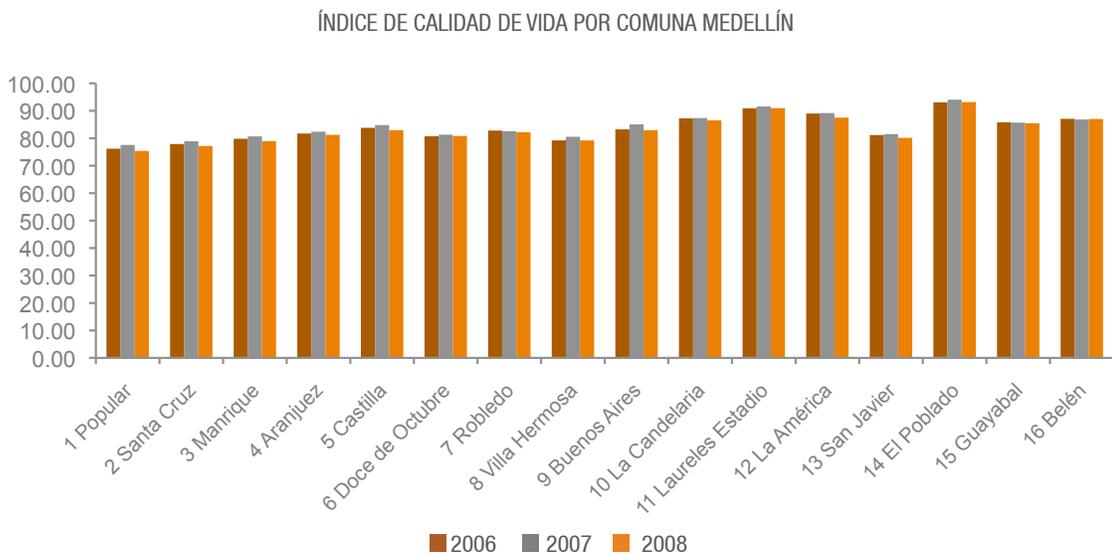
Tabla 1

ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA PARA MEDELLÍN 2004 -2008					
	2004	2005	2006	2007	2008
Medellín urbano	82,69	82,46	83,77	84,29	83,3
Medellín rural	72,96	72,18	74,25	74,86	74,13
Total Medellín	82,2	81,94	83,28	83,72	82,77

Fuente: Índice de Calidad de Vida 2008. Departamento Administrativo de Planeación. Alcaldía de Medellín.

En el año 2008 se ve un leve retroceso en los niveles generales del indicador, explicado por el efecto de la crisis económica. De acuerdo al Gráfico 1, las comunas que más redujeron el nivel de calidad de vida en 2008 fueron Popular (-2,18pp), Buenos Aires (-2,10pp), Castilla (-1,85pp), Manrique (-1,77pp) y Santa Cruz (-1,76pp).

Gráfico 1



Fuente: Índice de Calidad de Vida 2008. Departamento Administrativo de Planeación. Alcaldía de Medellín.

Tabla 2

ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA EN LOS CORREGIMIENTOS DE MEDELLÍN						
Corregimiento	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	Variación
50 Palmitas	56,67	65,56	62,56	68,79	58,52	-10,27
60 San Cristóbal	73,91	73,25	73,79	75,26	73,53	-1,73
70 Altavista	71,01	64,17	72,10	70,78	69,77	-1,01
80 San Antonio de Prado	75,51	73,51	77,23	76,78	78,63	1,85
90 Santa Elena	64,24	66,53	66,04	72,56	72,96	0,40

Fuente: Índice de Calidad de Vida 2008. Departamento Administrativo de Planeación. Alcaldía de Medellín.

En general en el período 2007-2008 la única comuna que tuvo tasas de incremento positivo fue Belén (0,02pp). Como resultado de la caída del ICV en 2008, igualmente aumentaron los niveles de desigualdad en las diferentes comunas y entre comunas de la ciudad. Algunos de los factores con más incidencia en la variación del ICV en el 2008 incluyen la seguridad social en salud del jefe y las personas que conforman el hogar, la escolaridad del jefe y cónyuge, la tasa de asistencia al colegio de los hijos, el acceso a los servicios públicos, la calidad de la vivienda, el hacinamiento y el acceso a bienes durables como los electrodomésticos.

De acuerdo a información proporcionada por el Observatorio de Políticas Públicas del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, en la ciudad al igual que en el nivel nacional, se observa que la brecha urbano – rural aún es muy marcada. El ICV rural entre 2004 y 2008¹ es menor en 9,63 puntos promedio respecto al ICV urbano. Igualmente como se puede observar en la Tabla 2, la mayor reducción en el Índice de Calidad de Vida se presentó en el Corregimiento de Palmitas (-10,27pp), seguido del Corregimiento de San Cristóbal (-1,73pp).

Tomando el desempeño global en ICV de la zona urbana y rural de Medellín, se puede observar como en ambos casos, las comunas y corregimientos donde hay más concentración de los niveles 1 y 2 del

Sisbén tanto en la zona rural y urbana, presentaron las mayores tasas de crecimiento en el período 2004-2007; no obstante, estas mismas áreas presentaron las caídas más considerables durante el período de coyuntura 2007-2008. Este fenómeno evidencia la clara vulnerabilidad de estos sectores de la población de regresar o caer en la pobreza ante las coyunturas.

De acuerdo al Informe de Calidad de Vida 2009², la línea de pobreza³ en Medellín para el período 2002-2008 pasó de 49,7% al 38,5% mostrando una clara disminución, sin embargo permanece por encima de los niveles promedio de las 13 áreas metropolitanas más importantes en el país.

2 2010. "Informe de Calidad de vida de Medellín, 2009". Programa Medellín Cómo Vamos. Pregón Ltda, Medellín. 59 pág.

3 De acuerdo al DNP, en 2009, el valor per cápita promedio de las líneas de pobreza y pobreza extrema fue de \$281.384 y \$120.588 pesos mensuales, respectivamente (o \$1.125.536 y \$482.352 pesos mensuales para un hogar de 4 personas, respectivamente)

1 2010. "Medidas de pobreza para Colombia y Medellín 2002 – 2008" Observatorio de Políticas Públicas, Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín. pág. 29.

A pesar que la crisis económica afectó el ICV en las diferentes comunas y corregimientos de Medellín, uno de los factores más críticos a la hora de analizar la calidad de vida en la ciudad es el número de población desplazada, que en el período 2002-2009 fue alrededor de 177.277 personas, siendo 2008 y 2009 los años más crítico para el desplazamiento en la ciudad con 26.487 y 27.284 desplazados respectivamente⁴. Esta situación implica un promedio de 4.000 hogares nuevos en la ciudad por año.

Las zonas más afectadas por el desplazamiento son las comunas ubicadas en las zona nororiental, noroccidental, centro-oriental y San Javier las cuales, igualmente concentran la mayor cantidad de hogares en niveles 1 y 2 del Sisbén. De esta forma, se puede observar como el desplazamiento ha incrementado los niveles de vulnerabilidad de los estratos más pobres de la ciudad, constituyéndose como una de las poblaciones prioritarias para el diseño de políticas públicas efectivas en el tema de bienestar social⁵.

Institucionalidad

En Medellín la entidad encargada de realizar seguimiento y analizar la calidad de vida, es Medellín Cómo Vamos, la cual además de utilizar medidas objetivas de cumplimiento, utiliza mediciones subjetivas provenientes de la Encuesta de Percepción Ciudadana – EPC – para la construcción del ICV. Esta metodología da cuenta de cómo es la calidad de vida para los ciudadanos más allá de las mediciones tradicionales, desde una perspectiva más cotidiana, arrojando un resultado con mayor integralidad de acuerdo a las necesidades de la población.

Indicador multidimensional de calidad de vida

Como se mencionó anteriormente, el ICV mide las condiciones de vida de la población, monitoreando elementos más allá de los niveles de ingreso al medir la vulnerabilidad de las familias a partir de referentes distintos a la línea de pobreza, la cual considera la renta como el gran indicador de bienestar.

La medición de acceso y cobertura en aspectos como servicios públicos, salud, educación básica, entre otros, ha sido el objetivo principal del ICV. En Medellín para el año 2007 ya se habían alcanzado

niveles de coberturas bastante altas para la mayoría de las variables que componen el ICV. De igual manera, casi todas estas variables eran estructurales, es decir, la medición de las mejoras se hace efectiva en el largo plazo; finalmente habían muy pocas variables de flujo o de coyuntura. Ante esta situación, se hizo necesario la construcción de un nuevo indicador para medir de una manera más clara la calidad de vida en la ciudad⁶.

Diferentes instituciones incluyendo la Secretaría de Bienestar Social, Proantioquia y la Universidad EAFIT, diseñaron el nuevo Indicador Multidimensional de Condiciones de Vida – IMCV⁷ - el cual, con un enfoque más marcado en la calidad de los servicios, considera nuevas dimensiones como:

- Vulnerabilidad del hogar: número de niños, número de ancianos, mujer cabeza de familia.
- Capital humano: escolaridad del jefe del hogar, escolaridad del cónyuge.
- Acceso y calidad del trabajo: proporción de miembros del hogar en edad de trabajar que se encuentran trabajando, proporción de miembros en edad de trabajar que han estado por más de un año en el trabajo actual.
- Salud: seguridad en salud del jefe del hogar, proporción de personas en el hogar que pertenecen al régimen contributivo en salud.
- Escasez de recursos: ingreso familiar per cápita.
- Desarrollo infantil: alimentación de los niños, número de niños con más de dos años de retraso en el colegio (extra edad).
- Carencias habitacionales: la vivienda no es propia ni es cedida, hacinamiento, vivienda inadecuada, vivienda con servicios públicos inadecuados, entorno de la vivienda (estrato).
- Bienes durables: número de electrodomésticos, número de vehículos.

Estas dimensiones integran en el indicador tanto variables estructurales como coyunturales; condiciones de la vivienda y su entorno, servicios públicos y capital humano, son variables de tipo estructural, las cuales permiten notar el cambio en las condiciones de vida en el largo plazo. Igualmente, este indicador incluye variables de coyuntura, las cuales permiten monitorear el cambio en las condiciones de vida en el corto plazo, tales como el ingreso, empleo y salud⁸.

4 Ibid.

5 2010. "Presupuesto por Resultados 2010: Anexo 3". Alcaldía de Medellín. 210 pág.

6 2009 Castaño, E. "El indicador de condiciones de vida para Medellín". Presentación realizada en la mesa de trabajo organizada por Medellín Cómo Vamos, sobre pobreza y exclusión en Medellín el 27 de noviembre de 2009.

7 Este indicador, al igual que el Índice de Calidad de Vida, va de cero a cien, donde valores cercanos a cero corresponde a bajas condiciones de vida y valores cercanos a cien a altas condiciones.

8 2009. castaño, E. "El indicador de condiciones de vida para la ciudad de Medellín". Presentación Noviembre de 2009.

Tabla 3

INDICADOR MULTIDIMENSIONAL DE CONDICIONES DE VIDA (IMCV) PARA MEDELLÍN POR COMUNA 2007			
Comuna	IMCV Medio	IMCV Mínimo	IMCV Máximo
Popular	11,55	0,73	34,47
Santa Cruz	11,93	1,55	39,93
Manrique	13,58	0,74	40,72
Aranjuez	17,39	1,1	39,51
Castilla	21,18	2,67	45,7
Doce de Octubre	15,64	1,66	41,8
Robledo	19,79	1,21	77,75
Villa Hermosa	14,29	1,06	46,21
Buenos Aires	22,42	1,86	88,66
La Candelaria	33,75	7,49	83,06
Laureles Estadio	55,93	9,04	89
La América	40,49	6,98	84,13
San Javier	14,43	1,05	47,79
El Poblado	74,71	10,36	98,98
Guayabal	25,89	5,93	55,03
Belén	34,2	4,23	87,39

Fuente: Medición de la pobreza en el municipio de Medellín y evaluación del programa Medellín Solidaria.

Como se observa en la Tabla N. 3, las condiciones de vida en Medellín presentan amplias diferencias con niveles de IMCV tan bajos como 0,73 puntos de 100 registrado en la Comuna Popular, y tan altos como 98,98 puntos de 100 registrado en la Comuna el Poblado. Estos resultados son síntoma de la marcada desigualdad que se presenta en la ciudad.

Así mismo, el valor medio total en Medellín de IMCV para el año 2007 fue de 25,88; esta cifra es estrepitosamente inferior al 83,72 registrado a través del ICV, mostrando el cambio en el diagnóstico de

ciudad obtenido a través de la incorporación de nuevas variables.

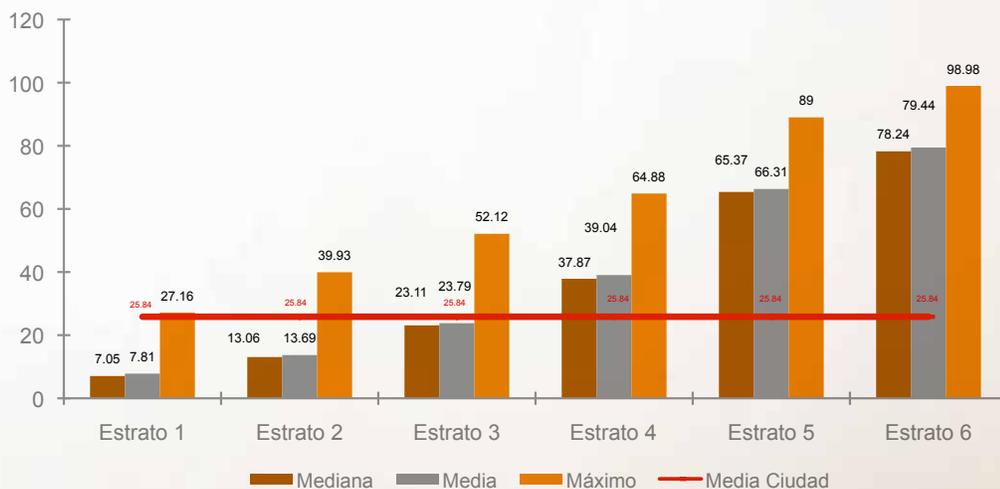
Como se observa en el Gráfico 2, los contrastes de IMCV en los estratos son, de igual forma, profundamente marcados; la media para el estrato 1 es 7,8 mientras que para el estrato 6 es de 79,44. Los estratos 1 y 2 están por debajo de las condiciones medias de vida; por el contrario los estratos 4, 5 y 6, presentan niveles medios muy superiores al de ciudad. Los niveles de vida de los estratos 5 y 6, distan bastante del resto de los estratos.

De igual manera se puede observar que la mayor desigualdad dentro del estrato se presenta en los niveles 1 y 2; y la menor desigualdad se presenta en los niveles 5 y 6.

Como lo expresa Elkin Castaño⁹, el IMCV muestra la realidad de dos ciudades; una cuyas condiciones de vida son extremadamente bajas y otra donde el nivel de vida es muy alto. Hay una brecha muy profunda por cerrar en cuanto a equidad y condiciones de vida en Medellín, la cual es más ampliamente visible a través de los resultados arrojados por el nuevo indicador, constituyendo una herramienta más efectiva para enfocar los diferentes programas sociales de la Administración Municipal.

Gráfico 2

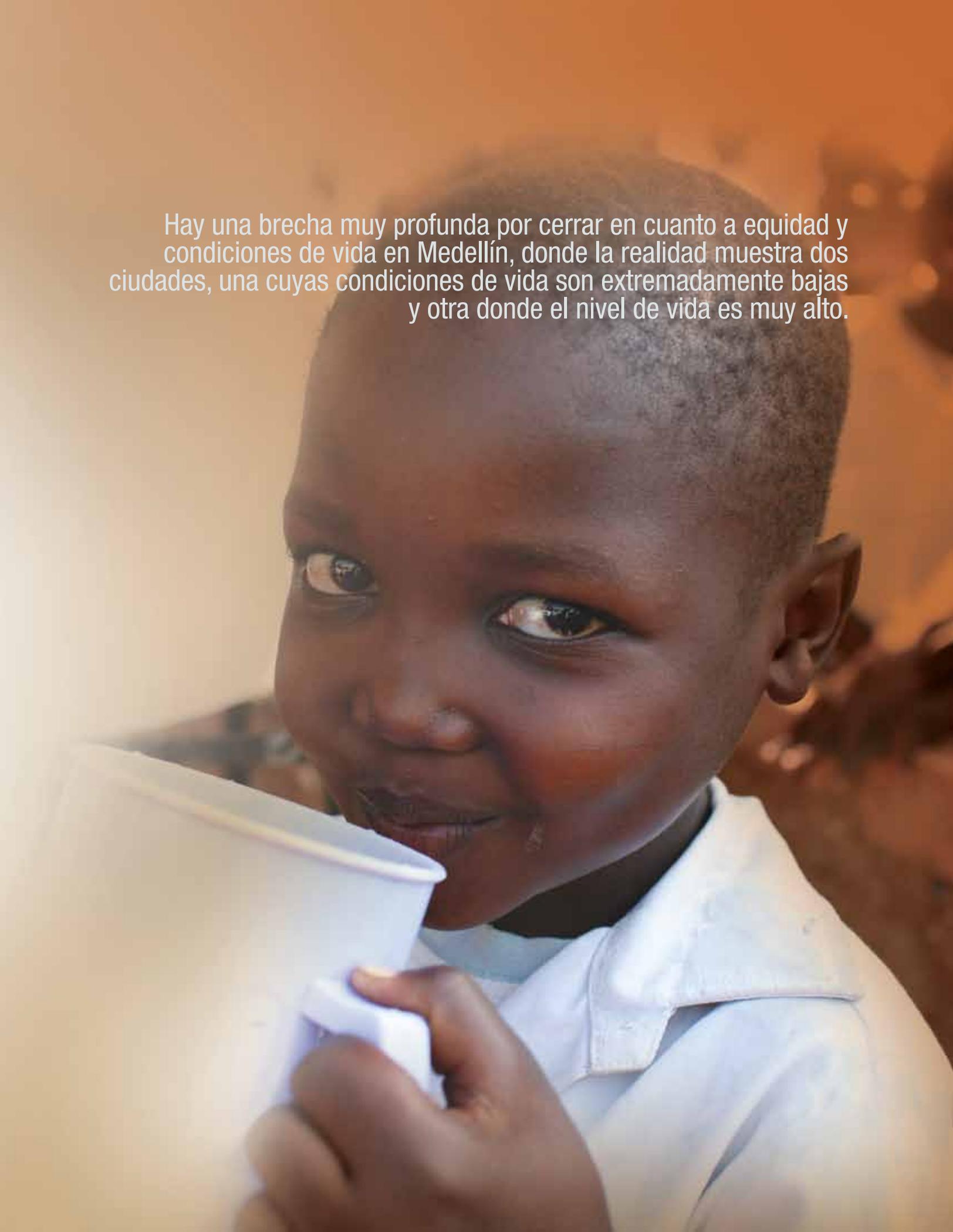
INDICADOR MULTIDIMENSIONAL DE CONDICIONES DE VIDA - IMCV - PARA MEDELLÍN POR ESTRATO 2007



Elaboración propia. Fuente de los datos: Medición de la pobreza en el municipio de Medellín y evaluación del programa Medellín Solidaria

⁹ 2009 Castaño, E. "El indicador de condiciones de vida para Medellín". Presentación realizada en la mesa de trabajo organizada por Medellín Cómo Vamos, sobre pobreza y exclusión en Medellín el 27 de noviembre de 2009.

Hay una brecha muy profunda por cerrar en cuanto a equidad y condiciones de vida en Medellín, donde la realidad muestra dos ciudades, una cuyas condiciones de vida son extremadamente bajas y otra donde el nivel de vida es muy alto.



Medellín y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Mónica Ospina^{1*}
Investigadora
Universidad EAFIT

En el año 2000 los 189 países miembros de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron y firmaron la Declaración del Milenio donde quedó expresado un acuerdo internacional para impulsar el desarrollo, erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad, y alcanzar la paz y la sostenibilidad ambiental a escala global. A partir de este compromiso, se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): ocho objetivos con metas concretas e indicadores a ser alcanzados para el 2015 y 2020.

En el caso de Colombia, el Gobierno ratificó el compromiso de cumplir los ODM a través del documento Conpes 91 de 2005 llamado “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos del Milenio – 2015”. Aunque el panorama general es positivo, aún se presentan grandes diferencias entre los distintos grupos poblacionales y existe heterogeneidad en avances a nivel local. Si bien las metas y los respectivos indicadores de los ODM son diseñados para hacer seguimiento a los países, la comunidad internacional ha manifestado preocupación por las tendencias de conglomeración de población en zonas urbanas a nivel mundial².

Medellín, como segundo centro urbano del país y con un crecimiento de su población de 1.1% anual durante los últimos 10 años, no ha sido ajeno a esta necesidad y por eso se ha puesto en la tarea de implementar un sistema de indicadores urbanos basados en los ODM³ y AH⁴.

Esta herramienta de gestión integral común a todos los países y ciudades, facilita el seguimiento y evaluación permanente para la comparación a nivel internacional y la identificación de los progresos en la ciudad. Es así como la Alcaldía de Medellín en cooperación con la Universidad EAFIT realiza un primer análisis de cómo está y como ha progresado la ciudad de Medellín con respecto a los ODM y las metas de la AH durante los años 2004-2008.

De acuerdo a los resultados de este estudio la ciudad de Medellín cumple muchas de las metas planteadas a nivel nacional, pero todavía quedan unos cuantos desafíos por cumplir.

**De los ocho ODM,
la reducción de la pobreza
y el hambre es el objetivo
más problemático para la
ciudad y el país.**

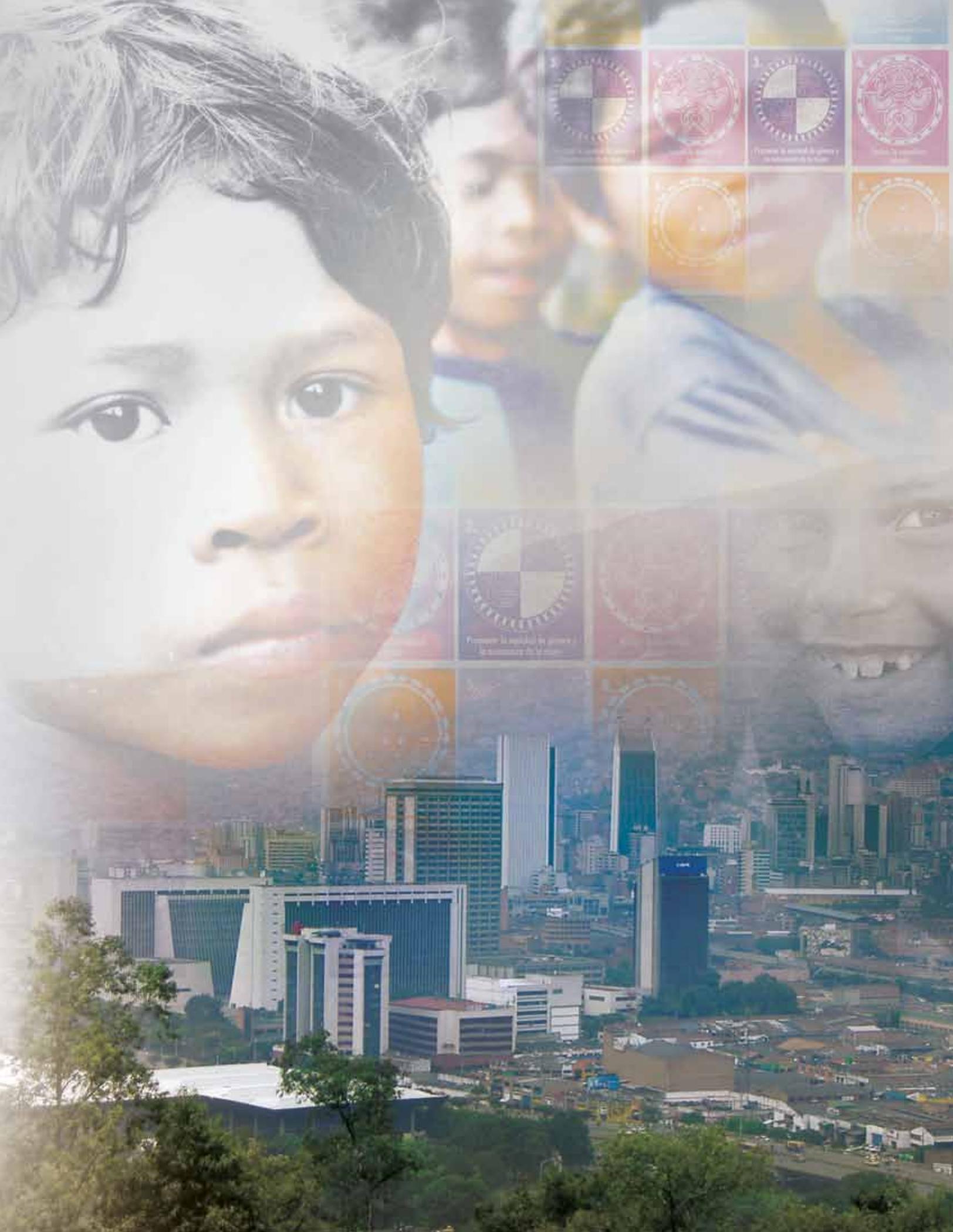
¹ * Mónica Ospina. Ingeniera Civil de la Escuela de Ingeniería de Antioquia, Máster en Economía Ambiental de la Universidad de Los Andes- University of Maryland, y Doctor en Economía de Georgia State University. Durante sus estudios realizó varias prácticas de investigación en el Banco de la Reserva Federal en Atlanta. Actualmente es docente e investigadora del Departamento de Economía de la Universidad EAFIT. Su investigación está enfocada en evaluación de impacto de políticas públicas y programas sociales, economía pública y economía del desarrollo.

² Según reporte del Banco Mundial en el año 2008 la mitad de la población mundial, 3.300 millones de personas, estaba ubicada en zonas urbanas. Ante esto, un importante desafío es adecuar estos ODM de manera efectiva a las particularidades locales, contribuyendo a incorporar coherentemente las estrategias y políticas de desarrollo de las ciudades a alcanzar niveles de desarrollo humano aceptables.

³ Los países miembros de la ONU han implementado metas e indicadores específicos para los asentamientos urbanos, los cuales se encuentran establecidos en la Agenda Hábitat (AH). Debido a la intrínseca relación entre la AH y los ODM, UN-HABITAT ha unido sus marcos conceptuales e integrado sus indicadores de manera coherente, a fin de avanzar en forma conjunta en el estudio y solución de las múltiples problemáticas de los asentamientos humanos.

⁴ Los ODM se especifican en 18 metas y 48 indicadores. La AH se encuentra conformada por 19 metas distribuidas en 5 capítulos que abordan diferentes dimensiones del fenómeno urbano, a partir de 42 indicadores.

Aunque el país y la inversión social, han crecido considerablemente en los últimos años, aún no se observa progreso en reducción de pobreza. Esto no implica que el país y la ciudad necesariamente vayan a incumplir en este objetivo. Los programas de asistencia social tienden a mejorar la situación de pobreza en el corto plazo, sin embargo los ingresos que corresponden a estos programas no se incluyen en los ingresos de los hogares a la hora de medir la pobreza.



Por otro lado, la ciudad ya ha cumplido la mayor parte de las metas establecidas a nivel nacional con respecto a los ODM relacionados con salud, educación, equidad de género y sostenibilidad ambiental. Los cambios de la sociedad en estos aspectos tienden a tener un impacto importante en la pobreza en el largo plazo.

Finalmente, el Gobierno también debe revisar los umbrales de ingreso seleccionados para medir pobreza e indigencia a las condiciones actuales.

Situación actual de Medellín frente a los ODM

Con respecto al primer objetivo “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” si bien la pobreza medida como falta de ingresos, a través de la Línea de Pobreza (LP) y la Línea de Indigencia (LI), ha disminuido desde 2004, la pobreza extrema se ha mantenido casi igual y se mantiene en niveles relativamente elevados con respecto a otras ciudades del país. De acuerdo con las estimaciones de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) en el año 2004 el 43.3% de los hogares de la ciudad se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y el 9.4% se encontraba en condiciones de indigencia.

Para el año 2008 el porcentaje de hogares pobres habría descendido en casi 5 puntos porcentuales mientras que el porcentaje de hogares en indigencia no cedió sino 0.2 puntos porcentuales, aún cuando los ingresos del país medidos como el Producto Interno Bruto (PIB) han aumentado en 5% en promedio anual durante el mismo período de análisis.

Si la tendencia de reducción de pobreza no tiene cambios significativos en los próximos años, será muy difícil para la ciudad alcanzar la meta nacional de reducir a 28.5% el porcentaje de personas en pobreza y a 8.8% el porcentaje de personas en pobreza extrema.

De igual forma, la meta nacional de reducir a 3% los niños menores de 5 años con desnutrición global, (peso comparado con la edad) es difícil de cumplir ya que el porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso al nacer se ha mantenido casi constante en 10.2% en promedio en la ciudad, mientras que la tasa nacional es de 8.8%.

Para el segundo objetivo “Lograr educación primaria universal” la ciudad ya alcanzó o está muy cerca de alcanzar todas las metas establecidas a nivel nacional.

Para el año 2008 la tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 24 años es de 1%, es decir ya cumplió la meta nacional, y la tasa neta de escolarización en básica primaria y secundaria es de 98.2% en la ciudad, solo 1.8 puntos por debajo de la meta nacional. El promedio de años de escolarización por persona también ha alcanzado la meta de 10.63 años. En general, el balance de oferta en educación en la ciudad es muy bueno en términos de cobertura y cabe resaltar los esfuerzos en los últimos años por mejorar la calidad de la educación.

En cuanto a la equidad de género y la autonomía de la mujer, el tercer ODM, no se observa desigualdad de género en la educación, pero si en la participación de la mujer en los niveles decisorios de orden público y en la participación en empleo no agrícola.

En general la relación de niños y niñas en primaria y secundaria está por encima del 100%, al igual que el número de hombres y mujeres alfabetizados. Sin embargo el porcentaje de mujeres en el congreso se ha mantenido casi constante durante el período de análisis en 14.3%. Se propone seguir las recomendaciones del Conpes 91 de crear indicadores a nivel de ciudad que permitan evaluar la situación de equidad de género en los siguientes ámbitos: violencia de género, en especial violencia intrafamiliar, y en materia salarial y calidad del empleo.

La ciudad de Medellín, al igual que el resto del país, ha avanzado significativamente en los ODM “Reducir la mortalidad infantil en menores de 5 años” y “Mejorar la salud sexual y la reproducción”. La cobertura universal de salud a través del sistema subsidiado de salud ha favorecido a los más pobres brindándoles atención médica a la población menor de 5 años, a las mujeres gestantes y a las mujeres en edad fértil, en zonas urbanas y rurales del país. Por tanto, los indicadores de mortalidad infantil y materna, tasa de vacunación a niños menores de 5 años y promedio de partos atendidos institucionalmente para la ciudad de Medellín han superado las metas establecidas por el Conpes 91 a nivel nacional.

La tasa de mortalidad en menores de 5 y 1 años en la ciudad de Medellín es de 13.8 y 11.2, respectivamente, por cada 1000 niños nacidos vivos. Por tanto, la ciudad se encuentra por debajo del promedio nacional, donde la tasa de mortalidad de menores de 1 y 5 años es 15 y 18 por cada 1000 nacidos vivos para el año 2008, y por debajo de la meta nacional de 17 y 14 para niños menores de 5 y 1 año, respectivamente.

Por otro lado, la mortalidad materna ha reducido en 10 casos promedio entre 2004 y 2008 llegando a ser de 33 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, muy por debajo de la meta establecida a nivel nacional de 45 muertes por cada 100.000 vivos. Adicionalmente, la tasa de vacunación de menores de 5 años ha alcanzado el 100%, lo mismo que los partos atendidos institucionalmente. Dada la inversión pública de la ciudad en el sistema de salud, al igual que las metas del plan de desarrollo del actual gobierno, se espera que los programas de la ciudad en este sentido sigan mejorando estos indicadores.

El sexto ODM “Combatir el VIH, la malaria y el dengue” presentan grandes retos para la ciudad en recolección de información para establecer el cumplimiento de las metas. Actualmente se llevan registros de casos de tuberculosis pero no de VIH aunque un porcentaje creciente de población sufre la enfermedad. Tampoco se llevan registros detallados de casos, tratamiento y resultados de dengue. La malaria no es una enfermedad que afecte la ciudad.

La sostenibilidad ambiental es otro de los ODM. En este sentido la ciudad ha realizado esfuerzos importantes por mejorar la calidad del aire, proteger las zonas verdes de la ciudad y fomentar una cultura de manejo ambiental sostenible.

Adicionalmente, este objetivo incluye la meta de “mejorar sustancialmente, hasta el año 2020, las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de personas que viven en asentamientos precarios” orientada específicamente a los centros urbanos. Medellín se ha destacado por ofrecer una alta cobertura y calidad en los servicios públicos básicos como son: acueducto, alcantarillado, energía y recolección de residuos sólidos, cubriendo casi el 100% de las viviendas de la ciudad.

Sin embargo, las condiciones de vivienda medida como el porcentaje de hogares con tenencia segura⁵ se encuentran en 75%, muy distante de la meta

La evaluación de la ciudad con respecto a los ODM constituye una herramienta indispensable para la evaluación de las tendencias de las condiciones de vida de sus ciudadanos, el seguimiento de las metas y objetivos fijados en los programas de gobierno, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

nacional de 96%. La condición mas critica es el hacinamiento. Esta situación puede verse afectada por la llegada continua de familias desplazadas a la ciudad, las cuales forman nuevos asentamientos en zonas de riesgo, con materiales no adecuados y sin titularización. Las políticas para alcanzar esta meta deben enfocarse en continuar con los programas de viviendas de interés social y fomentar la oferta formal de vivienda tanto para los actuales habitantes de la ciudad como para los que lleguen continuamente al caso urbano.

Finalmente, la ciudad va en muy buen camino a cumplir el último ODM “Fomentar una sociedad mundial para el desarrollo”. En los últimos años la ciudad ha creado condiciones favorables para la inversión, el crecimiento económico y el desarrollo, convirtiéndola en un destino atractivo para inversionistas nacionales y extranjeros, y como centro de convenciones y negocios.

Adicionalmente, la ciudad mantiene sus finanzas públicas equilibradas sin sacrificar la inversión social, la cual ha crecido constantemente en los últimos años. Y por último, la cobertura de telefonía móvil, el número de computadores personales y uso de Internet se duplicaron entre los años 2004 y 2008. El balance es positivo y las expectativas de continuar en este camino son muy altas.

Medellín, una ciudad en crecimiento y en constante cambio, necesita saber si está progresando o no, y estos indicadores sirven de base para la formulación de sus políticas, programas y proyectos que la mejoren en forma continuada y sostenible.

⁵ Se define viviendas con pared y piso adecuados; con alcantarillado; con acueducto; sin riesgo y a lo sumo con tres personas durmiendo en una misma habitación.

La Alcaldía de Medellín comprometida con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Alexandra Peláez Botero

Subdirectora de Metroinformación
Departamento Administrativo de Planeación
Alcaldía de Medellín

En los últimos años, Medellín ha emprendido una serie de propuestas y proyectos sociales, urbanísticos y económicos que han marcado el principio de una transformación social, modelo para el país y el continente.

Los medellinenses encontramos cada día nuevas razones para creer que es posible sobreponerse a la adversidad, derrotar la violencia y cerrar la brecha de las desigualdades sociales, fuente de muchas de las problemáticas que padecemos. El Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Medellín 2008-2011, Medellín es Solidaria y Competitiva, es un derrotero de la administración para pagar la deuda social, acumulada en muchos años de inequidad, de desatención a la población más vulnerable, y de falta de planeación en la inversión social.

Así como se ha cambiado la estructura urbanística de nuestra ciudad, con intervenciones integrales, con nuevos polos para la educación, la cultura, el emprendimiento y el encuentro ciudadano, también se han liderado procesos para que la población más vulnerable mejore sustancialmente su calidad de vida, en la búsqueda de alcanzar, en nuestro ámbito, los Objetivos del Milenio.

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

La Administración de Medellín ha dispuesto recursos económicos por valor de \$466.000 millones de pesos en programas como *Medellín Solidaria*, *Poblaciones en Riesgo Social*, *Complementación Alimentaria* y *Sistema de Gestión Alimentaria*, a través de los cuales se posibilita el acceso de los hogares en extrema pobreza a planes prioritarios de desarrollo familiar, complemento alimenticio, generación de ingresos y fortalecimiento de la convivencia y la cultura ciudadana. Estos programas buscan superar las barreras de acceso de la población más vulnerable a los servicios de educación, salud, recreación y deporte.

Proyectos como *Medellín Solidaria*, que atiende a 45.000 familias en extrema pobreza, y *Buen Comienzo*, que garantiza el acceso a la educación, salud, recreación y deporte desde la madre gestante hasta los 6 años de edad, trascienden la planeación sectorial, para convertirse en ejes transversales de intervención.

Con estos programas, la Administración Municipal muestra efectividad en sus actuaciones y avances positivos en algunos indicadores de calidad de vida: personas que generalmente consumen tres comidas diarias; habitantes de calle que alcanzan un proceso de resocialización y adquieren hábitos de vida positivos; niños y niñas de 3 a 5 años con estado nutricional adecuado (peso/talla), y personas que cuentan con suministro y acceso al mínimo vital de agua potable.

El resultado positivo de estas intervenciones de la Administración Municipal es evidente, aún con el impacto negativo que se genera por el incremento en el número de población desplazada que llega a la ciudad, que ya ronda entre las 26.000 y 27.000 personas anualmente. Esto se convierte en un aspecto de relevancia en la implementación de la política pública.

Objetivo 2: Lograr educación básica universal y alcanzar una cobertura del 93% en la educación media

La meta universal de velar para que en 2015 los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, es un objetivo que muchos países reformularon por encontrarse muy cerca de la meta propuesta. La cobertura universal de la educación básica fue definida, entonces, como el principal Objetivo de Desarrollo del Milenio para Colombia, meta que se alcanzó en Medellín desde el 2004. El país también se propuso llegar a una cobertura de educación media del 93%; los avances que ha registrado la Ciudad -entre el 2004 y el 2009 al pasar la cobertura de 61.4% al 76.1%- permiten proyectar el cumplimiento de dicha meta en la educación media para el 2015.

Los avances alcanzados en educación inicial y atención integral son evidentes, para el 2009 la cobertura alcanzada en niños y niñas de Sisben 1, 2 y 3 entre 1 y 2 años fue de 12,6%, y la cobertura de 3 y 4 años alcanza un 50% con un aumento del doble de 24% a 50% de lo que se presentaba en 2004

Así mismo, durante el cuatrenio 2008-2011 se propuso ampliar la cobertura en la educación superior apoyando la financiación de jóvenes de estratos 1, 2 y 3 con el Fondo EPM, recursos de presupuesto participativo y ampliación de la oferta de formación técnica y tecnológica del Municipio en el ITM, Pascual Bravo y el Colegio Mayor. La cobertura en educación superior, pasó de 27,5% en 2004 a 35,2% en 2008 en población de 17 a 21 años, el Fondo EPM ha beneficiado 10.266 estudiantes y 1.400 por presupuesto participativo manejado por Fondo Icetex y un incremento de la continuidad de los bachilleres en educación post secundaria, al año de haber egresado en 7 puntos porcentuales de 52.4% en 2005 a 59.5% en 2009.

Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer

La meta universal de este objetivo está expresada en términos de la cobertura en educación representada en la desagregación por sexos (hombre, mujer). Esta meta, tal como lo expresa el documento CONPES 91, no representa diferencias significativas en Colombia, y, en ese orden de ideas, la Administración de Medellín aborda el tema de equidad desde las metas nacionales, en términos de violencia de género, vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, y mercado laboral y participación.

Desde su misma formulación, el Plan de Desarrollo Municipal 2008–2011 ha planteado como uno de sus enfoques fundamentales el enfoque de género, y respondiendo a esa intencionalidad se han destinado \$36.000 millones de pesos. Entendiendo el tema como un asunto de modificaciones culturales de largo aliento, se han obtenido logros como la creación y funcionamiento del Consejo de Seguridad para las Mujeres, se sigue impulsando el Concurso Mujeres Jóvenes Talento, la bancarización de mujeres de los estratos más bajos, el cubrimiento del 100% de mujeres cabeza de familia como beneficiarias de subsidio municipal de vivienda, la exoneración de pago de inscripción a las mujeres para acceso a estudios de educación superior, y la ocupación del 49% del total de cargos de la Alcaldía por parte de mujeres. Son avances que han propiciado la igualdad en términos de derechos, participación, obligaciones, oportunidades y disfrute de los beneficios del desarrollo.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad en menores de cinco años

Objetivo 5: Mejorar la salud sexual y reproductiva

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y el dengue

Los temas de salud tienen también un puesto preponderante en el Plan de Desarrollo 2008-2011 del Municipio de Medellín. La tasa de mortalidad infantil para menores de 5 años se ha reducido considerablemente, por debajo de 4 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, lo que implica el cumplimiento con creces de la meta nacional, que

La ciudad da señales fuertes del cambio de paradigma cuando pasa de un desarrollo centrado en obras a una articulación social, que interpreta la historia de la ciudad y teje relaciones de fondo a partir de focalizaciones que atienden su propia diversidad habitacional.

es de 17. Esto se ha logrado fundamentalmente por los programas que abordan las tres principales causas de mortalidad infantil, que son el EDA (Enfermedad Diarréica Aguda); el ERA (Enfermedad Respiratoria Aguda) y la desnutrición. En el año 2009, ningún menor de 5 años murió en Medellín por esta última causa.

La tasa de mortalidad materna se encuentra por debajo de 45 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. Esto se ha logrado fundamentalmente por los programas de servicios de salud reproductiva de buena calidad.

Como sea que para este ODM se ha formulado una meta nacional con respecto a “Reducir la mortalidad en menores de 1 año”, es importante resaltar los esfuerzos que hace la Administración Municipal al lograr niveles menores de 10, superando positivamente dicha meta nacional, fijada en 14 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental

Con el acuerdo que la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) han suscrito con la empresa estatal Ecopetrol, se han logrado reducir los niveles de azufre en los combustibles de diesel y gasolina, pasando en el 2008 de 3.000 ppm a 500 ppm en el diesel, y de 1.000 ppm a 300 ppm en la gasolina.

El mejoramiento de la calidad ambiental ha sido una preocupación constante de la presente Administración del Municipio de Medellín, que ha implementado estrategias permanentes de educación ciudadana en estos temas, especialmente con la población infantil (alrededor de 76.000 niños), y con los diferentes actores del transporte público.

En el año 2009 se le hizo monitoreo a más de 2.100 vehículos por emisión de gases, y se espera llegar a 9.600 en el año 2010. Igualmente, la Administración Municipal hizo el chequeo de control de emisiones de fuentes fijas a 200 empresas en el año 2009, y espera continuar con 150 en el presente año.

Frente a la Política Pública de vivienda se destaca el interés de la Administración Municipal para coordinar

y operar el sistema habitacional en Medellín. Cabe resaltar el compromiso tanto público como privado en el tema, y las importantes alianzas del nuevo instituto descentralizado de vivienda (ISVIMED) con gremios como CAMACOL ANTIOQUIA, las Cajas de Compensación, las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), entre otros actores.

Se propuso en el cuatrienio 2008 - 2011 una meta de 15.000 soluciones habitacionales de interés social, de las cuales, a marzo de 2010, se tiene ya un avance de 8.294 ejecutadas directamente y con el modelo de apoyo a proyectos desarrollados por el sector privado.

En ese sentido, las Gerencias Sociales de Desplazados y las Gerencias Territoriales de La Iguañá, Moravia y Nuevo Occidente plantean una acción permanente de atención y acompañamiento a los entornos de renovación urbana y desarrollo habitacional.

Objetivo 8. Fomentar una sociedad mundial para el desarrollo

Para el cumplimiento de este objetivo, la Administración Municipal invierte en los programas de apoyo al emprendimiento, con un conjunto de acciones y proyectos encaminados a la creación de empresas sostenibles, y al fomento de emprendimientos de organizaciones sociales, autosostenibles y competitivas, cuya finalidad es el bienestar de sus comunidades en el ámbito barrial, urbano y rural.

Se impulsa el fortalecimiento de las MIPYMES, para la consolidación del tejido empresarial de la ciudad, mediante la aplicación de instrumentos y herramientas sistematizadas y probadas en la intervención y desarrollo de empresas, con asocio de aliados estratégicos. Apoya también a las Comunidades *cluster*, con el fin de trabajar conjuntamente con la gerencia de los *cluster* estratégicos de la ciudad, asociaciones, instituciones educativas y gubernamentales.

El mejoramiento de los índices de desarrollo humano y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos atrae, cada vez más, la cooperación internacional, como un instrumento propio de la política de relaciones internacionales que gestiona, entre otros, el acceso de los ciudadanos de Medellín a los servicios de gobiernos internacionales.

Antioquia le apuesta a un desarrollo más equilibrado

Ana Cristina Moreno Palacios

Directora Departamento Administrativo de Planeación
Gobernación de Antioquia

Al iniciar la lectura del Plan de Desarrollo 2008-2011, “Antioquia para Todos. Manos a la Obra”, se evidencia el compromiso de la Administración actual del Departamento por combatir la pobreza, considerado el principal reto de su política pública. El objetivo es claro: convertir el círculo vicioso de pobreza e inequidad en un círculo virtuoso. De esta forma transcurridos un poco más de dos años de gestión, la característica general ha sido la utilización de una variedad de herramientas e instrumentos, así como de una serie de estrategias que le permitan a los antioqueños contar con crecientes oportunidades de bienestar, al tiempo que sientan las bases para el crecimiento sostenido y la internacionalización de su economía, por considerarse determinantes clave de progreso en el mediano y largo plazo.

Y no podría ser otro el reto del Gobierno Departamental si se tiene en cuenta que para inicios del 2008 Antioquia registraba una situación de pobreza aguda, con cerca de 3'027.300 antioqueños pobres, de los cuales 1'372.957, se encontraban en situación de indigencia. Y aunque variadas e igualmente complejas las causas, es evidente que los altos niveles de pobreza en Antioquia son el producto de la forma, cómo de tiempo atrás, se ha pretendido ofrecer un mayor desarrollo dentro del territorio, lo cual habría derivado en un modelo concentrador y altamente inequitativo, que terminaría por excluir de las opciones del desarrollo a la inmensa mayoría de los pobladores por fuera del Valle de Aburrá.

Los esfuerzos realizados de tiempo atrás orientados a ofrecer un modelo productivo eficiente basado en criterios como la concentración de oportunidades, habrían conducido al Departamento por senderos de inaceptable inequidad territorial.

El Valle de Aburrá genera cerca del 70 por ciento del Producto Interno Bruto – PIB- del Departamento y concentra aproximadamente al 60 por ciento de la población, en tan sólo el 1,8 por ciento del territorio. Concentración que se extiende a los recursos productivos, infraestructura básica y demás recursos y actividades que acompañan a los procesos de generación de riqueza.

Sin embargo esta dinámica no ha impedido que más del 50% de su población se clasifique como pobre y cerca del 60 por ciento de población trabajadora tenga por opción laboral el acceso a empleos informales o a laborar en condiciones de subempleo.

Esta inequitativa concentración resulta aún más preocupante si se consideran las pocas opciones con las que han tenido que desenvolverse las otras subregiones. Mientras el Valle de Aburrá aporta el 70 por ciento del PIB de Antioquia, la subregión que le sigue, el Oriente, aporta un poco más del ocho 8 por ciento; Urabá supera ligeramente el 7 por ciento; el Suroeste el 5; el Norte el 4; el Nordeste y Occidente, apenas superan el 2 por ciento; y el Magdalena Medio aporta al PIB antioqueño menos del 1.5%

De otra parte, se estima que por fuera de los 10 municipios que conforman el Valle de Aburrá, más del 80 por ciento de los municipios registran niveles de

El acuerdo establecido desde el año 2000 en torno a los Objetivos del Milenio, se ha constituido en el marco referencial más valioso; sus objetivos, metas e indicadores le han permitido a la Administración hacer seguimiento a la forma cómo las acciones de política pública mejoran la situación de los antioqueños en materia de combate a la pobreza.



pobreza por encima del 80 por ciento; lo que a todas luces indica que el modelo implementado hasta entonces, no sólo resultó excesivamente concentrado e inequitativo sino también poco efectivo en la oferta de soluciones adecuadas que contribuyeran a resolver la falta de crecimiento económico y de bienestar de la población antioqueña.

Por todo ello, y en el entendido de que buena parte de la pobreza en Antioquia se debe en alguna manera a consecuencias derivadas de las estructuras económicas y el acervo de recursos y prácticas productivas heredadas, el camino que recorre Antioquia en los últimos dos años es claro en dejar huella de la necesidad de avanzar hacia escenarios de mayor equidad y equilibrio entre las subregiones. Sólo así se podrán obtener mejores resultados sociales, ampliar el escenario de oportunidades y ofrecerles a los antioqueños mejores garantías de progreso.

En este sentido las actuaciones de la Administración Departamental concentran la atención en una serie de acciones y realizaciones de corto y largo plazo. Al respecto, el acuerdo establecido desde el año 2000 en torno a los Objetivos del Milenio, se ha constituido en el marco referencial más valioso; sus objetivos, metas e indicadores le han

permitido a la Administración hacer seguimiento a la forma cómo las acciones de política pública mejoran la situación de los antioqueños en materia de combate a la pobreza, contribuyen a ampliar las oportunidades dentro del sistema educativo en cada uno de los niveles de formación; aportan en la reducción de la mortalidad infantil; promueven la igualdad entre los géneros, al tiempo que permiten ir consolidando estrategias que apuntan hacia un desarrollo más equilibrado y sostenible.

Con el propósito de combatir la desigualdad y la exclusión, y teniendo en cuenta que la educación en el mediano y largo plazo es el mayor detonante para el mejoramiento de las condiciones sociales de la población más pobres, desde el año 2008 y con una inversión conjunta con el gobierno nacional del orden de \$34.000 millones de pesos, Antioquia promueve la política de gratuidad, con la cual ha logrado que más de 700.000 menores de las nueve subregiones del departamento estén estudiando gratis; política le habría permitido al Departamento aumentar las matrículas en más del 10 por ciento entre los años 2008 y 2009, y que tiene por reto para este 2010 la institucionalización del programa, mediante su ratificación como política pública a través de ordenanza definida por la Asamblea Departamental.

Los retos de Antioquia

El mayor acceso a la educación; el aumento de más de 2.100 plazas de docentes en los últimos dos años; el programa “Antioquia Virtual Siglo XXI”, que ha permitido que más de 2.000 instituciones educativas cuenten con conectividad; una relación de 24 alumnos por computador, constituyen el reconocimiento de oferta educativa de calidad.

Otros programas como, Antioquia Bilingüe, Mejoramiento de Ambientes de Aprendizaje, Capacitación Docente, Mejoramiento de la Educación Media y Maná Escolar, hacen que los antioqueños consideren a la educación como una “estrategia maestra” en el objetivo de garantizar progreso para todos.

El compromiso con la educación superior es evidente. En el marco del programa de subregionalización de la educación, la Universidad de Antioquia cuenta con sedes en cada una de las subregiones del Departamento; el Tecnológico de Antioquia, hace presencia en el Suroeste, Nordeste, Oriente y Occidente del Departamento, al tiempo que el Politécnico Jaime Isaza Cadavid, registra sedes en Caucaasia, Rionegro y Apartadó.

De otra parte, el Programa de Ciudades Educativas ha llegado a los municipios de Puerto Berrío, Amalfí, Yarumal, Frontino, Sonsón, Andes, Urrao, Caucaasia y Apartadó. Hasta el mes de marzo este programa registraba inversiones por valor de 4.610 millones de pesos.

Registros como los de Maná Escolar, que viene entregando a 348.631 niños y jóvenes un complemento alimentario durante 180 días y en la primera infancia viene beneficiando a 212.000 menores durante los 365 días del año, cuenta con una inversión que supera los 92 mil millones de pesos; dicha iniciativa se refleja en los subsidios de manutención a 5 mil jóvenes de la educación media y la inversión cercana a los 50 mil millones de pesos en equipos y conectividad, constituyendo una evidencia de que el Departamento de Antioquia avanza a favor de una mejor distribución de los subsidios, y de paso busca combatir de manera efectiva los tradicionales esquemas de desigualdad y exclusión.

Programas como Maná no sólo propician condiciones de permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo, también se han convertido en una efectiva política de disminución del número de muertes por desnutrición. Y aunque 11 muertes por esta causa durante el año 2009 resulta una cifra preocupante, son notorios los avances de los últimos años en esta materia.

Basta sólo recordar que apenas hace unos años, en 2001, el número de niños de menos de cinco años que fallecieron a causa de física hambre fue de 145; en el 2002 y en el 2003, fueron 75 los niños muertos por desnutrición. De otra parte, en dirección a combatir la pobreza y la exclusión, los programas de salud orientados a favorecer a los estratos 1 y 2 del Departamento, permitieron que el 9 por ciento de la población esté asegurada, y que el 94 por ciento de los municipios cuenten con una prestación total en el servicio de vacunación; lo que indica el compromiso del Gobierno Departamental con la equidad.

La Secretaría de Equidad de Género en Antioquia, se ha convertido para el país en un ejemplo de buenas prácticas. Su ya tradicional presencia en el Departamento traerá a futuro acciones del orden nacional, al sumar esfuerzos con otras regiones y dependencias como es el caso de la Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres Vallecaucanas (recientemente creada), la Oficina Asesora de la Mujer y Desarrollo Social en Córdoba; la Consejería Departamental de Mujer y Juventud en Caquetá; y los programas de Género en Nariño, el Programa de Mujer en Putumayo o el existente en Risaralda. El Observatorio de las Mujeres constituye uno de los logros más recientes, a través del cual un grupo técnico y académico básico realiza análisis de diversas fuentes de información para entender la evolución de la equidad de género en el Departamento de Antioquia.

En la intención de avanzar en la realización de un plan de desarrollo desconcentrado, más equitativo e incluyente, que les permita a los antioqueños disponer de un conjunto básico de objetivos y metas de mediano y largo plazo, con que diseñar

Mediante un amplio ejercicio de concertación, el sector público, comerciantes y productores y en general la sociedad civil organizada, contribuyen con el mayor fortalecimiento institucional, en medio de la construcción de escenarios de confianza y de diálogo.

Hoy el Gobierno Departamental ha entendido que en términos de productividad y competitividad se debe dar prioridad al desarrollo de estos proyectos que permitan la verdadera internacionalización de Antioquia.

las acciones y políticas públicas futuras en distintas áreas de gobierno (salud, educación, políticas sociales, obras públicas y desarrollo productivo), y en el marco de la adopción de un nuevo enfoque de planificación, a través de la Planeación Estratégica y la Prospectiva Territorial, se busca que las nueve subregiones de Antioquia puedan contar con lineamientos estratégicos para su desarrollo.

Los avances al respecto han permitido que dichos lineamientos no sólo propicien que los diferentes agentes del desarrollo se encuentren en un diálogo abierto, y que de manera conjunta visualicen y diseñen un futuro mejor, sino también identifiquen y evalúen su potencial productivo, hasta entonces prácticamente omitido en la búsqueda de opciones de desarrollo.

Una visión a largo plazo

La experiencia en torno a la realización de los Planes Estratégicos del Oriente, Urabá, Norte y Suroeste del Departamento, sumados a los avances respectivos en el Bajo Cauca y la Zona del Nus, demuestran que las comunidades están dispuestas a construir sus propias visiones de futuro y a comprometerse en el logro de metas allí propuestas. De la mano de agendas estratégicas de desarrollo subregional y zonal, los municipios antioqueños tendrán una mayor visibilidad y podrán ofrecer mejores oportunidades de inversión y empleo.

Es este escenario por naturaleza el que valida los megaproyectos que orientan la política de mediano y largo plazo del Departamento como estrategias de desarrollo. El Gran proyecto de la Hidroeléctrica Ituango, que aumentará en más del 60 por ciento la oferta de energía de Antioquia; Autopistas de la Montaña, que traerá posiblemente en diez años 900 kilómetros adicionales de dobles calzadas que de paso se convertirán en soporte de internacionalización de la actividad económica de los antioqueños; el impulso a la construcción del Puerto de Urabá; la promoción de mecanismos de explotación del recurso hídrico a través de la construcción de microcentrales de energía; sumados a los proyectos de desarrollo minero y forestal del país, son el mejor soporte de unas subregiones más dinámicas y con mejores opciones de empleo y generación de riqueza.

La competitividad del Departamento no dependerá tan sólo de los logros que obtenga Medellín y su Área Metropolitana; es claro que en Antioquia son las subregiones las que están llamadas a competir; ellas, aprovechando sus potencialidades y definiendo estrategias de modernización e internacionalización, deberán emprender las acciones estratégicas necesarias, y por fortuna cuentan con un Gobierno Departamental que ha hecho valer el principio de un manejo de lo público con visión empresarial y con amplio sentido social.



El Centro de Pensamiento Social: un actor relevante en la agenda social de Colombia.

Desde hace tres años Comfama, en asocio con la ANDI, Isa, ARP Sura y Proantioquia, y con el apoyo de instituciones como el Banco de la República Sucursal Medellín, la Universidad Eafit y la Universidad de los Andes, creó el Centro de Pensamiento Social como un espacio para la región y el país que fomentara la investigación, el estudio crítico, la opinión documentada y el pensamiento social, con el propósito de que éstos estén orientados hacia el mejoramiento de la calidad y la implementación de políticas públicas, así como de las prácticas de responsabilidad social empresarial. El Centro, representa un esfuerzo interinstitucional de proporcionar a la sociedad colombiana, un espacio de encuentro que cualifique el debate público, y que intervenga en la ya complicada agenda social del país.

¿Por qué un Centro de Pensamiento Social?

Desde el año 2007 muchos se han hecho esa pregunta: existiendo tantas instituciones dedicadas al estudio de los temas sociales del país, ¿por qué crear un Centro de Pensamiento Social? La respuesta, que dista de ser fácil, tiene dos fundamentos esenciales. El primero, la necesidad de constituir una organización dedicada a proveer una plataforma intelectual para la orientación de políticas innovadoras y soluciones constructivas en la esfera de la inversión y los programas y políticas sociales, de cara a los retos y oportunidades del país en un mundo cada día más interdependiente; así mismo, teniendo en cuenta el papel cada vez más relevante de los empresarios y del sector privado en la construcción de una nueva y mejor sociedad. Lo segundo, es que existe el convencimiento de que los Centros de Pensamiento son un referente de la capacidad intelectual de las sociedades contemporáneas, para la producción de ideas y de opinión; además, son un factor decisivo en la formación de opinión pública y formulación de políticas públicas y privadas eficaces.

Con base en estos dos hechos, se definieron tres líneas de acción que el Centro ha venido desarrollando: en primer lugar, la generación de espacios de discusión, en la que se adelantan acciones permanentes de difusión y diálogo entre actores, especialistas, instituciones públicas, líderes del sector público y privado, y la sociedad en general, con el propósito de mejorar la interlocución y la calidad del debate en torno a lo social.

Existe el convencimiento que los Centros de Pensamiento son un referente de la capacidad intelectual de las sociedades contemporáneas, para la producción de ideas y de opinión; además, son un factor decisivo en la formación de opinión pública y formulación de políticas públicas y privadas eficaces.

Su segunda línea de trabajo es el fomento de la investigación que deriva, no sólo en el trabajo de articulación y promoción de la tarea que desarrollan los grupos de investigación de la región, sino también en la publicación y difusión de los Documentos de Trabajo del Centro, como aportes a la comprensión y análisis de los fenómenos sociales de mayor incidencia en la agenda del país.



Y por último, el impacto en políticas públicas, fundamentado en el propósito de formular recomendaciones sobre el tipo de estrategias que mejor contribuyan a formar y potenciar las capacidades de las comunidades. Estas tres líneas se fundamentan en tres principios que orientan las actividades del Centro: la independencia, entendida como la responsabilidad en la divulgación de resultados, análisis, y en las posiciones asumidas, sin injerencias externas; la credibilidad, a partir de la excelencia académica, el rigor científico y técnico de todos los integrantes; y la cooperación, realizando construcción conjunta de análisis, investigación y estudios con diversas instituciones afines en los temas de interés común.

Formación de pensamiento social y generación de nuevos conocimientos¹

El accionar del Centro de Pensamiento hace parte de la construcción de un nuevo mapa de conocimientos para realimentar la gestión de los actores públicos y privados, inmersos en los procesos de toma de decisiones futuras o en la definición de programas y políticas públicas. En el caso de políticas sociales, la mejor utilización de la investigación puede ayudar a salvar vidas, a reducir la pobreza y la desigualdad, y a mejorar la calidad de vida de la población.

Producir nuevos conocimientos, es un proceso cíclico que comienza con la generación y codificación de una base existente de conocimiento, a partir de la

cual se recoge la información clave de experiencias, problemas o situaciones especiales seleccionadas bajo ciertos criterios, y que luego se abordan con mayor profundidad a través de herramientas económicas, estadísticas, econométricas o cualitativas. De esta manera, la información que se recolecta y los resultados que se obtienen se convierten en conocimiento útil, disponible para los actores interesados en la toma de decisiones, o en replicar experiencias exitosas, adaptando dichos conocimientos a sus propios contextos y realidades.

el Centro de Pensamiento aparece como una entidad que permite la transferencia efectiva del conocimiento adquirido a partir de metodologías diseñadas para asegurar una transferencia sistemática de conocimiento. Dependiendo de la metodología de transferencia, se contribuye a que los roles de *policy adviser* y *policy maker* se desarrollen de una manera más efectiva. En algunos casos, las transferencias de conocimientos pueden generar proyectos o políticas que se transforman en experiencias exitosas y replicables.

BIBLIOGRAFÍA:

Alcaldía de Medellín, Centro de Pensamiento Social, Universidad Eafit. *Medición de la pobreza en el municipio de Medellín y evaluación del programa Medellín Solidaria*. Medellín, Junio de 2009.

Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, Departamento Nacional de Planeación. *Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009*. Bogotá, Abril de 2010.

Overseas Development Institute. *Research and Policy in Development*. <http://www.odi.org.uk/about/default.asp>

¹ Realizado con base en: Overseas Development Institute. *Research and Policy in Development*. <http://www.odi.org.uk/about/default.asp>



Solidaridad para el desarrollo

Adolfo Eslava

Jefe del pregrado en Ciencias Políticas
Universidad EAFIT

En este número de la Revista Observar nos convoca un tema de indudable pertinencia para la Ciudad y el Departamento. Esta pertinencia se soporta sobre hechos de carácter estructural: pobreza, desigualdad y, sobre todo, ausencia de solidaridad.

Recordemos que la solidaridad puede ser un activo ciudadano que permite enfrentar las dificultades propias de tener ingresos bajos e inestables y que se podría evidenciar en la ayuda incondicional entre familiares, vecinos, amigos o compañeros, como rasgo característico de las relaciones cotidianas de los antioqueños.



La más reciente encíclica social, una voz en defensa del desarrollo humano integral, señala que “la solidaridad es, en primer lugar, que todos se sientan responsables de todos; por tanto no se la puede dejar solamente en manos del Estado” (Benedicto XVI, *Caritas In Veritate*, n. 38). La reflexión en torno al desarrollo y a la equidad es una apuesta pertinente e inaplazable, pero sus logros también dependen del compromiso de todos nosotros. En consecuencia, es preciso superar la mentalidad de asumir las privaciones humanas como dato, anécdota o paisaje para convertirlo en realidad propia, cercana y modificable a través de nuestra participación solidaria y comprometida.

Crisis económica, crisis de los ODM

En el año 2000 se firmó el acuerdo internacional de orden social más importante en la historia reciente: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Organización de las Naciones Unidas logró fijar la pauta de las políticas sociales para enfrentar la pobreza y la desigualdad mundiales. Desde entonces, las cifras venían mostrando logros en reducción de pobreza extrema, mortalidad infantil, educación y agua potable. No obstante, el crecimiento económico no estaba acompañado de disminuciones sustanciales en desigualdad y la ayuda internacional seguía siendo materia pendiente.

Pero la crisis financiera del año 2008 es también crisis de los ODM dado que sus consecuencias en la dinámica económica global repercuten directamente en variables determinantes de pobreza tales como oportunidades para la generación de ingresos, restricciones fiscales de los gobiernos, menores remesas y estancamiento del comercio.

El oscuro panorama económico hace que la política social pase de nuevo a un nivel inferior en las prioridades de la deliberación de políticas públicas dando lugar a una focalización inversa de la intervención de los gobiernos: en aras de la estabilidad, las grandes empresas (del sector financiero y vehiculares, por ejemplo) se convierten en el receptor de la financiación estatal en tanto que la erradicación de la pobreza parece que puede seguir esperando.

En el marco del más reciente Foro de la Unesco, el director del Informe de Desarrollo Humano, Kevin Watkins (2009), aseguró que la crisis de los ODM representa un desafío para los líderes políticos de los países ricos y para las agencias internacionales de desarrollo haciendo alusión a la imperiosa necesidad de destinar recursos de cooperación internacional para cumplir con los ocho objetivos globales.

Con el fin de contrarrestar la focalización inversa señalada arriba, los líderes políticos de nuestras sociedades pobres también tienen los desafíos de

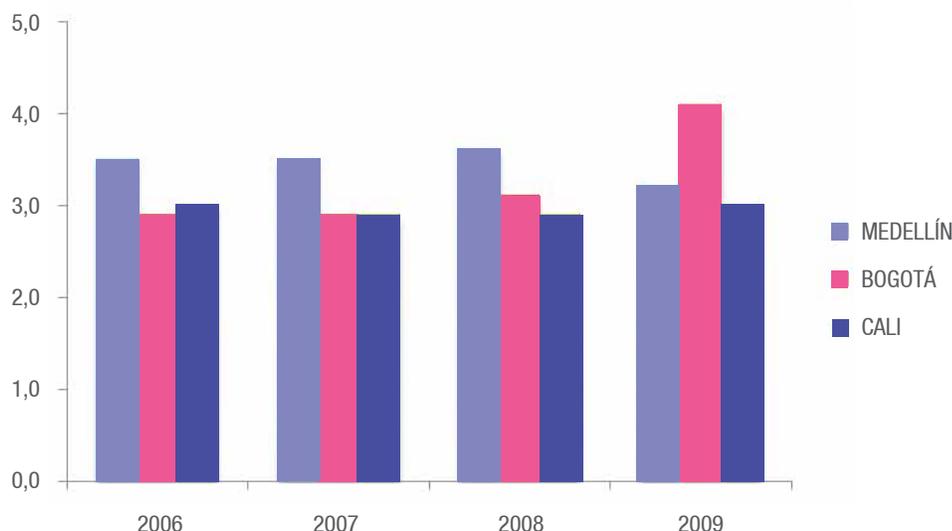
exigir la atención económica internacional y de garantizar una política social que ocupe el primer lugar de las decisiones para enfrentar las crisis actuales. A continuación se describe el panorama local en materia de desigualdad con el fin de destacar que este hecho representa la oportunidad para hacer de la verdadera solidaridad, el baluarte del edificio social que necesita la política pública de nuestro territorio.

Desigualdad sin solidaridad

Todos hablamos con mediana claridad de los significados comunes de la solidaridad (ayudar, adherir, simpatizar); sin embargo, un primer paso de la deliberación social consiste en reflexionar acerca del verdadero alcance que la solidaridad auténtica puede significar para el logro de objetivos comunes. Los Objetivos de Desarrollo, por ejemplo, pueden quedar sin bases cuando se descubre que las buenas intenciones, antes que la solidaridad férrea, son el carburante de las declaraciones grandilocuentes que encuentran dificultades insalvables provenientes desde decisiones económicas y posturas políticas.

Gráfico 1. Solidaridad en principales ciudades del país

Fuente: elaboración propia con base en Encuestas de percepción ciudadana Ciudades Cómo Vamos 2006 - 2009.



En términos generales, las personas nos sentimos solidarias en algún grado y desde esa romántica suposición se comete el error de tomar algunas decisiones; frente a la pregunta ¿usted es solidario?, con los matices del caso la respuesta automática suele ser positiva.

La realidad de la solidaridad se hace evidente cuando se indaga por la ciudadanía en general. Las encuestas de Ciudades Cómo Vamos permiten ilustrar este punto: ante la pregunta que indaga por la responsabilidad ciudadana en materia de solidaridad con los demás cuando requieren ayuda, se obtienen respuestas que se ubican en un nivel mediocre, siendo Medellín la tendencia más alta con un 3.5 en promedio pero que cae a un 3.2 en el 2009, año en el que Bogotá arroja una calificación atípica de 4.1; las cifras restantes apenas se acercan al tres.

En suma, de acuerdo con las cifras de percepción urbana, en la actualidad no es posible afirmar que la solidaridad constituya un capital social sobre el cual se pueda edificar el proceso de consolidación de las políticas. No obstante el panorama es desalentador, es necesario emprender la construcción de la solidaridad auténtica como apuesta colectiva que garantice resultados concretos frente a las injusticias cotidianas cuya evidencia más palpable se halla en la desigualdad que hasta ahora luce irremediable.

En materia de desigualdad es importante resaltar que el tiempo de bonanza nacional caracterizado por un crecimiento económico que arrojó tasas entre

4.6% (2003) y 7.6% (2007), coincide con la ausencia de logros en la distribución del ingreso, pues el coeficiente de Gini para el 2008 se ubica en 0.59, idéntico valor al registrado en 2002.

Colombia hace parte de los cinco países que registra aumento en la desigualdad con el más alto incremento.

Además, de acuerdo con un estudio reciente de la serie de documentos de trabajo en política económica y social de UNICEF, se encuentra que durante el periodo comprendido entre 2003 y 2007, la desigualdad se reduce en 13 de 18 países analizados en América Latina y el Caribe; Colombia hace parte de los cinco países que registra aumento en la desigualdad con el más alto incremento, igual a tres puntos (cfr. Cornia y Martorano, (2010).

En el plano local, el Indicador Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV) calculado para “medir la privación en los hogares en el largo y en el corto plazo, lo que a su vez permitirá a los decisores de política de la ciudad definir los criterios para una mejor focalización de los programas de reducción de pobreza” (Castaño, 2009: 15), también permite identificar desigualdad inter e intracomunas.

Gráfico 2. Cambios en el Gini de algunos países de ALC (2003 - 2007)
Fuente: elaboración propia con base en Cornia y Martorano (2010).

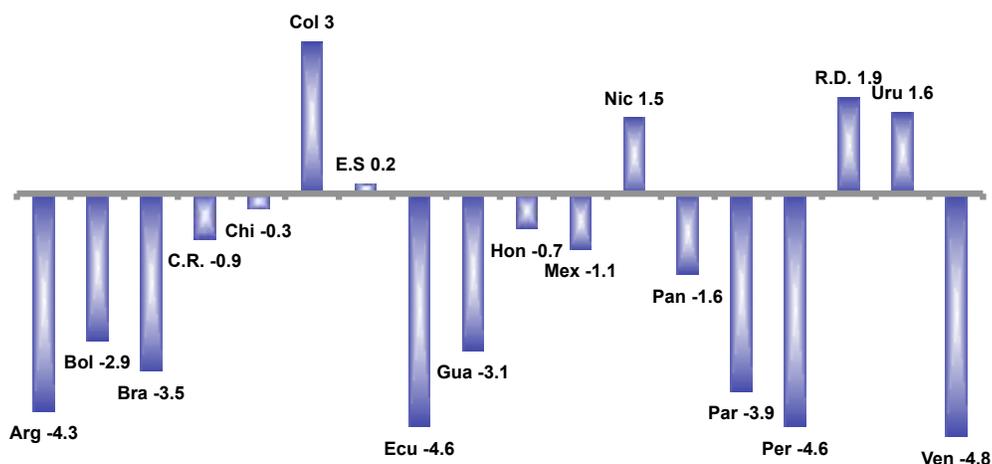
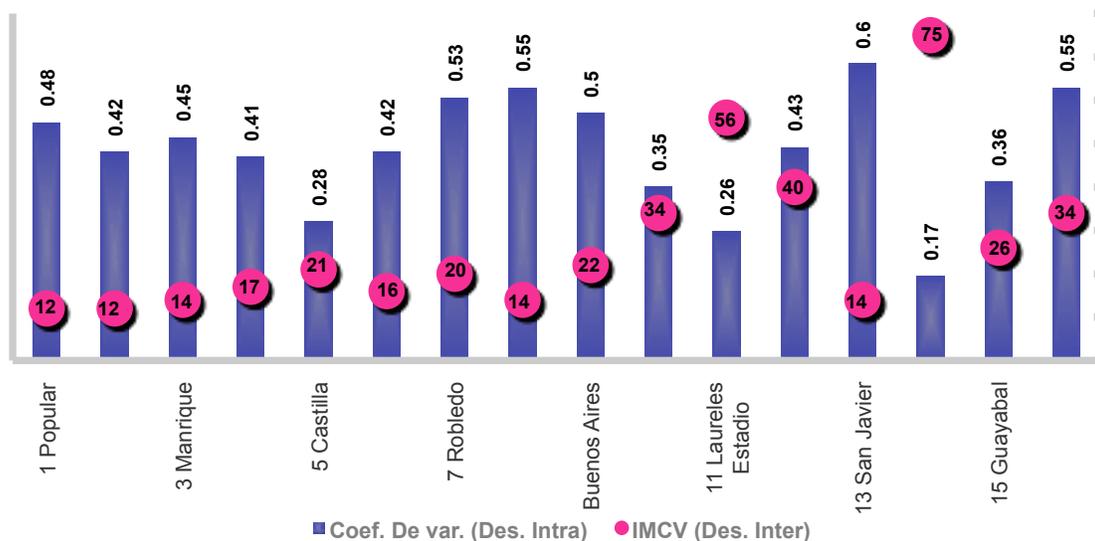


Gráfico 3. Desigualdad en Medellín por comunas.



Nota: IMCV: varía entre cero y cien, siendo cien el nivel óptimo de condiciones de vida. El coeficiente de variación se mueve entre cero y uno, donde uno indica mayor desigualdad intracomuna. Fuente: Castaño, 2009. IMCV: Indicador Multidimensional de Condiciones de Vida.

La media del IMCV para toda la ciudad es igual a 26 puntos y el coeficiente de variación asciende a 0.77. Entre las comunas es diciente que mientras la comuna 14 obtiene un indicador promedio cercano a 75 puntos, las comunas 1 y 2 apenas obtienen entre 11 y 12 puntos.

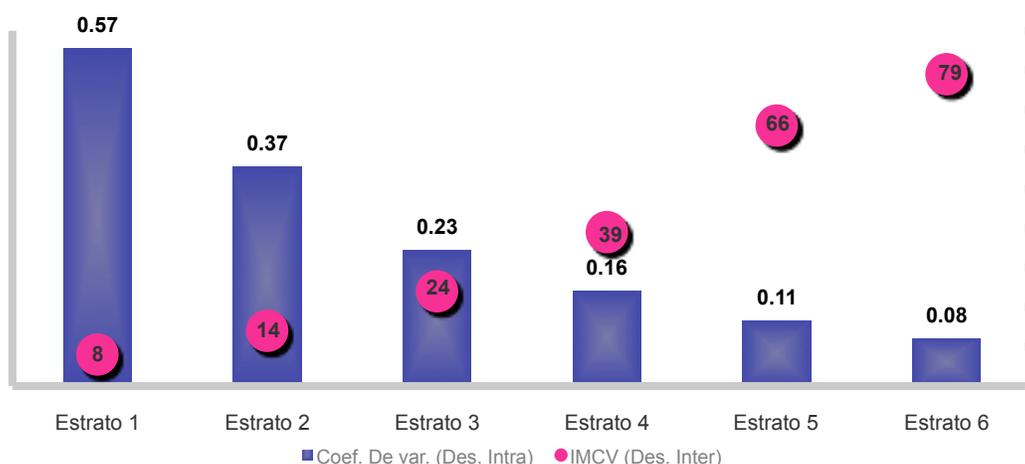
En el interior de cada comuna se puede observar la desigualdad a través de los coeficientes de variación del indicador en cada una de ellas, en donde la mayor variación indica mayor desigualdad: mientras El Poblado muestra un valor inferior a 0.2, Robledo, Villa Hermosa, Belén y San Javier superan el 0.5.

La situación es más ilustrativa en los resultados por estrato: el estrato seis exhibe un IMCV igual a 79 en tanto que el estrato uno se ubica por debajo de los diez puntos, generando una desigualdad en relación de diez a uno; la desigualdad en el interior de cada estrato muestra que el estrato uno posee el mayor registro cercano a 0.6 mientras que el estrato seis registra un coeficiente de variación inferior a 0.1.

La conclusión que se desprende del estudio en mención tiene que ver con la magnitud de la fragmentación de la ciudad, pues las comunas con mejor nivel de condiciones de vida (Laureles: 56 y El Poblado: 75) coinciden con el menor nivel

Un territorio que se piense, de manera auténtica, como una ciudad solidaria tiene que dedicar ingentes esfuerzos para que toda la ciudad logre condiciones de vida similares a las comunas que tienen mejores niveles. Ese constituye un propósito común de desarrollo que permite activar, dinamizar y ordenar actores, instituciones y recursos hacia la construcción de un proyecto político de altas miras.

Gráfico 4. Desigualdad en Medellín por estratos.



Nota: IMCV varía entre cero y cien, siendo cien el nivel óptimo de condiciones de vida; El coeficiente de variación se mueve entre cero y uno, donde uno indica mayor desigualdad intracomuna.

Fuente: Castaño, 2009.

de desigualdad intracomuna (Laureles: 0.26 y El Poblado: 0.17). De igual forma, los resultados permiten evidenciar que, así como las condiciones de vida mejoran para los estratos altos, también la desigualdad se acentúa en los estratos menores.

Solidaridad como virtud social

El intelectual antioqueño Cayetano Betancur asegura que “por la solidaridad nos sentimos corresponsables en relación con nuestros semejantes” (1964:32) y cuando indaga por la relación entre pobreza y solidaridad, invita a pensar no solo en la pobreza económica sino en todas las clases de pobreza y concluye que los “pueblos son pobres porque han carecido de solidaridad” (1964: 34).

En este escenario, la solidaridad constituye la piedra angular sobre la cual se edifique el pensamiento social al servicio de la justicia. Se propone por tanto, **asumir la solidaridad como virtud social complementaria a la lucha por la justicia**, empresa nada fácil ya que la justicia “es una tarea infinita, porque todo lo humano vive en continuo movimiento, y en ese permanente moverse de las cosas humanas, muchas injusticias se cometen, muchos quedan despojados de lo que les pertenece” (Betancur, 1964: 25—26).

Ante la dificultad de la tarea, la solidaridad permite ofrecer nuevos caminos de respuesta siempre que se le apueste con decisión desde los diferentes actores del escenario público deliberativo.

Condiciones para la formación en solidaridad

Conocer hechos. Paradoja de la opulencia en presencia de la miseria

Analizar causas. Rentabilidad económica y afán de poder fundados en el egoísmo

Actuar. Solidaridad intrageneracional e intergeneracional

Dado el panorama de ausencia de conciencia solidaria y tomando en cuenta lo exigente de su comprensión como virtud social, es claro que la formación en la solidaridad constituye una tarea urgente, a saber: en la élite, implica promover una dimensión ética de la solidaridad; en la academia, exige investigar para proponer soluciones adecuadas de justicia y solidaridad en nuestros pueblos. En la sociedad como un todo: “Es necesaria una formación sistemática orientada hacia una mayor concientización de la importancia de la solidaridad social. Las condiciones para una formación en la solidaridad son: saber lo que le ocurre al otro; analizar las causas de las situaciones; y actuar de modo solidario” (CELAM, 2000).

En el mensaje de la Jornada Mundial de la Paz de enero de 2010 se invita a **“redescubrir esos valores que constituyen el fundamento sólido sobre el cual construir un futuro mejor para todos”** y la **solidaridad** es uno de los pilares de ese nuevo modo de vivir.

Cabe anotar que cuando Amartya Sen cuestiona el papel central que se le atribuye a la conducta egoísta como principal motivación humana, también advierte que **“es importante no caer en el error de suponer que los individuos son especialmente virtuosos y están deseosos de ser justos”** (2000: 335). Sin embargo, el principio solidario está presente en la mente y el corazón humanos. Si bien el interés personal nos mueve a comportarnos de una u otra manera, también el interés por otros (amigos, familiares, vecinos, compañeros, conciudadanos, incluso desconocidos) influye en nuestras decisiones.

La solidaridad **permite hacer frente a las crisis** sean ellas de carácter humano, económico, alimentario, ambiental o social. No es inexacto asegurar que somos solidarios por naturaleza, el reto consiste en hacer valer esa motivación humana por encima del egoísta interés personal en todo tiempo y lugar.

En el plano colectivo, el principio de la solidaridad entendido como un deber con los demás, alude a la responsabilidad personal frente a la suerte de nuestros conciudadanos y cuyas implicaciones prácticas dependen del alcance que le asignemos a nuestros propósitos.

La **vinculación a la conversación social** orientada por motivaciones solidarias y la acción directa como el voluntariado o la exigencia de cuentas a los tomadores de decisiones pueden ser **vehículos de solidaridad**.

Sin desconocer la advertencia de Sen citada arriba, es posible afirmar que la tarea de **promover y facilitar las acciones fundadas en la solidaridad** constituye un factor jalonador para lograr los objetivos de las políticas públicas encaminadas a garantizar la dignidad de la persona humana fundada sobre condiciones de justicia y equidad.

Hacia una política pública solidaria

La crisis de los ODM constituye una nueva oportunidad para reproponer la lucha contra la pobreza y la desigualdad como propósito común de desarrollo en donde la novedad resida en la comprensión de la solidaridad auténtica como eje articulador de reflexiones académicas, deliberaciones ciudadanas y decisiones de política.

En poco más de un año estaremos inmersos en



la discusión social que permitirá elegir el gobernante que orientará los destinos de la ciudad por cuatro años.

Estamos a tiempo de emprender el proceso de formación en solidaridad que consiste en conocer la realidad, comprenderla y actuar en consecuencia desde la reflexión académica y ciudadana respecto al papel que puede jugar la virtud social de la solidaridad en la forja de políticas públicas encaminadas al logro de resultados socialmente deseables.

El protagonismo de las personas durante todo el proceso de las decisiones sociales debe sustentarse sobre la importancia que tienen las ideas al momento de pensar las cuestiones colectivas para ofrecer respuestas pertinentes, pero también audaces, de tal manera que la decisión resultante del proceso permita ensanchar el marco de lo posible hacia soluciones más justas y equitativas.

Tomando en cuenta que la sociedad no solo depende de la gestión de sus gobernantes sino también del protagonismo de todos sus ciudadanos, es preciso fomentar una conversación social en donde las voces de la academia, el sector privado, el sector social y el sector público y de la ciudadanía en general, expresen su postura respecto a la cuestión solidaria como insumo fundamental para el desarrollo de la ciudad.

La cuesta arriba de la solidaridad auténtica tiene su punto de partida en la discusión, ejecución y evaluación de políticas públicas más humanas. Para ello debemos superar la visión de paisaje inmodificable que caracteriza nuestra lectura de los fenómenos sociales, de tal manera que comencemos a reconocer que detrás de las cifras están las personas que sufren a diario las más diversas formas de privación asociadas con las penurias económicas, la ausencia de oportunidades y la negación de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

BENEDICTO XVI (2009). *Caritas in Veritate* (CIV). Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_sp.html

3/43/4 (2010). Jornada Mundial de la paz. Disponible en: http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/peace/documents/hf_ben-xvi_mes_20091208_xliiii-world-day-peace_sp.html

BETANCUR, C. (1964). *Las virtudes sociales*. Bogotá: Colegio Máximo de las Academias de Colombia

CASTAÑO, E. (2009). El indicador de condiciones de vida para la ciudad de Medellín. Mesa de trabajo sobre pobreza y exclusión en Medellín; Medellín Cómo Vamos - Centro de Pensamiento Social. Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/publicaciones/descargas/Elkin%20Castano.pdf>

CELAM, (2000). *Solidaridad en América propuestas para impulsar la solidaridad entre Norteamérica y Latinoamérica*. Disponible en: http://www.celam.org/documentos_celam/101.doc

CORNIA, G. A. y B. Martorano (2010). *Policies for Reducing Income Inequality: Latin America During the Last Decade*. Social and Economic Policy Working Paper. Disponible en: http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Postscript_Formatted_Policies_for_reducing_income_inequality.pdf

SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.

WATKINS, K. (2009). *The Millennium Development Goals – bankable pledge or sub-prime asset?* UNESCO Future Forum - 2 March 2009. Disponible en: http://portal.unesco.org/en/files/44668/12360113951/watkins_UNESCOFutureForum.ppt/watkins_UNESCOFutureForum.ppt



A photograph of two young children with dark hair and eyes, looking through a blue-painted metal frame. The frame consists of horizontal bars, and the children's faces are partially obscured by them. The background is bright and slightly out of focus.

PIB y desigualdad en tiempos de crisis

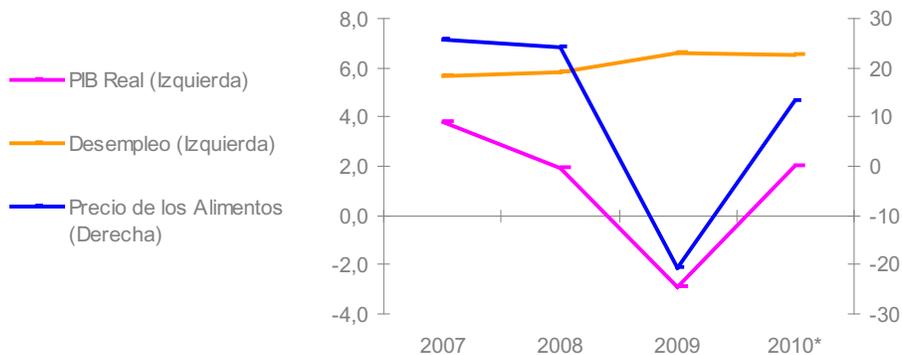
Departamento de Investigación y Pensamiento Social
Comfama

La crisis financiera de 2008, una de las peores en los últimos 70 años, ha tenido un efecto contundente en la tasa de crecimiento económico, especialmente de los países que dependen de manera directa en la demanda externa y los flujos de inversión extranjera. Según cifras del Fondo Monetario Internacional¹, la economía global se contrajo en un 1% durante 2009. Ninguna región ha sido inmune; de acuerdo al Banco Mundial, cerca del 40% de los países en vía de desarrollo están altamente expuestos a tasas de crecimiento negativas del PIB e incrementos de los niveles de pobreza. Pero luego de una etapa de contracción económica y de la implementación de paquetes fiscales reaccionarios en prácticamente todo el mundo, se destaca la vulnerabilidad² de los países en vía de desarrollo al enfrentar los efectos a mediano plazo de la crisis, tanto en el plano económico como político, con altos riesgos en materia humanitaria y social.

¹ 2009. Fondo Monetario Internacional. Perspectivas Económicas Mundiales 2009: Sosteniendo la recuperación. Washington D.C. 226 pág.

² De acuerdo al FMI (2009), la vulnerabilidad se determina por un conjunto de condiciones que ponen en riesgo la capacidad de estabilizar el comportamiento de ciertas variables durante coyunturas económicas negativas. Dichas variables incluyen, entre otras, desarrollo de exportaciones, flujo de inversión extranjera directa, ingreso de remesas, índice de endeudamiento e ingreso de ayuda externa.

CRECIMIENTO DE LA POBREZA EXTREMA: VARIACIÓN PORCENTUAL
DEL PIB, EL EMPLEO Y EL PRECIO DE ALIMENTOS EN EL MUNDO (2007-2010).



*Proyecciones a noviembre de 2009 Fuente: PIB Global: Banco Mundial, 2009.
Desempleo: OIT 2010 Precios de Alimentos: FAO 2009.

En los últimos 2 años, el comportamiento de la crisis ha tenido efectos desiguales sobre el PIB de los bloques económicos; mientras que en Estados Unidos y la Unión Europea el pronóstico de crecimiento para 2010 es moderado, con tasas de 1,5% y 0,3% respectivamente, se espera que los países emergentes sobre todo en Asia, jalonen el crecimiento de la economía global con índices de hasta 7,3%³; estas son cifras sin precedentes, que generan tanto altas expectativas como escepticismo.

No todos los países emergentes han podido sortear los efectos de la crisis tan efectivamente como en el Este de Asia o Brasil. En este contexto de aparente recuperación, las economías de los países de ingreso bajo han sido las más perjudicadas⁴; los efectos de la crisis financiera en los países desarrollados se han replicado con más fuerza en las economías con alta dependencia en las exportaciones y el flujo de inversión extranjera. Estas economías, han retrocedido en la lucha contra la pobreza necesitando programas más fuertes para remediar la estrepitosa caída de los mercados y los crecientes niveles de desempleo; pues si bien según el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en términos monetarios la etapa más álgida de la crisis probablemente ha sido superada, la contracción del PIB y el incremento en los precios de los alimentos

a nivel internacional, han llevado a cerca de 200 millones de personas en el tercer mundo a la pobreza extrema⁵.

No obstante, y a pesar de la estabilización de los precios de los alimentos a comienzo de 2009, se estima que la tasa de desempleo en 2010 sea de 6,5%, casi un punto porcentual por encima de los niveles alcanzados antes del comienzo de la crisis, lo que representa menor capacidad adquisitiva para suplir las necesidades básicas alimentarias en el mundo; se puede observar cómo la crisis financiera coincidió y frustró la capacidad de respuesta ante la crisis alimentaria, dando como resultado, el empobrecimiento estimado de 100 millones de personas que no lograrán mejorar sus niveles de calidad de vida en el mediano plazo.

Se estima que la caída del PIB mundial en un punto porcentual puede llevar a cerca de 20 millones de personas en el mundo a la pobreza extrema.

3 Ibid.

4 2009. Reporte de Monitoreo Global – "Desarrollo en Emergencia". Publicación Conjunta del Banco Mundial y el FMI. Washington DC.

5 De acuerdo al Banco Mundial (2009), la pobreza extrema se define como la proporción de habitantes de países en desarrollo que subsisten diariamente con \$1,25 dólares americanos o menos (De acuerdo al PPP de 2005 a precios constantes). Esta estimación cubre el 96% de los países en desarrollo.

Esta alarmante cifra, a su vez, reduce las expectativas de crecimiento del PIB de los países en vía de desarrollo con ingresos más bajos a un cuarto con respecto a los pronósticos originales antes de la caída de los mercados financieros. Aún más, el impacto de la crisis económica en 2009 ha significado el aumento de personas en extrema pobreza entre 55 y 90 millones.

Es claro el efecto nefasto de la crisis en la reducción del bienestar para los más pobres, aumentando la incertidumbre internacional sobre el impacto en la capacidad y viabilidad del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ante la necesidad de encontrar un plan de respuesta para mitigar las consecuencias sociales de la crisis, El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han señalado una serie de recomendaciones, que junto a los planes de choque macroeconómico que cada país ha aplicado como respuesta a la contracción económica, sirvan para generar desarrollo inclusivo⁶;

Tener respuestas fiscales adecuadas para proteger a los más vulnerables.

Fortalecer las redes de seguridad social y los programas de protección de infraestructura para mantener la productividad empresarial, y así asegurar la creación de empleo.

Mantener condiciones macroeconómicas estables y mejorar el clima político y financiero, para favorecer el aumento de los niveles de inversión en el sector privado, especialmente las PYMES.

Asegurar la efectiva ejecución de programas públicos de salud, involucrando al sector privado en el financiamiento y entrega de servicios.

Reducir las intenciones proteccionistas en la medida que se conserva la apertura en los intercambios comerciales internacionales.

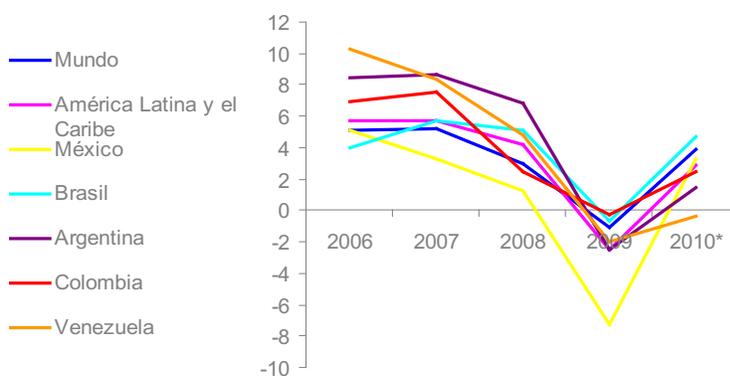
Crear compromisos con los países donantes para cumplir con los compromisos de aumentar la ayuda internacional.

Las instituciones multilaterales deben tener los mandatos, recursos e instrumentos para apoyar una respuesta global efectiva a la crisis mundial.

Si bien muchos Estados han abordado la crisis mediante planes de choque fiscal, teniendo relativo éxito en cuanto a mejorar la salud macroeconómica de las economías en el corto plazo, mientras no se ejecuten planes asertivos de fortalecimiento de las políticas sociales en el mediano plazo, el costo social en términos de pobreza puede ser demasiado alto para los países de menores ingresos.

En el caso de América Latina y el Caribe, han sido evidentes los contrastes durante la crisis. La reducción de los ingresos derivados de la actividad turística y las remesas afectaron severamente las economías de Centro América; economías exportadoras con alta dependencia en la venta de materias primas como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, vieron afectadas sus balanzas de pagos a razón de la caída en los precios de los *commodities*; al igual que

ESTIMACIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: FMI. Informe de Perspectivas Económicas Regionales – Hemisferio Oeste 2009.

* Los datos para 2010 son estimaciones a noviembre de 2009.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

6 2009. Reporte de Monitoreo Global – “Desarrollo en Emergencia”. Publicación Conjunta del Banco Mundial y el FMI. Washington DC. 244 pág.

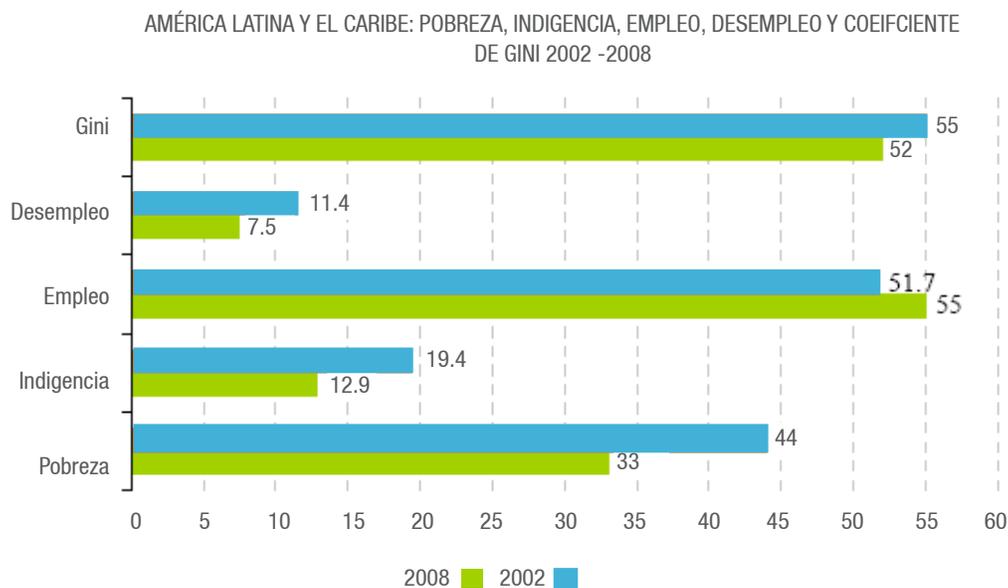
las economías altamente dependientes en la venta de energía como Ecuador, Bolivia y Venezuela. No obstante, el fortalecimiento de los marcos de políticas económicas y la estabilización de los precios de los commodities, han permitido responder de manera más efectiva a las necesidades de la actividad económica. Similar no compartida con respecto a la lucha contra la pobreza.

De acuerdo a la CEPAL, en el período 2002-2008, la bonanza económica vino acompañada de reducción en los niveles de la pobreza e indigencia, mejoramiento del empleo y en muchos casos la reducción de la desigualdad⁷. En el caso de la crisis financiera de 2008, si bien las economías han logrado niveles de recuperación que podrían ser envidiables en Estados Unidos y Europa, la CEPAL no es tan optimista en materia social.

Si bien la recuperación se ve reflejada en el comportamiento de la economía global, esta esconde un incremento en la desigualdad social y vulnerabilidad en acceso a los servicios de salud, vivienda y nutrición; como consecuencia de la

reacción en cadena provocada por la degeneración del empleo a mediano plazo. A pesar de la estabilización de los mercados financieros, las tasas de empleo se han visto disminuidas con respecto a las cifras presentes en el período 2002-2008. Aún más, es preocupante el deterioro de la calidad, en términos de menores perspectivas de creación de empleo formal e incremento de la ocupación en sectores informales y de baja productividad⁸. Sin empleo de calidad, no hay desarrollo social sostenible de calidad.

En cuanto a las secuelas de la crisis, América Latina es igualmente un continente de asimetrías. Esto responde a muchos factores endógenos de las economías y los distintos planes de choque implementados en cada país. En Argentina por ejemplo, hubo un crecimiento del gasto público del 27% gracias al superávit de cuenta corriente de periodos anteriores a 2008. Dicha medida se ha concentrado principalmente en remuneraciones (creación temporal de empleo) e inversión real directa, con menos participación de subsidios y transferencias directas al sector público.



Fuentes: CEPAL-OIT (2009), Coyuntura laboral en América Latina y El Caribe, Boletín N°2 Septiembre de 2009.

*En unidades de Gini por 100, los restantes en porcentajes

*El Coeficiente de Gini se trata del promedio no ponderado de 17 países (no considera El Salvador).

7 CEPAL. Panorama social de América Latina 2009. Capítulo III.

8 Ibíd.



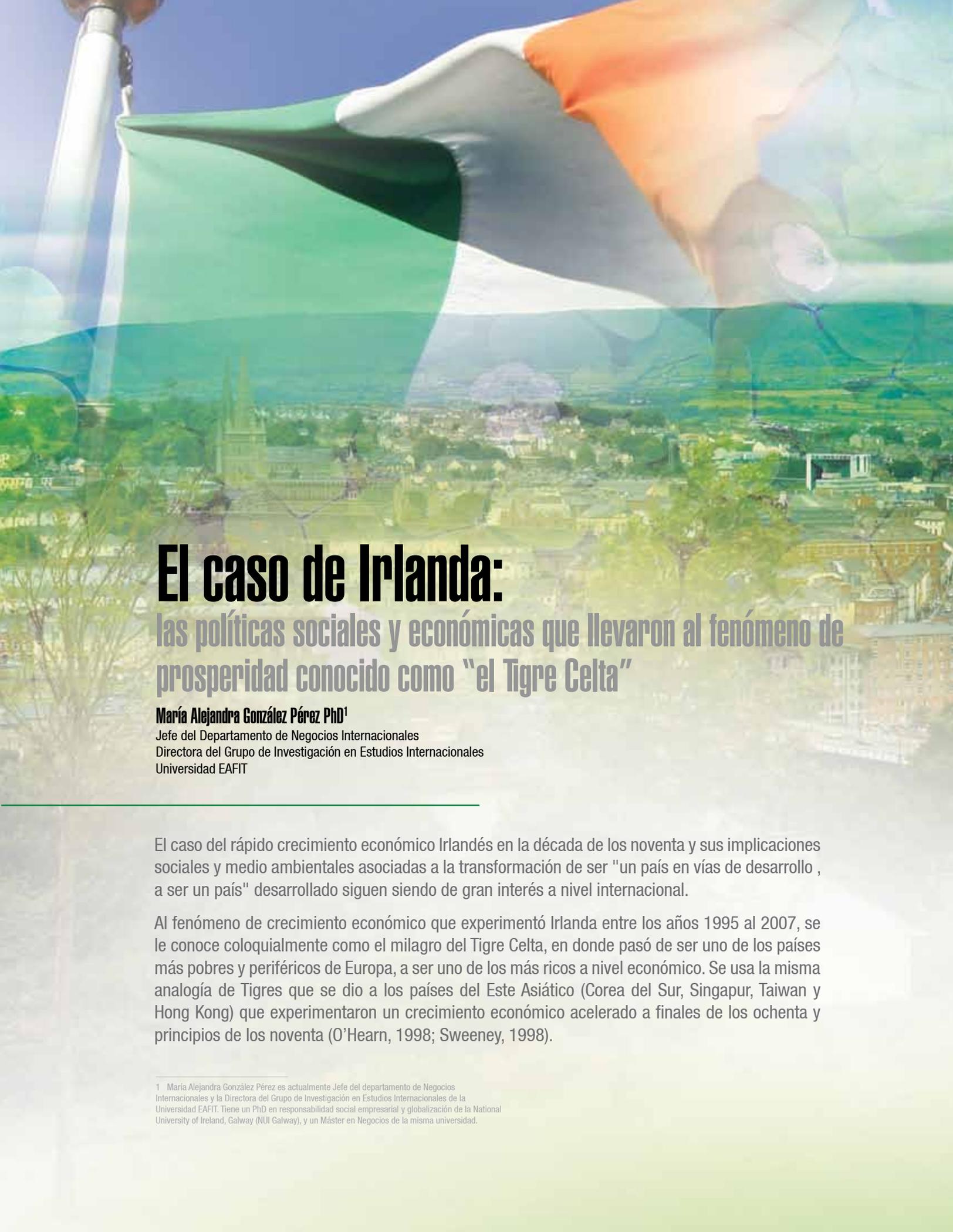
Si en 6 años (2002-2008) América Latina redujo la pobreza en 41 millones de personas, y si las estimaciones presentes indican que la crisis en el año 2009 habría empobrecido a una cuarta parte de este universo, en un año se habría perdido el 25% de lo conquistado en los años precedentes.

Por otro lado en Chile, la respuesta ha consistido en un plan de estímulo a través de la inversión pública a sectores considerados como vulnerables ante la coyuntura; tal es el caso de las empresas mineras de cobre. Igualmente el plan incluye rebajas tributarias transitorias y fortalecimiento del acceso al crédito para las Pymes. Brasil, uno de los países con una tasa de recuperación más acelerada, ha hecho rebajas tributarias para aumentar el consumo y estrategias de inversión pública, posibles gracias al uso de uno de los pocos fondos anticíclicos en América Latina⁹.

Las medidas estatales parecen haber sido efectivas a pesar de la pobre reacción en la generación de empleo. Sin embargo los grandes retos siguen siendo la reducción de los niveles estructurales de pobreza

y la volatilidad ante las coyunturas. Así las cosas, América Latina y países emergentes en situaciones similares enfrentan ahora dos grandes interrogantes; por un lado todavía está por determinar la capacidad de las medidas anticíclicas para jalonar las economías de América Latina, de una manera sostenible, a los niveles de crecimiento previos a la crisis. Finalmente, quizás uno de los factores más críticos en América Latina en el mediano plazo, suponiendo que halla crecimiento económico sostenido, es el análisis del efecto de las medidas aplicadas por los Estados a la hora de revertir el aumento de la pobreza y las desigualdades en América Latina, y así permitir el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

9 Argañaraz, N. y Barraud, A. 2009. La esencia de la política fiscal anticíclica en Argentina. Instituto Argentino de Análisis Fiscal. Córdoba, Argentina.

The background of the slide features a large, vibrant Irish tricolor flag (green, white, and orange) waving in the wind. Below the flag, a panoramic view of a city, likely Dublin, is visible, showing green hills, a large dome-shaped building, and various urban structures under a clear blue sky.

El caso de Irlanda:

las políticas sociales y económicas que llevaron al fenómeno de prosperidad conocido como "el Tigre Celta"

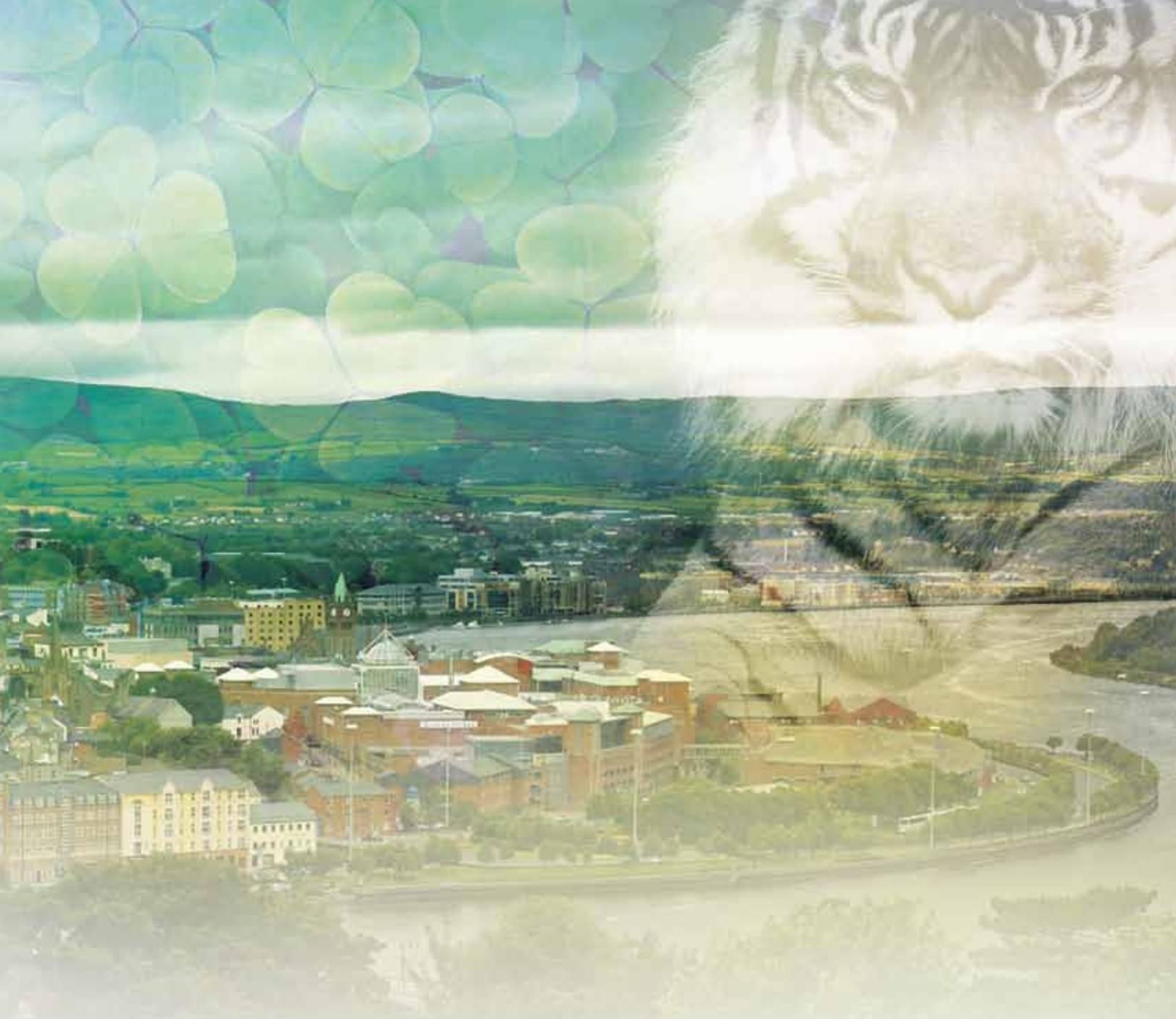
María Alejandra González Pérez PhD¹

Jefe del Departamento de Negocios Internacionales
Directora del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales
Universidad EAFIT

El caso del rápido crecimiento económico Irlandés en la década de los noventa y sus implicaciones sociales y medio ambientales asociadas a la transformación de ser "un país en vías de desarrollo , a ser un país" desarrollado siguen siendo de gran interés a nivel internacional.

Al fenómeno de crecimiento económico que experimentó Irlanda entre los años 1995 al 2007, se le conoce coloquialmente como el milagro del Tigre Celta, en donde pasó de ser uno de los países más pobres y periféricos de Europa, a ser uno de los más ricos a nivel económico. Se usa la misma analogía de Tigres que se dio a los países del Este Asiático (Corea del Sur, Singapur, Taiwan y Hong Kong) que experimentaron un crecimiento económico acelerado a finales de los ochenta y principios de los noventa (O'Hearn, 1998; Sweeney, 1998).

¹ María Alejandra González Pérez es actualmente Jefe del departamento de Negocios Internacionales y la Directora del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales de la Universidad EAFIT. Tiene un PhD en responsabilidad social empresarial y globalización de la National University of Ireland, Galway (NUI Galway), y un Máster en Negocios de la misma universidad.



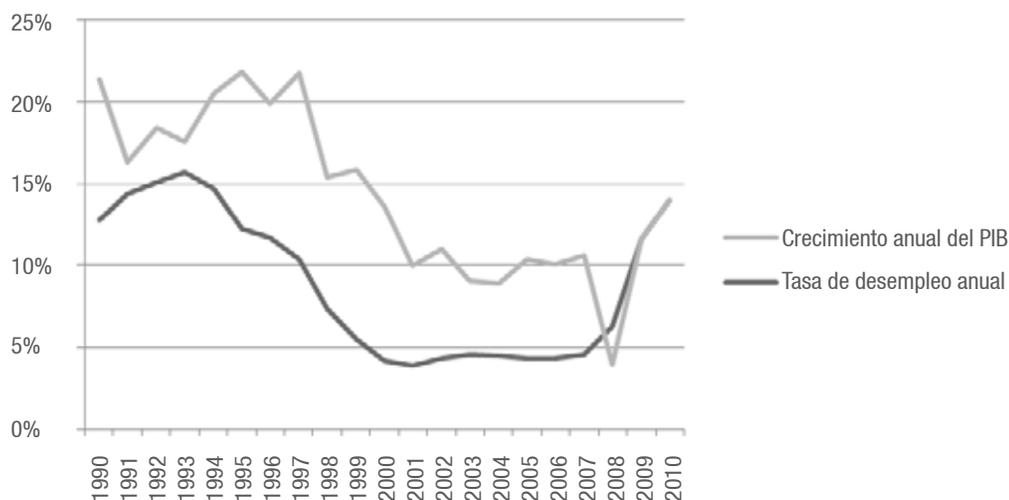
El desarrollo de Irlanda como puede ser visto en la Gráfica 1. puede ser medido por su alto y sostenido crecimiento económico, bajos niveles de inflación, disminución de la tasa de desempleo y de emigración, pagos de las deudas externas y un creciente superávit del presupuesto nacional (Barry, 1999; Barry, 2000; Sharry y White, 2000; Sweeney, 1998).

Este fenómeno económico es atribuido a varias causas entre las cuales figuran: la globalización, la institucionalización del Acuerdo Social Irlandés (*Irish Social Partnership*), la Europeización de la economía irlandesa desde 1973, las bajas tasas de impuestos que atrajeron inversión extranjera directa de compañías multinacionales (IED) a ubicarse

en Irlanda, las ayudas internacionales de fondos estructurales de la Unión Europea, los subsidios y las políticas de incentivos para el desarrollo industrial, su ubicación geográfica entre Estados Unidos y Europa, el tener inglés como lengua nativa, y su composición demográfica de población joven y con conocimientos en computación (Barry, 1999; Kirby, 2003; O'Hearn, 1998; Sharry y White, 2000).

La globalización de la década de los noventa tuvo un papel crucial en el crecimiento económico de Irlanda, puesto que este país está ubicado geográfica y culturalmente entre dos de las grandes economías de finales del siglo pasado: Estados Unidos y la Unión Europea (Kirby, 2004; Sweeney, 1998).

Gráfica 1. Desarrollo de Irlanda 1990 - 2010



Fuente: Central Bank (2007); Economist Intelligence Unit (EIU) 2010; United Nations Statistical Division (2010).

Históricamente Irlanda había influenciado a los Estados Unidos, con más de 40 millones de estadounidenses con raíces irlandesas y el compartir el mismo idioma (Williamson, 1996), permitió un acercamiento cultural entre las dos naciones, y facilitó que las compañías estadounidenses identificaran a Irlanda como su plataforma para ubicar las empresas de alta tecnología para competir en el mercado Europeo, y de esta manera alcanzar ventajas por reducción de costos de transporte y comunicaciones.

Debido a ello, Irlanda logra posicionarse como el segundo exportador de software del mundo, y la sede de 10 de las 20 compañías farmacéuticas más significativas para la economía mundial según la revista *Fortune* (Murphy, 2000).

El Acuerdo Social Irlandés fue una determinación centralizada de un incremento salarial ligado a productividad a través de negociaciones colectivas trianuales y tripartitas entre sindicatos, empleadores y el Gobierno, a través del cual se introdujeron cambios en el proceso de formación salarial de Irlanda (Baccaro y Simoni, 2004; Kirby, 2004; Roche y Ashmore, 2002).

El Acuerdo Social Irlandés, se inició en 1987 con el Programa de Recuperación Nacional (PNR), cuando la organización que representa todos los sindicatos del país, el Congreso Irlandés de Sindicatos (ICTU), acepta limitar el incremento salarial a 3% por los primeros 3 años del acuerdo a cambio de una reforma fiscal por parte del Gobierno para que el ingreso neto por los asalariados aumentara, y al mismo tiempo se conservaran los beneficios de la seguridad social (Baccaro y Simoni, 2004).

El Acuerdo Social se convirtió en la columna vertebral de la política económica irlandesa, y por ende cada tres años un nuevo Acuerdo Social es aprobado.

Durante los 3 años de este acuerdo, la economía irlandesa aumentó notablemente, y el crecimiento del PIB fue del 3,6% anual, lo cual influenció positivamente todos los otros indicadores macroeconómicos. Debido a que en este periodo, la combinación de baja inflación, con la reducción de impuestos, llevaron a un aumento en las ganancias salariales reales. El Acuerdo Social se convirtió en la columna vertebral de la política económica irlandesa, y por ende cada tres años un nuevo Acuerdo Social es aprobado (Roche, 2007).

Este Acuerdo, no solamente contiene lineamientos respecto a los salarios, sino también medidas sociales y económicas, y fue llevado a lo que se conocía en Irlanda como respuestas locales a desempleo de largo plazo, donde los representantes locales de la sociedad civil y organizaciones comunitarias fueron encargados con la tarea de diseñar e implementar políticas para la generación de empleo localmente.

A este modelo social, que posteriormente originó el Programa para Competitividad y el Trabajo, le es atribuido el sobreponer al país de las contracciones cíclicas derivadas del crecimiento económico generado por subsidios al desarrollo industrial y desempleo.

El Acuerdo del año 1996, que fue llamado Acuerdo 2000 se focalizaba en la necesidad de llevar el Acuerdo Social a nivel de la empresa, debido a la naturaleza crítica de la cooperación en las relaciones obrero-patronales, y la necesidad de reducir las desigualdades sociales y la exclusión (Roche, 2007).

Definitivamente, el éxito económico de Irlanda, pudo en su momento también ser medido como un triunfo social.

Para el año 2000, el desempleo no era un problema en Irlanda, por el contrario había un déficit de mano de obra, es por esto que para el Acuerdo del año 2000, el cual se llamó el Programa por la Prosperidad y la Justicia, se viró el énfasis de políticas macroeconómicas hacia políticas orientadas a la demanda. Este acuerdo daba recomendaciones específicas para el desarrollo de habilidades requeridas por el mercado laboral, inversiones estructurales, viviendas a precios más accesibles, el desarrollo de organizaciones para el cuidado infantil; y la necesidad de identificar indicadores para el monitoreo de estos (Baccaro y Simoni, 2004).

Definitivamente, el éxito económico de Irlanda, pudo en su momento también ser medido como un triunfo social. Para ilustrar esto, en el año 2004, la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* (EIU) identificó que para el año 2005, Irlanda sería uno de los mejores países del mundo para vivir, puntuando en primer lugar entre 111 países comparados en un índice de calidad de vida que compilaba 9 indicadores diferentes, de los cuales

solamente el Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* era un indicador económico (EIU, 2004).

Según este estudio de EIU (2004), las ventajas de Irlanda se debían primordialmente a dos factores sociales en la que la puntuación de Irlanda fue muy superior comparada con los otros países de la Unión Europea: el nivel de estabilidad familiar (medido por el baja tasa de divorcios), y la fuerte participación en actividades comunitarias (medida por la alta tasa de asistencia a la iglesia, y pertenencia a sindicatos de trabajadores).

En los contextos de progresos económicos significativos hay aspectos positivos y retos asociados. El caso de Irlanda, algunos autores (Fahey *et al.*, 2007; Kirby, 2004; Whelan y Maître, 2006), cuestionan como evidentemente se pueden demostrar estadísticamente mejorías sociales durante el fenómeno del Tigre Celta, en cuanto a mayores y mejores oportunidades de empleo, mayor acceso a educación y a vivienda, reducción de la pobreza, disminución del porcentaje de desempleo de largo plazo, etc., pero por otro lado también se puede demostrar estadísticamente, como ha habido un crecimiento de las inequidades económicas y concentración de la riqueza en unos pocos y por ende marginación de minorías, un aumento en los tiempos de transporte, mayor incremento del estrés, incremento de crimen, choques raciales derivados de un incremento masivo de los niveles de inmigración, y aumento de personas en listas de espera para recibir atención médica.

Existen posiciones encontradas en cuanto a la efectividad del modelo irlandés. Mientras algunos ven el caso de Irlanda como un modelo de desarrollo social, otros autores consideran que no es sostenible en el tiempo.

Es por esto que para autores como Kirby (2004) el modelo Irlandés no es un modelo sostenible de desarrollo, sino un modelo de acumulación de capital, con altos costos sociales que, a largo plazo, no pueden ignorarse.

Para Kirby (2004) aunque el caso Irlandés, fue un caso modelo para explicar los efectos positivos de la globalización, los análisis que se hicieron del crecimiento económico no se fundamentaron en teorías de desarrollo donde el enfoque de análisis debe ser en los resultados sociales en términos de reducción de pobreza, reducción del desempleo, y reducción de la desigualdad.

La interpretación de Kirby (2004) se fundamenta en un crecimiento sustancial de la pobreza relativa y un crecimiento de la desigualdad durante la década de los noventa, basado en el Índice de Pobreza publicado por primera vez en 1998 (World Bank, 2003) medido en 17 países industrializados en donde se combinan 4 elementos: (i) longevidad (el porcentaje de la población que no se espera supere la edad de 60 años); (ii) conocimiento (el porcentaje de la población que es funcionalmente analfabeta); (iii) estándar de vida (el porcentaje de la población que vive de ingresos inferiores a la línea de pobreza); y (iv) exclusión (el porcentaje de la población que lleva más de 12 meses desempleada).

En este Índice de Pobreza, durante los años 1998-2004, Irlanda ocupó el segundo lugar más bajo después de los Estados Unidos, siendo Irlanda según este Índice el país con mayor pobreza relativa de la Unión Europea en ese momento. Para demostrar el aumento del decline en el acceso a salud, Kirby (2004), se apoya en el reportaje de Wren (2003) quien encuentra que el acceso a atención médica primaria disminuyó en Irlanda a medida que la riqueza nacional había aumentado.

En cuanto, al aumento de la desigualdad para el acceso a vivienda, Kirby (2004) se basa en Dudry y Punch (2001) quienes demuestran que desde 1994 los precios de las viviendas nuevas se han incrementado significativamente en proporción a los costos de construcción, índices de consumidor y promedios de incrementos industriales salariales, por lo tanto el nivel de accesibilidad a vivienda propia se limitó para algunos, y ha hecho que se aumente la demanda de alquiler de vivienda, y por lo tanto se aumenten los costos.

En términos de acceso a educación, Kirby (2004) se basa en Smyth y Hannan (2000), quienes



demuestran una marginalización al acceso a educación de quienes provienen de condiciones sociales desventajosas como lo son los hijos de padres desempleados, sin formación profesional o miembros de familias muy numerosas.

Sin embargo, aún para autores como Kirby (2004), quedan cuestionamientos acerca de la naturaleza de este crecimiento acelerado en Irlanda, y sus efectos sociales presentados al final de este artículo son efectos secundarios que pudieron haber sido manejado con un mayor intervencionismo del Estado a través de políticas enfocadas en crear real desarrollo social, o si estos efectos fueron causados por este modelo, y por ende este debe cuestionarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Baccaro, L. and M. Simoni (2004). The Irish social partnership and the "celtic tiger" phenomenon. International Institute for Labour Studies' Discussion Paper Series, International Labour Office (ILO).
- Barry, F. (1999). Understanding Ireland's Economic Growth. London, Macmillan.
- Barry, F. (2000). "Convergence in not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe." World Economy 23(10): 1379-1394.



Para Kirby el modelo Irlandés no es un modelo sostenible de desarrollo, sino un modelo de acumulación de capital, con altos costos sociales que, a largo plazo, no pueden ignorarse.

Central Bank (2007). Irish Economic Statistics 2007.

Drudy, P.J. & Punch, M. (2001) Housing and inequality in Ireland, in Cantillon, S., Corrigan, C., Kirby, P. & O'Flynn, J.(eds), Rich and Poor: Perspectives on Tackling Inequality in Ireland. Dublin, Oak Tree Press. 235–61

EIU (Economist Intelligence Unit) (2004). Ireland - country profile 2004 The Economist Intelligence Unit: 49p.

EIU (Economist Intelligence Unit) (2010). Data Tool, The Economist.

Fahey, T., H. Russell, et al. (2007). Best of times?: the social impact of the Celtic tiger, Institute of Public Administration.

Kirby, P. (2003). Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America Santiago de Chile, United Nations & CEPAL.

Kirby, P. (2004). “Globalization, the Celtic Tiger and social outcomes: is Ireland a model or a mirage? .” *Globalizations* 1(2): 205–222.

Murphy, A. E. (2000). The ‘Celtic Tiger’: An Analysis of Ireland’s Economic Growth Performance. Robert Shuman Centre for Advance Studiess’ Working Series, European University Institute (EUI)’s Working Series.

O’Hearn, D. (1998). Inside the Celtic Tiger: The Irish Economy and the Asian Model. London, Pluto Press.

Roche, W. K. (2007). “Social partnership and workplace regimes in Ireland.” *Industrial Relations Journal* 38(3): 188–209.

Roche, W. K. and J. Ashmore (2002). Irish Trade Unions in the 1990s: Testing the Limits of Social Partnership. Changing prospects for trade unionism: comparisons between six countries P. Fairbrother and G. Griffin. London, Continuum: 137–176.

Sharry, R. M. and P. White (2000). The Making of the Celtic Tiger: The Inside Story of Ireland’s Boom Economy. Cork, Mercier.
Smyth, E. & Hannan, D.F. (2000) Education and inequality, in Nolan, B., O’Connell, P.J. & Whelan, C.T. (eds), Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality. Dublin, IPA. 109–26.

Sweeney, P. (1998). The Celtic tiger : Ireland’s economic miracle explained. Dublin, Oak Tree Press.

United Nations Statistic Division (2010). United Nations Statistic Division, United Nations.

Whelan, C. T. and B. Maitre (2006). “Levels and Patterns of Material Deprivation in Ireland: After the ‘Celtic Tiger’ “ *European Sociological Review*.

Williamson, J. G. (1996). “Globalization, Convergence, and History “ *Journal of Economic History* 56(2): 277–306.

World Bank (2003). World Development Report 2003. New York, Oxford University Press.

Wren, M.-A. (2003a) Chronic consequences as medical card safety net slowly disappears, in *The Irish Times*, 17 November 2003



10 años de Pensamiento Social:

equidad e integración

La Revista Observar se origina en 2001 con la creación del Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, mediante la iniciativa de Comfama, el Centro para el Desarrollo Humano del PNUD y el Sector de las Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO.

El grupo técnico ha estado conformado por Saúl Pineda Hoyos, Diego Fernando Franco Moreno, Rafael Gutiérrez, Gustavo López Ospina, Jorge Giraldo Ramírez y Luis Felipe Arango Gómez, quienes se han encargado de estructurar a lo largo de 22 ediciones el esquema de la publicación para cumplir el propósito central de analizar la coyuntura social y económica del Área Metropolitana, Antioquia y el país a través de la identificación de alertas tempranas entorno a la política social.



OBSERVAR N° 1

Temas centrales: Aumento de la pobreza, efecto de la violencia en el desarrollo humano, inequidad, educación y política social.

Contribuciones: Luís Fernando Uribe, Gilberto Echeverry Mejía, Alfredo Sarmiento.



OBSERVAR N° 5

Temas centrales: resultados de las pruebas ICFES y Saber, crisis de la vida en Antioquia.

Contribuciones: Jorge Iván González.



OBSERVAR N° 2

Temas centrales: Educación, inequidad y exclusión.

Contribuciones: Jorge Enrique Vargas, Alonso Salazar.



OBSERVAR N° 6

Temas centrales: Evolución de la pobreza, observatorios sociales.

Contribuciones: Jorge Bernal Medina, Leila Hessini, Anita Nayar, Jairo Humberto Restrepo Zea.



OBSERVAR N° 3

Temas centrales: Índices de Condiciones de Vida, Descentralización Municipal de Antioquia.

Contribuciones: Guillermo Gaviria Correa, Eduardo Wiesner Durán.



OBSERVAR N° 7

Temas centrales: desigualdad, niñez.

Contribuciones: Alberto Yepes, John Saldarriaga.



OBSERVAR N° 4

Temas centrales: Desempeño educativo, economía de la salud en Antioquia.

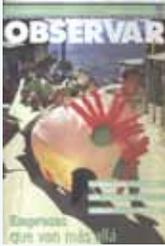
Contribuciones: Horst Grebe López, Luís Maira.



OBSERVAR N° 8

Temas Centrales: Desempleo y desigualdad en Medellín.

Contribuciones: Mauricio Uribe López, José Fernando Gutiérrez.



OBSERVAR Nº 9

Temas centrales: democracia, Índice de Desarrollo Humano, Responsabilidad Social Empresarial.
Contribuciones: Bernardo Kliksberg, Carlos Arturo Ángel.



OBSERVAR Nº 13

Temas centrales: Necesidades Básicas Insatisfechas, desarrollo, equidad e integración.
Contribuciones: Alfredo Witschi Cestari, José Antonio Ocampo Gaviria, Eugenio Prieto Soto, Nanak Kakwani, Gustavo López Ospina.



OBSERVAR Nº 10

Temas centrales: Microcréditos, violencia, educación, crisis social de las familias.
Contribuciones: Muhammad Yunus, Marta Cecilia Caballero, Carlos Alberto Zarruk Gómez.



OBSERVAR Nº 14

Temas centrales: Objetivos de Desarrollo del Milenio, educación, geografía de Antioquia.
Contribuciones: Ana Lucia Hincapié, Mauricio Molina Molina.



OBSERVAR Nº 11

Temas centrales: tránsito y vulnerabilidad en Medellín. Índice de Desarrollo Humano
Contribuciones: Rafael Rincón, José Fernando Gutiérrez, Wanda Engel, Mauricio Uribe López.



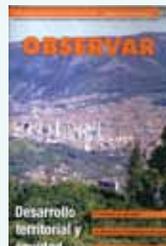
OBSERVAR Nº 15

Temas centrales: Índice de Desarrollo Humano, familia colombiana.
Contribuciones: Piedad Estrada Arango, Marta Elena Correa Arango, Luis Fernando Duque Ramírez, José Fernando Orduz, Lucrecia Ramírez Restrepo.



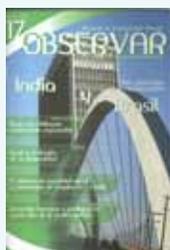
OBSERVAR Nº 12

Temas centrales: nutrición, estado de la democracia en América Latina, comunidades afroamericanas de Antioquia.
Contribuciones: Augusto Ramírez Ocampo, Francisco Madrid Salazar, José Guillermo Ángel, Jesús Ramírez.



OBSERVAR Nº 16

Temas centrales: Desarrollo territorial y equidad.
Contribuciones: Humberto Franco González, Hugo López Castaño, Carlos Alberto Villa, Mohamad Yunus, David Khoudour-Castéras.

**OBSERVAR N° 17**

Temas centrales: India y Brasil.
Contribuciones: Jesús Botero García, Jesús Cesar Gomes dos Santos, Anne Marie Zwerg Villegas, Luis Fernando Vargas Alzate, Sushil Khanna, Aníbal Gaviria Correa, Federico Restrepo Posada.

**OBSERVAR N° 20**

Temas centrales: geografía de Antioquia, desarrollo, infraestructura.
Contribuciones: Gabriel Demombynes, Alberto Gómez, Pedro Juan González Carvajal, Carlos Mario Ramírez, José Fernando Villegas Hortal.

**OBSERVAR N° 18**

Temas centrales: Vivienda, Desarrollo Humano, empleo, pobreza.
Contribuciones: Alfredo Sarmiento Gómez, Fabián Repetto, Hugo López Castaño, Diego Fernando Gómez Sánchez, Juan Lozano Ramírez, Jorge León Sánchez Mesa, Clara Inés Restrepo Mesa, Boris Montoya Jaramillo.

**OBSERVAR N° 21**

Tema central: Cooperación Internacional.
Contribuciones: Gustavo López Ospina, José Luis Machinea, Ricardo Melo, Natalia Escobar Pemberthy, Gina María D'Amato, Pablo Patiño Grajales.

**OBSERVAR N° 19**

Tema central: Salud.
Contribuciones: María Luisa Escobar, María Patricia Arbeláez Montoya, Elkin Martínez López, Diego Palacios Jaramillo, Carlos Ignacio Cuervo Valencia, Augusto Galán Sarmiento, PP Balladelli, G. Alfaro, M. Korc, R. Sempertegui, H. Rodríguez, A. Vicari.

**OBSERVAR N° 22**

Tema central: Indicadores de desarrollo de Medellín, Antioquia y Colombia, con base en los ODM.
Contribuciones: Mauricio López, Piedad Restrepo, Carlos Medina, Christian Posso, Gloria Vásquez, Elkin Martínez, Lukas Jaramillo, Juan Pablo Durán, Juan Diego Jaramillo, Sergio Urán, Mónica Ospina, Alexandra Peláez, Ana Cristina Moreno, Adolfo Eslava, María Alejandra González.

La colección completa de la Revista Observar se encuentra en el enlace:
<http://www.comfama.com/contenidos/app/Publicaciones/Revistaobservar/Revistaobservar.asp>

www.comfama.com