



## ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA EN MEDELLÍN 2004-2007

### Cómo vamos en...

- GESTIÓN PÚBLICA
- EDUCACIÓN
- SALUD
- SEGURIDAD
- VIVIENDA
- SERVICIOS PÚBLICOS
- MEDIO AMBIENTE
- MOVILIDAD
- ESPACIO PÚBLICO
- RESPONSABILIDAD CIUDADANA
- FINANZAS PÚBLICAS
- DESARROLLO ECONÓMICO
- EMPLEO

### **Comité Directivo**

Juan Sebastián Betancur.

**Presidente Proantioquia**

Lina Vélez de Nicholls.

**Presidenta Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia**

Ana Mercedes Gómez.

**Directora El Colombiano**

Juan Luis Mejía Arango.

**Rector Universidad Eafit**

Rafael Santos.

**Co-Director Casa Editorial El Tiempo**

Emilia Ruiz.

**Directora Ejecutiva Fundación Corona**

María Fernanda Campo.

**Presidenta Cámara de Comercio de Bogotá**

### **Comité Técnico**

Rafael Aubad.

**Vicepresidente Proantioquia**

Jaime Echeverri.

**Vicepresidente Planeación y Desarrollo**

**Cámara de Comercio de Medellín**

**para Antioquia**

Diego Gómez.

**Asesor de Dirección El Colombiano**

Jorge Giraldo.

**Decano de Ciencias y Humanidades.**

**Universidad Eafit**

Ofelia Corradine.

**Dirección de Responsabilidad Social Casa**

**Editorial El Tiempo**

Marta Lucía De La Cruz.

**Jefe Área de Gestión Local y Comunitaria.**

**Fundación Corona**

John Wilson Buitrago.

**Economista Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Cámara de Comercio de Bogotá**

### **Unidad Coordinadora**

Piedad Patricia Restrepo R.

**Coordinadora**

Diana Marcela Ardila L.

**Asistente Técnica**

### **Expertos consultados**

Alejandro Echeverri, Alejandro Gonzalez,

Alejandro Granda, Álvaro Duque,

Ana Maria Arango, Angel Gabriel Arrubla,

Beatriz Restrepo, Carlos Atehortúa,

Carlos Enrique Cárdenas,

Carlos Mario Ramírez, Cecilia Inés Moreno,

Claudia Viviana Vélez, David Fernando Tobón,

Fabio Hernández, Faria Soto Castañeda,

Felipe Andrés Gil, Fernando Daniels,

Francisco Velásquez, Germán Valencia,

Giovanna Spera, Guillermo Londoño,

Horacio Arango, Hugo López,

Jairo Humberto Restrepo,

Jhon Jaime Bustamante,

Jorge Barrientos Marin, Jorge Giraldo,

Jorge Humberto Serna, Jorge Mario Tobón,

Jorge Lotero, Jorge Pérez, José Didier Zapata,

Iván Sarmiento, Luz María Agudelo,

Luis Fernando Duque, Mauricio Alviar,

Mauricio Montoya, Oscar Gómez,

Patricia Gallego, Rodrigo Salazar,

Sandra Suárez, Sofía Puerta, Zoraida Gaviria

### **Textos y edición**

Unidad Coordinadora

Medellín, mayo de 2008

### **Diseño, diagramación e impresión**

Pregón Ltda.

Medellín, abril de 2007

ISSN: 1909-4108



## Introducción

---

La calidad de vida en la ciudad en la cual vivimos o en la cual pasamos gran parte de nuestro tiempo, ya sea trabajando o estudiando es fundamental para el desarrollo tanto individual como social. Aunque el término calidad de vida puede significar diferentes cosas para la gente, existe un reconocimiento de que es un concepto que se construye socialmente, que es multidimensional y que no es estático. Las visiones multidimensionales abogan por ir más allá del ingreso como determinante de la calidad de vida de las personas y, en consecuencia, involucran conceptos más amplios y exigentes como las necesidades humanas fundamentales de Max Neef, et al. (1991), las libertades instrumentales de Sen (2004), los dominios de Rodado y Grijalba (2001) y las dimensiones humanas del PNUD (2002)<sup>1</sup>.

El proyecto Medellín Cómo Vamos es una iniciativa que agrupa al sector social, a empresarios, medios de comunicación y academia<sup>2</sup> para evaluar los cambios en la calidad de vida de la ciudad y las contribuciones que en ese sentido hacen las administraciones municipales. Este informe hace un seguimiento a la calidad de vida de la ciudad durante la administración de Sergio Fajardo (2004-2007) en sectores clave como educación, salud, seguridad, vivienda, medio ambiente, responsabilidad ciudadana y movilidad vial. Para ello se realiza un análisis de indicadores técnicos, junto con indicadores

de percepción recogidos en los dos últimos años por el Proyecto, los cuales reflejan las opiniones de la ciudadanía en torno a diversos temas que impactan en su bienestar. Además, se incluyen análisis de expertos en cuanto a los avances y retos que enfrenta la ciudad.

La información aquí presentada proviene de diversas fuentes. Nuestra fuente primaria de información es la propia administración municipal, sin embargo existen algunos indicadores de los cuales la administración no lleva el registro, ya sea porque son de responsabilidad de entidades nacionales, como en el caso del DANE para el empleo, o porque su alcance es metropolitano, como es el caso de las variables ambientales, para las cuales hace seguimiento el Área Metropolitana.

1. Las necesidades humanas de Max Neef comprenden la subsistencia, la protección, el afecto, el entendimiento, la participación, el ocio, la creación, la identidad y la libertad. Las libertades de Sen incluyen las oportunidades económicas, las libertades políticas, los servicios sociales, las garantías de transparencia y seguridad protectora. Los dominios de Rodado y Grijalbo incluyen el nivel de vida (lo económico), las condiciones de vida (lo social), el medio de vida (lo ambiental), y relaciones de vida (lo mental). Las dimensiones humanas del PNUD incluyen una vida larga y saludable, el nivel educativo y un ingreso suficiente para tener acceso a los bienes básicos. (Medellín Cómo Vamos, 2006)
2. Promovida por Proantioquia, Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, El Colombiano, Universidad Eafit, Fundación Corona, Casa Editorial El Tiempo y Cámara de Comercio de Bogotá

Los resultados del ejercicio realizado evidencian que se ha avanzado en algunos indicadores sociales como la cobertura en salud y en educación, que se ha experimentado una mejoría sustancial en la seguridad ciudadana, con indicadores como la disminución de la tasa de homicidios, de la tasa de secuestros, y el número de carros hurtados, también una disminución del número de desconectados de los servicios públicos domiciliarios. No obstante, ha habido retrocesos en algunos indicadores puntuales como el aumento en la tasa de mortalidad en menores de cinco años por Enfermedad Respiratoria Aguda —ERA— y por Enfermedad Diarreica Aguda —EDA—, el número de embarazos adolescentes, en la accidentalidad vial, en la contaminación del aire y auditiva. Ha habido estancamiento en el déficit de vivienda y en la calidad educativa de los colegios oficiales.

En cuanto a la gestión pública hubo avances notorios en la mayor transparencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos y un aumento sostenido en la inversión pública que ha permitido un aumento en la confianza institucional. No obstante, falta avanzar en una mayor cultura ciudadana, que incluye la cultura política, con un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía de los agentes gubernamentales locales que impactan en su calidad de vida, lo que implicaría, a su vez, una mejora en el proceso de petición y rendición de cuentas; en cuanto a la responsabilidad ciudadana, aún falta mayor formación integral y concientización social en torno a temas que van desde el respeto a la vida, el pago oportuno de los impuestos, el buen uso del espacio público, el cuidado del ambiente, entre otros.



## Gestión pública

---

*“El logro del desarrollo democrático está íntimamente vinculado con la búsqueda de mayor igualdad social, la lucha eficaz contra la pobreza y la expansión de los derechos de los ciudadanos”.* PNUD, 2004.

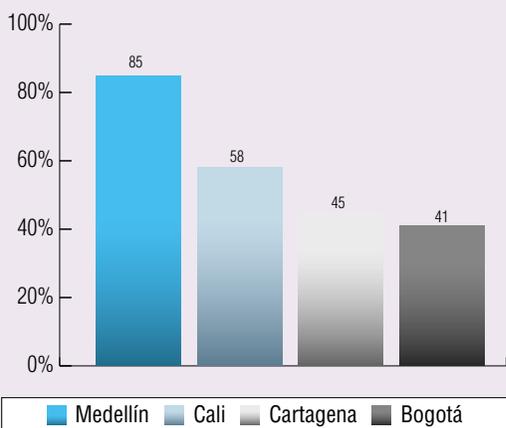
El gobierno local es el ámbito directo de relación de los ciudadanos con las consecuencias de las dinámicas que generan los procesos de decisión de orden global. Desde allí, se configura el escenario para hacer realidad o para negar las potencialidades de la participación ciudadana en el marco del diálogo entre realidades locales y globales.

Las herramientas necesarias para construir sociedades incluyentes pasan por la existencia de instituciones democráticas confiables. En cuanto a democracia, el desempeño del gobierno local juega un papel fundamental en la satisfacción ciudadana con el sistema político, pues la denominada conexión local es el eslabón que relaciona los postulados de la descentralización con la evaluación ciudadana de sus impactos reales (cfr. Weitz-Shapiro, 2007). Por su parte, la confianza se encuentra ubicada en el corazón de la conexión territorial

y es el gobernante local el factor detonante que permite encauzar los flujos de confianza desde y hacia la ciudadanía.

De acuerdo con la Cepal (2007), la relación de confianza en las instituciones representa el punto central del sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad, en consecuencia, la falta de confianza en las instituciones estatales debilita el sustento político para las iniciativas de inclusión y cohesión social. Pero la confianza en el gobierno local en sociedades como la nuestra, caracterizada por la fragilidad institucional propia de dinámicas sociales y políticas adversas, es el resultado de la apuesta decidida de la ciudadanía por un gobernante que no decepcione; el círculo virtuoso de la confianza se retroalimenta con una gestión territorial transparente que acate las orientaciones provenientes de la manifestación ciudadana.

**Gráfico 1 Medellín, Bogotá, Cali y Cartagena: Confianza ciudadana en el alcalde, 2007**



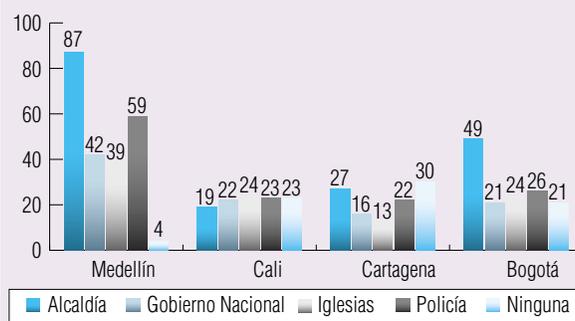
Fuente: Red de Ciudades Cómo Vamos. Encuesta de percepción ciudadana 2007

Las evaluaciones ciudadanas realizadas por la Red de Ciudades Cómo Vamos<sup>3</sup> indagan por la confianza en el gobierno local y por el reconocimiento que el ciudadano tiene de las instituciones que trabajan por el bienestar social. El Gráfico uno muestra el porcentaje de personas entrevistadas que respondió que confía en su alcalde en la encuesta de percepción de 2007.<sup>4</sup> La calificación a la gestión del alcalde fue en promedio de 4,3. En cada una de las zonas de la ciudad estuvo por encima de 4,0, siendo la zona nororiental la de mayor calificación 4,5. Entre las razones más importantes que explicaron la buena calificación estuvieron que el alcalde no desconoce las problemáticas de la ciudad y ha cumplido con lo prometido en el programa de gobierno. En cuanto a los temas que la ciudadanía reconoció como en los que más trabajó la anterior administración, estuvieron el arreglo de las vías (71%), la educación pública (65%) y la seguridad ciudadana (60%).<sup>5</sup>

El reconocimiento de los ciudadanos frente a las instituciones que promueven la mejora en la calidad de vida en sus ciudades se muestra en el gráfico 2. En Medellín la alcaldía tuvo en

2007 un amplio reconocimiento, seguido del gobierno nacional y la policía. En comparación con las otras ciudades de la red, Medellín casi dobló en cada una de ellas el porcentaje de reconocimiento. Entre 2006 y 2007, el porcentaje de personas que reconocieron a la alcaldía creció pasando del 80% al 87%.

**Gráfico 2 Medellín, Bogotá, Cali y Cartagena: Reconocimiento institucional, 2007**



Fuente: Red de Ciudades Cómo Vamos. Encuesta de percepción ciudadana 2007

Cabe anotar que para el año 2007, la respuesta “ninguna institución” registró porcentajes significativos en Cartagena y Cali con 30% y 23%, respectivamente; en Bogotá registró un 21% en tanto que Medellín apenas obtuvo el 4%.

De acuerdo con las respuestas de las personas entrevistadas en las cuatro ciudades colombianas que hacen parte de la Red de Ciudades Cómo Vamos, en Medellín es posible concluir que la confianza ciudadana en la institucionalidad democrática en cabeza de la Alcaldía se encontraba en un punto elevado en 2007,

3. La Red de Ciudades está conformada por los proyectos Bogotá Cómo Vamos, Medellín Cómo Vamos, Cali cómo Vamos y Cartagena Cómo Vamos, y en este primer semestre de 2008 se unirá el proyecto Barranquilla Cómo Vamos.
4. Equivale a quienes califican con cuatro o cinco en una escala de uno a cinco, donde uno indica nada de confianza y cinco mucha confianza.
5. Estos porcentajes obedecen a que la pregunta permite opción de respuesta múltiple.



unida a altos niveles de reconocimiento ciudadano de la gestión de otras instituciones importantes como el Gobierno Nacional, la Policía y las Iglesias. Todo lo cual, constituyó un buen indicador de satisfacción ciudadana con la institucionalidad democrática local.

No obstante, no todas las instituciones que trabajan en pro de la mejora en la calidad de vida, obtuvieron un reconocimiento importante. Así el Concejo de Medellín solo un 41% de los encuestados lo conocen. Otras entidades como el Área Metropolitana, las Secretarías de Bienestar Social y Desarrollo Social y las Juntas Administradoras Locales —JAL— son conocidas por el 40%, 31%, 23% y 26% de los encuestados, respectivamente.

La confianza institucional para cada una de las secretarías del despacho está por debajo de 4,0. Así, por ejemplo, las secretarías de educación y salud obtienen 3,8 y 3,6, respectivamente, mientras que las secretarías de desarrollo social y bienestar social obtienen 3,8 y 3,7. El Concejo de Medellín obtiene un 3,6 y las JAL 3,5. Comparativamente el Metro de Medellín, el Inder y Metroparques obtienen las más altas calificaciones en confianza ciudadana con 4,5, 4,2 y 4,2, respectivamente.

La valoración de la confianza en diversas instituciones está altamente correlacionada con la valoración de su gestión por parte de la ciudadanía y las anteriores calificaciones prácticamente no se modifican cuando se evalúa la gestión de estas entidades.

En cuanto al Concejo de Medellín, la encuesta de 2007 muestra que la gente estimó que la principal función del Consejo debe ser “Asegurar la defensa del interés común y expedir normas en beneficio de todos los ciudadanos”, con un 25% del total de respuestas. Esta res-

puesta es consecuente con la respuesta dada a la pregunta sobre cuál debe ser la función del candidato electo una vez ejerza como concejal, ante la cual el 40% contestó que debe ser “expedir normas en beneficio de todos los ciudadanos y asegurar la defensa del interés común”.

Mientras el Concejo de Medellín fue concebido como una importante institución, los concejales que lo conforman fueron percibidos como el “problema”, para un 53% de los encuestados. Para un 63% de los encuestados, los asuntos de política y gobierno son muy complicados y por ello es difícil entenderlos.

La cultura política y el fortalecimiento de la democracia a través de la mayor participación ciudadana demandan mayores esfuerzos de parte de las entidades gubernamentales locales, no solo en términos de generar mayor confianza a través del manejo transparente de los recursos públicos, como fue el caso de Medellín durante este cuatrienio, sino de acercar más a la comunidad con el quehacer de todas las entidades públicas que influyen en la calidad de vida de los ciudadanos.

El programa de presupuesto participativo, dentro de la línea uno del pasado plan de desarrollo “Medellín gobernable y participativa”, de acuerdo con la encuesta de percepción, fue el segundo menos conocido en la ciudad de los proyectos que podrían denominarse como estratégicos, después del programa Buen Comienzo. La encuesta CIE-Estudios Políticos (2007) de la Universidad de Antioquia sobre capital social en Medellín mostró, además, que de aquellas personas que conocen el presupuesto participativo, solamente el 18% participaron como delegados. La importancia de este programa en cuanto a la vinculación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones de

inversión en su barrio y comuna de acuerdo a sus necesidades puntuales, implica que es necesario mejorar los canales de comunicación con la comunidad, de poco sirve idear mayores mecanismos de participación si la gente no los conoce. La misma encuesta mostró también que cuando se le pregunta a la gente por los motivos por los cuales no participa, en primer lugar aparece la falta de información (21,9%) y, en segundo lugar, la falta de tiempo (18,9%).

En general, el capital social puede ser fundamental a la hora de una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. La encuesta CIE-Estudios Políticos (2007) evidencia que la mayoría de la gente no confía en el otro (80%), en un gran porcentaje desconoce

a instituciones públicas como el Concejo de Medellín (33,6), las Juntas de Acción Comunal —JAC— y Juntas Administradoras Locales —JAL— (30,7%) y en general a los funcionarios públicos (33,8%).

Aunque existe confianza suficiente en la figura del alcalde, no es suficiente para garantizar el éxito de la gestión local. Esta es el resultado de múltiples instituciones y del aporte y seguimiento permanente de la comunidad, la cual ha demostrado que tiene desconocimiento de muchas instituciones y programas y que en muchos casos no cuenta con suficiente formación política para entender el funcionamiento de la provisión de bienes colectivos por parte de la administración municipal.



## Cómo Vamos en Educación

*Hay avances significativos en cobertura y eficiencia interna, pero no se observan los mismos resultados en cuanto a calidad.*

La administración de Sergio Fajardo tuvo como lema de su gobierno “Medellín la más educada”. El énfasis en la inversión social se concentró, en consecuencia, en la educación. Casi el 60% de la ejecución financiera de la segunda línea del plan de desarrollo “Medellín social e incluyente” se destinó a educación. Parte de esta inversión se dirigió a la construcción de diez nuevos colegios y a la adecuación de 132 ya existentes. La apuesta no era solo mejorar cobertura, garantizando la creación de 31.761 nuevos cupos, sino también mejorando la calidad educativa para garantizar un verdadero acceso educativo con calidad.

La tasa de cobertura total neta, que incluye desde la educación preescolar hasta la media, tuvo un aumento en el cuatrienio de casi dos puntos porcentuales, pasó del 75,7% en 2004 al 77,4% en 2007. Por niveles, los mayores progresos se dieron en la educación preescolar con un aumento de trece puntos porcentuales, pasando del 63,3% al 76,3%. Así mismo, aumentaron las tasas de cobertura neta en educación básica

secundaria y media, que pasaron de 73,8% a 77,3% y de 46,2% a 50,7%, respectivamente. El único retroceso se dio en la educación primaria, que pasó del 92,6% al 89,1%.

En lo que se refiere a los indicadores de eficiencia interna, tanto la deserción, como la repitencia muestran una evolución favorable. En cuanto a la primera, entre 2004 y 2006 disminuyó en un 12,9%, pasando del 4,1% al 3,6%<sup>6</sup>. En cuanto a la segunda, se redujo en un 25,6% entre 2004 y 2007, pasando del 3,9% al 2,9%.

Para la disminución de la deserción escolar uno de los programas planteados fue el del tiquete escolar para estudiantes de los estratos uno, dos y tres. Aunque la meta planteada para el cuatrienio era de 50 mil beneficiarios, esta solo se cumplió en un 60,5%. A primera vista, parece existir una correlación entre la disminución de la tasa de deserción y el programa de tiquete, creado justamente para disminuirla.

6. Para 2007 aun no hay dato disponible.

No obstante, el programa carece de evaluación de impacto, y lo único que puede decirse hasta el momento es que hubo problemas en su implementación, ligadas a los conflictos de intereses con los transportadores, que evitaron que se cumpliera la meta en cuanto al número de beneficiarios durante el cuatrienio.

En cuanto a la calidad de la educación impartida, es importante resaltar las dificultades conceptuales y metodológicas para la medición de la calidad. El proceso educativo es muy complejo ya que son muchos los factores que afectan el desempeño escolar de los estudiantes. Las escuelas cumplen un papel importante en dicha explicación, pero en gran medida son las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes y el contexto en el cual nacen y se desarrollan los estudiantes las que más importan. En este sentido las políticas que quieran impactar este desempeño deben ser integrales y no pueden concentrarse únicamente en, por ejemplo, mejorar la infraestructura, construyendo más y mejores colegios.

Aunque polémicas, las pruebas ICFES y Saber son la herramienta con la cual se cuenta para evaluar la calidad en la educación básica y media. En cuanto a las primeras, los resultados entre 2004 y 2007 muestran un retroceso. Aumentaron los colegios en categoría baja en un 90%, pasando de representar el 22,9% al 43,6%. Por su parte, los colegios en categoría media y alta, disminuyeron su participación, en un 29,9% y un 14,7%, respectivamente.

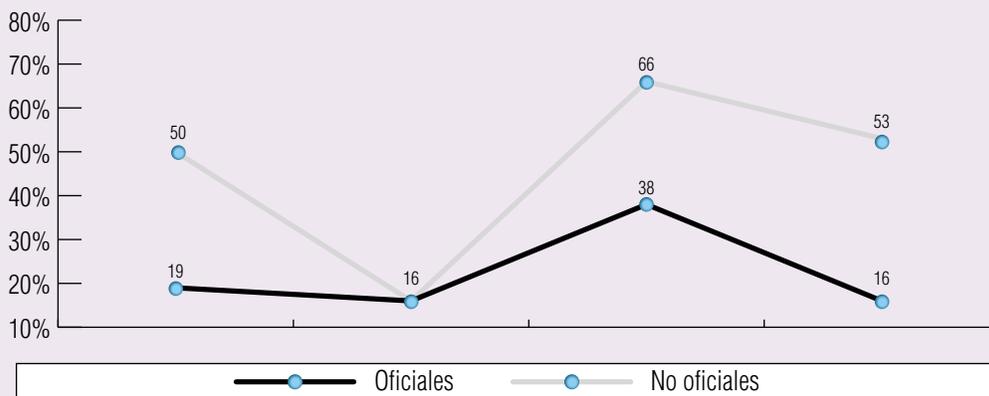
El análisis más detallado de las cifras permite inferir un problema metodológico en la medición que realiza el ICFES en cuanto la variabilidad en los porcentajes en cada categoría

año a año y que no permite mostrar ninguna tendencia o patrón. Esta situación es corroborada al analizar, por ejemplo, las cifras para Bogotá durante el mismo periodo.

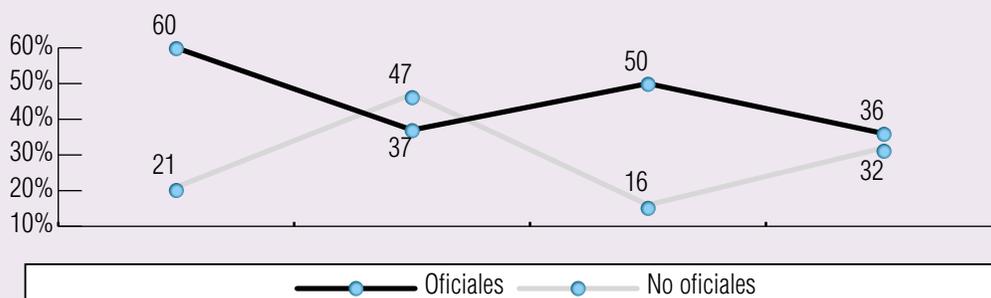
No obstante, se pueden extraer algunas conclusiones al comparar a Medellín con otras ciudades, y al contrastar el comportamiento de los colegios oficiales frente a los no oficiales en Medellín. Para el caso de estos últimos, las tendencias observadas son parecidas a los colegios no oficiales, a excepción de los colegios en categoría media. Mientras el porcentaje de colegios en categoría alta, aumentó levemente, paso del 50% al 53%, el de colegios en categoría media disminuyó en casi un 50% pasando del 30% al 16%, en consecuencia, los colegios en categoría baja aumentaron, pasando del 20% al 32%. Puede observarse en el gráfico 3, que la proporción de colegios en categoría alta fue sustancialmente mayor para los no oficiales que para los oficiales, en tres de los cuatro años analizados y que las tendencias en el comportamiento fueron similares. Para los colegios en categoría baja, las diferencias no fueron evidentes, excepto para el año 2007, donde la proporción de colegios oficiales aumentó significativamente (gráfico 5). Los resultados más atípicos se presentan en la categoría media, donde las tendencias en el comportamiento para los colegios oficiales y no oficiales no fueron coincidentes, pero donde los oficiales mostraron casi todos los años una mayor proporción de colegios en esa categoría (gráfico 4). En síntesis, la mayor desventaja de los colegios oficiales se presentó en la poca proporción de ellos en categoría alta frente a los colegios no oficiales.



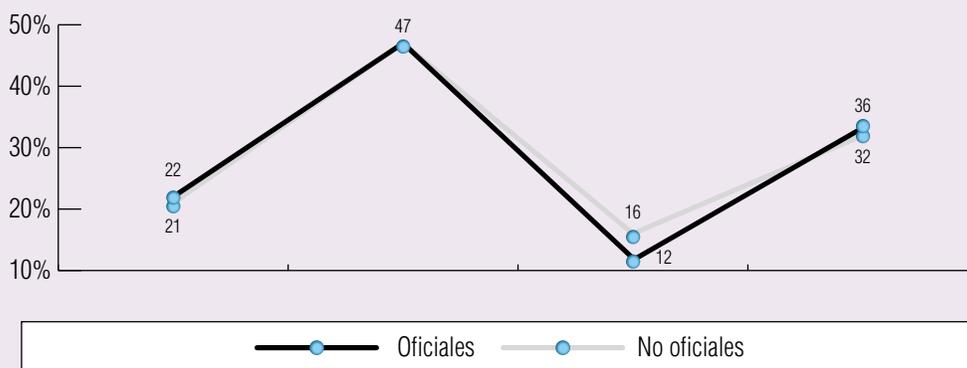
**Gráfico 3 Medellín: Porcentaje de colegios oficiales y no oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría alta, 2004-2007**



**Gráfico 4 Medellín: Porcentaje de colegios oficiales y no oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría media, 2004-2007**



**Gráfico 5 Medellín: Porcentaje de colegios oficiales y no oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría baja, 2004-2007**

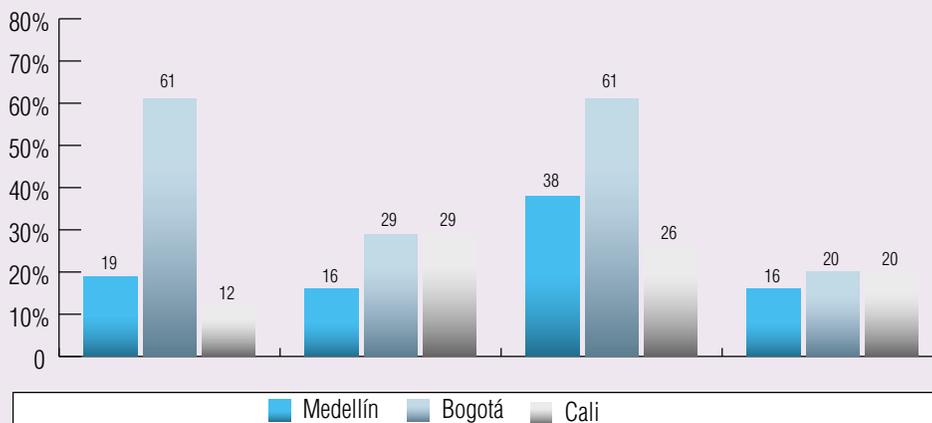


Fuente: ICFES

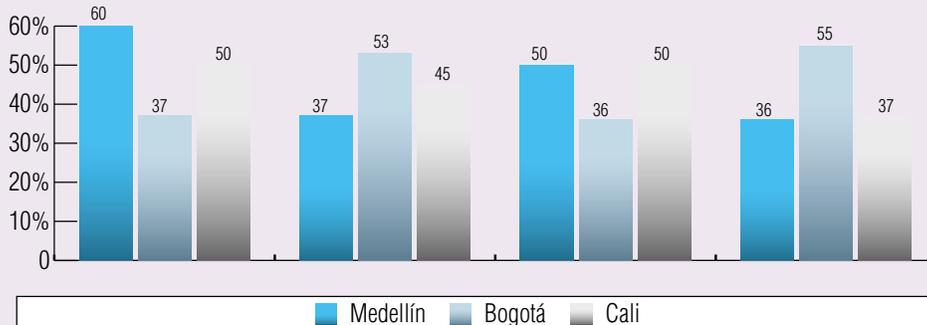
En cuanto a la comparación con Bogotá y Cali, se pueden destacar dos hechos sobresalientes: 1) Bogotá presentó la mayor proporción de co-

legios oficiales en categoría alta y 2) Medellín presentó la mayor proporción de colegios en categoría baja.

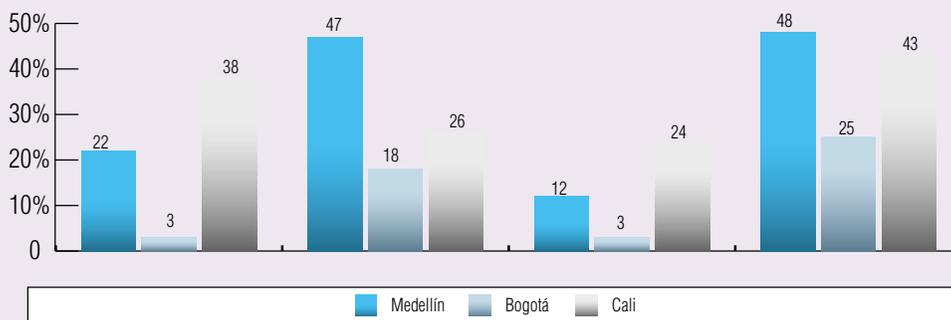
**Gráfico 6 Medellín, Bogotá y Cali: Porcentaje de colegios oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría alta, 2004-2007**



**Gráfico 7 Medellín, Bogotá y Cali: Porcentaje de colegios oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría media, 2004-2007**



**Gráfico 8 Medellín, Bogotá y Cali: Porcentaje de colegios oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría baja, 2004-2007**



Fuente: ICFES



El Banco de la República, seccional Medellín, encontró esta misma dificultad metodológica de las pruebas ICFES y realizó un ejercicio en el cual relativiza los puntajes expresándolos como un porcentaje del promedio nacional, y obtiene los siguientes hallazgos: a) que el desempeño relativo de los alumnos de los colegios no oficiales de Medellín no ha variado casi en el largo plazo (en promedio 1980-2003, ha sido un 2% mayor que el nacional); b) que en el caso de los alumnos 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 99% (sigue siendo similar al promedio nacional).<sup>7</sup>

“La magnitud de los impactos de las inversiones en infraestructura educativa sobre la calidad de la educación y el plazo en que se produzcan (a evaluar mediante estudios específicos) resultan variables clave, no para determinar la necesidad de realizar hacia el futuro esas inversiones (pues habrá que seguir haciendo escuelas y mejorando su infraestructura; ¡no hemos acabado!), inversiones que parecen condición sine qua non de cualquier estrategia de calidad, sino para decidir sobre la mejor forma de financiarlas. Si, como es de suponer, el impacto sobre la calidad, fuera de largo plazo, convendría hacerlas con crédito, de tal manera que en el inmediato futuro quedaran recursos disponibles para programas educativos probados de alto impacto en el corto y mediano plazo (vgr. los de escuelas de calidad y los muchos otros que ha diseñado la actual administración) o incluso para programas en otras áreas (vgr en el campo de la lucha contra la extrema pobreza).” Banco de la República, seccional Medellín.

Finalmente, en cuanto al indicador de percepción ciudadana, la calificación promedio en educación, teniendo en cuenta una valoración de uno a cinco, donde uno es muy mala y cinco muy buena, fue de 4,2 para la ciudad en 2007, manteniendo la calificación obtenida en 2006. Por zonas de la ciudad, la única calificación por debajo de 4, fue la de la Nor-Occidental con 3,9 y la mejor estuvo en la Sur-Occidental con 4,3. Las razones expuestas por la gente que dio notas entre uno y tres fueron el bajo nivel académico, la baja exigencia en los colegios, los malos profesores y la insuficiencia en las horas de estudio. A diferencia de Cartagena, en la ciudad los paros y huelgas no se percibieron como un gran determinante de la baja calidad escolar. Por su parte, en Bogotá el factor más señalado fue los malos programas. Las ciudades donde operan los *Cómo Vamos* coincidieron en observar mejorías en la educación puesto que a la pregunta sobre si consideran que la calidad de la educación recibida por sus hijos ha mejorado, los porcentajes de respuesta fueron altos con un 48% en Medellín, 40% en Bogotá y 61% en Cartagena. Esta percepción para Medellín contrastó con los resultados obtenidos en las pruebas ICFES, que muestran un estancamiento durante los últimos años. No obstante, la percepción positiva de la ciudadanía puede estar reflejando su conocimiento acerca del énfasis de la administración municipal en focalizar prioritariamente el gasto en este sector, con obras muy visibles de infraestructura como los colegios de calidad.

7. Banco de la República, 2007 p.28.

**Tabla 1 Medellín: Indicadores técnicos en educación**

Indicador	2004	2005	2006	2007	Variación	Semáforo	Observaciones
Cobertura neta en educación	75,7	76,0	76,4	77,4	2,8%		Las altas inversiones en educación han generado resultados positivos como el incremento de la cobertura a través del mejoramiento y la construcción de nueva infraestructura.
Deserción	4,1	4,3	3,6	n. d.	-12,2		Las acciones emprendidas para evitar la deserción como los subsidios, la disminución de la repitencia y otras medidas han influido positivamente en la eficiencia interna del sistema.
Repitencia	3,9	3,6	3,3	2,9	-25,6		La reducción en tasa de repitencia es otro indicador positivo de la mejora en la eficiencia del sistema.
Pruebas ICFES categoría alta	15,6	13,7	36,9	13,3	-14,74		La metodología de medición del ICFES no permite comparar en el tiempo a los colegios de acuerdo a las categorías de desempeño. No obstante, permite realizar otras comparaciones donde el resultado para Medellín muestra un estancamiento en la calidad de los colegios oficiales.
Pruebas ICFES categoría media	61,5	38,4	51,5	43,1	-29,91		
Pruebas ICFES categoría baja	22,9	47,9	11,6	43,6	90,39%		

Fuente: Alcaldía de Medellín.



## Cómo Vamos en Salud

*Grandes avances en cobertura, pero aumentos significativos en las muertes por ERA y EDA en menores de 5 años.*

El número de afiliados al régimen subsidiado se destaca como uno de los grandes logros de la administración. Entre 1998-2004 hubo un estancamiento de la cobertura en el régimen subsidiado. En el plan de desarrollo 2004-2007 se había establecido como meta la atención a 355 mil personas, lo que significaba un aumento en la cobertura del 50%, lo que en principio podría parecer ambicioso, no obstante, la meta se superó con creces, ya que se pasó de tener 267.519 afiliados en 2004 a 620.491 en 2007, lo que representa un incremento del 131%. Esto obedece a una política tanto nacional, como local para la asignación de mayores recursos al sector de la salud. Así, el presupuesto en salud para el régimen subsidiado se cuadruplicó durante el periodo, con un fuerte aumento tanto de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones —SGP— como de los recursos propios de municipio<sup>8</sup>.

No obstante, los resultados positivos en cuanto a cobertura, algunos indicadores como las muertes en menores de cinco años por EDA, la

mortalidad materna y la mortalidad por ERA, mostraron aumentos importantes durante el periodo: 76,9%, 52,9% y 45,9%. En cuanto al aumento de la mortalidad en menores de cinco años por ERA, son indiscutibles los efectos nocivos que sobre la salud tiene la mala calidad del aire en la ciudad. Esto implica que la responsabilidad en las políticas públicas para la reducción de este indicador no puede recaer exclusivamente en la secretaría de salud, y que otras secretarías como la de medio ambiente y la de tránsito, conjuntamente con el Área Metropolitana deben diseñar políticas más agresivas para el mejoramiento de la calidad del aire que se respira en la ciudad. En cuanto a la mortalidad materna, aunque aumentó durante el cuatrienio, se mantuvo siempre por debajo de la meta del milenio, establecida en 45 muertes por cada 100 mil nacidos vivos.

Por su parte, los indicadores de mortalidad infantil y por desnutrición presentaron avances

8. Tomado de: GES, 2007

considerables al disminuir en un 21,2% y un 52,9%, respectivamente. Además, se cumplió la meta del milenio sobre la mortalidad infantil con una tasa inferior a catorce muertes (por cada mil nacidos vivos) durante todo el periodo.

Otra variable importante cuando se mide la calidad del servicio de salud es el acceso efectivo a los servicios. De acuerdo a un estudio del Grupo de Economía de la Salud, (GES, 2007) con base en datos obtenidos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2006, el 19% de las personas afirmó haber ido al médico el último año por motivos preventivos, el 5% solamente al odontólogo, el 43,8% al médico y al odontólogo, y el 31,8% no fue a ninguno de los dos. Según el tipo de afiliación a la seguridad social, quienes más consultaron por motivos preventivos fueron los afiliados al régimen contributivo

y personas afiliadas a régimen especial. El porcentaje de los no asegurados y afiliados al régimen subsidiado que no realizan consulta preventiva superó, en cada caso, en casi veinte puntos a la población afiliada al régimen contributivo y de régimen especial.

En cuanto a las causas por las cuales las personas que presentaron algún problema de salud no acudieron a los servicios de salud, de acuerdo con el tipo de afiliación a la seguridad social, la percepción del caso como leve fue la principal razón de no acceso en todos los usuarios, sin embargo, para el régimen subsidiado y los no asegurados, la falta de ingresos fue una barrera al acceso para el 28,7% y 35,3%, respectivamente, porcentajes que descendieron al 3,9% y al 7,3% para las personas pertenecientes a regímenes especiales o afiliados al régimen contributivo, respectivamente.

**Tabla 2 Medellín: Indicadores técnicos en salud**

Indicador	2004	2005	2006	2007	Variación	Semáforo	Observaciones
Cobertura régimen de salud	267.519	740.631	742.685	620.491	131,9%		Uno de los grandes logros en salud se encuentra en el alto crecimiento de la cobertura, superando las metas propuestas en el Plan de Desarrollo.
Mortalidad por EDA en menores de 5 años (por cada 100.000 niños menores de 5 años)	2,6	7,1	2,0	4,6	76,9%		Las campañas de prevención de enfermedades realizadas por la Unidad de Saneamiento de la Secretaría de Salud para enseñar hábitos saludables en los hogares, requiere mayores esfuerzos.
Mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos)	13,7	11,9	11,0	10,8	-21,2%		Estrategias como la Atención Integral de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia, se reflejan en la evolución descendente del indicador. Desde ya se cumple la meta del milenio de menos de catorce muertes por cada mil nacidos vivos.
Mortalidad materna	27	42	41,7	32,7	21,1%		Debido al comportamiento altamente fluctuante que este indicador ha tenido, no es posible calificarlo como un retroceso de 2007 con respecto a 2004, puesto que se cumple la meta del milenio de menos de 45 muertes.
Mortalidad por ERA en menores de 5 años (por cada 100.000 niños menores de 5 años)	15,9	9,6	18,1	23,2	45,9%		Los factores ambientales sumados a condiciones de insalubridad tienen incidencia en la salud respiratoria de los niños. En especial, la contaminación del aire por la mala calidad del diesel es definitiva en el aumento del indicador.
Embarazo adolescente	8.084	8.341	8.782	8.556	5,8%		Desde las secretarías salud y de la mujer se han implementado programas como "Sol y Luna" y "Sexo a lo Bien", pero los resultados hasta ahora no son satisfactorios.

Fuente: Alcaldía de Medellín.



El creciente número de adolescentes en embarazo es una de las preocupaciones que ocupa a la sociedad no solo en términos de su concepción como un problema de salud sexual y reproductiva, sino también por los efectos socioeconómicos que acarrearán en las jóvenes al disminuir el capital humano acumulado (4,5 años menos), la participación laboral (-13%), teniendo hogares más numerosos (1,9 más) y estructuras familiares más inestables (DNP, 2006). Es decir, el embarazo adolescente puede ser un generador de mayores niveles de pobreza.

La Alcaldía de Medellín creó el programa “Sol y Luna”, producto del trabajo de la Red de prevención del embarazo adolescente creada en 2004 con una participación de más de 50 entidades. Este programa fue diseñado con la finalidad de reducir la tasa de embarazos en adolescentes en un 25% al cabo de los dos años de duración del proyecto. El 68% de los recursos con que cuenta el proyecto provienen del Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, y el 32% restante lo asume el Municipio. Pese a que el proyecto se formuló desde 2004 solo empezó a implementarse en noviembre de 2006.

En Medellín en 2004 el número de adolescentes embarazadas, entre los diez y diecinueve años, fue de 8.084, y para 2007 la cifra fue de 8.556. Es decir, la cifra en vez de disminuir, como se planteaba con el proyecto Sol y Luna, aumentó en un 5% mostrando la ineffectividad de las políticas asumidas durante el cuatrienio. Aunque el programa aún no culmina y no es posible dar un balance definitivo al respecto, es de señalar que las cifras preliminares no evidencian ningún impacto. Aunque el problema está más que diagnosticado, en el diseño de la política se puede observar la falta de integralidad, al centrar la estrategia de intervención en el sector de la salud, obviando que esta pro-

blemática, al igual que muchas otras, también pasa por el sector educativo. Las estrategias internacionales para disminuir el embarazo adolescente resaltan que la prevención debe centrarse en educación sexual y reproductiva, paternidad y maternidad responsable, valores, autoestima y habilidades para la vida (Flórez, Soto, 2007).

Una falencia identificada del Programa fue que no se enfocó en el 46% de adolescentes que desean quedar embarazadas y que conciben el ser madres como su proyecto de vida a temprana edad. Es allí donde la estrategia no puede recaer en un mero asunto de conocimiento de métodos anticonceptivos, sino más bien en impactar desde el sistema educativo en los proyectos de vida, mostrando diversas alternativas para el desarrollo personal de estas adolescentes.

Adicionalmente, la meta de reducción de embarazos adolescentes en un 25% fue ambiciosa, máxime cuando el programa, por la escasez de recursos, se concibió como un piloto focalizado solo en las cuatro comunas con mayores tasas de embarazo adolescente. Esto implica que las metas establecidas en los programas deben establecerse con sumo cuidado y dando respuesta a si son programas universales o focalizados.

Finalmente, en cuanto a la calidad de la salud percibida por los ciudadanos, la encuesta de percepción del Proyecto mostró una baja calificación promedio en comparación con otros sectores. En una escala de uno a cinco, siendo uno muy mala y cinco muy buena, la calificación a la atención y servicio en salud en la ciudad fue de 3,8, aumentando levemente frente al 2006, cuando la calificación promedio fue de 3,7. Por zonas de la ciudad, la Nor-Occidental fue la que otorgó la menor calificación con 3,6

y la que mejor la evaluó fue la Sur-Oriental con 4,0. La razón principal para la baja calificación fue la demora en el servicio (60%), los trámites (31%) y las medicinas (20%).<sup>9</sup> En las cuatro ciudades donde operan los Cómo Vamos el mayor porcentaje se concentra en la demora del

servicio. Para Medellín y Bogotá, la atención y el servicio de salud recibidos siguen igual con 49% y 55%, a diferencia de Cartagena donde los encuestados consideran en mayor proporción que ha mejorado con 50%.

---

9. En esta pregunta hay posibilidad de múltiple respuesta y por ello los porcentajes no necesariamente suman el 100%.



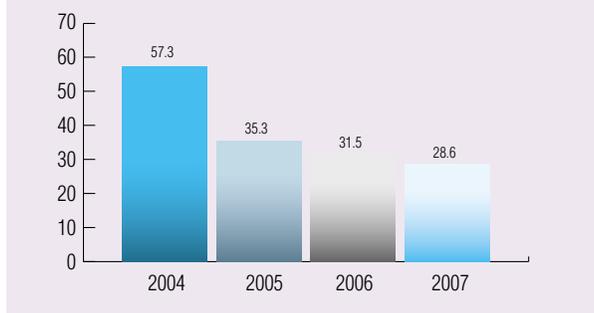
## Cómo Vamos en Seguridad

*Uno de los aspectos más positivos durante el cuatrienio.*

La seguridad en la ciudad mostró avances significativos durante el último cuatrienio. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes que fue de 57,3% en 2004, llegó hasta un 28,7% en 2007; tuvo una tendencia a la baja año a año y una reducción del 50,1% al finalizar el periodo. Estas cifras guardan una alta correlación con el éxito del modelo de reinserción en Medellín, en el cual se invirtieron cuantiosos recursos y se convirtió en uno de los logros más importantes de la administración pasada.

En la misma dirección, la tasa de muertes violentas por cada cien mil habitantes disminuyó 36,7% durante el periodo, ubicándose en 55,65 en 2007.

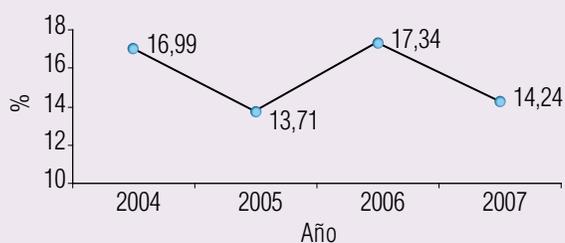
**Gráfico 9 Medellín: Tasa de homicidios por cien mil habitantes, 2004-2007**



Fuente: Alcaldía de Medellín

En cuanto a las muertes en accidentes de tránsito, se pasó de 352 personas en 2004 a 325 al cierre del cuatrienio, es decir, se evidenció una reducción del 7,7%. No obstante, el porcentaje de muertes violentas por esta causa en la ciudad ha ganado participación, mientras en 2004 fue del 19%, en 2007 alcanzó el 25% del total de las muertes violentas.<sup>10</sup>

**Gráfico 10 Medellín: Tasa de muertes en accidentes de tránsito 2004-2007**



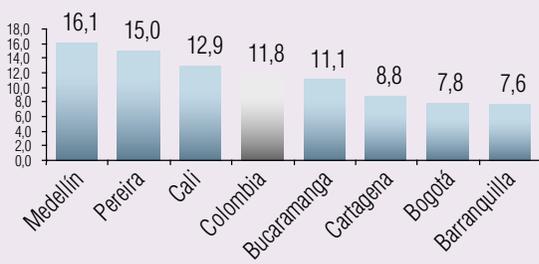
Fuente: Alcaldía de Medellín

Preocupa también frente a la comparación con otras ciudades y el promedio nacional que la ciudad presenta una de las más altas tasas de

10. La tasa de 2004 está medida con la proyección de población del Censo de 1993. Para los años 2005, 2006 y 2007 está medida con los datos del Censo 2005. Aunque las tasas para 2005, 2006 y 2007 difieren dependiendo de la base poblacional que se tome, la tendencia del indicador se mantiene.

accidentalidad, de acuerdo a los datos registrados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses —INMLCF—. Mientras en 2005 la tasa nacional fue del 11,8%, en Medellín fue del 16,1%, muy por encima de Bogotá (7,8%) y Cali (12,9%).<sup>11</sup>

**Gráfico 11 Principales ciudades y total nacional: Tasa de muertes en accidentes de tránsito, 2005**

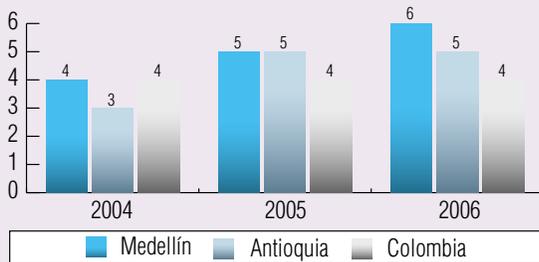


Fuente: INMLCF

La información sobre secuestros, también refleja una mejoría de la seguridad en Medellín, pues el número de casos se redujo en un 63,6% entre 2004 y 2007, al pasar de once a cuatro. El resultado más significativo se obtuvo entre 2004 y 2005 con una disminución del 45,5%.

Pese a los buenos resultados que muestran los anteriores indicadores, es importante resaltar el incremento de la tasa de suicidios por cada cien mil habitantes. Entre el inicio del periodo y el año 2006 pasó del 4,2% al 6,3%. Si bien en 2007 bajó, en comparación con la línea de base de 2004, este indicador mostró un aumento del 30,5%.

**Gráfico 12 Colombia, Antioquia y Medellín: Tasa de suicidios por cada cien mil habitantes, 2004-2006\***

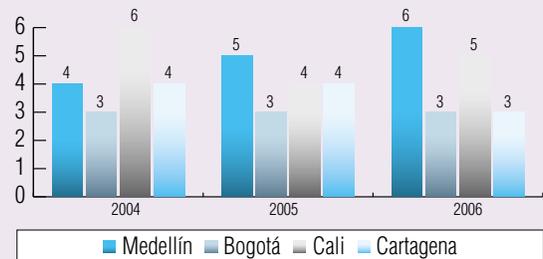


Fuente: Alcaldía de Medellín y Forensis.

\* Los datos de 2007 para Colombia y Antioquia aun no están disponibles.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses,<sup>12</sup> la tasa promedio de mortalidad específica por suicidio en Medellín entre 2004 y 2006, que fue de cinco casos por cada cien mil habitantes, estuvo por encima del promedio del país y del departamento de Antioquia, que fue de cuatro casos para ambos años. Al comparar los datos de suicidio de Medellín concretamente con los de Bogotá, Cali y Cartagena se observa que también, en promedio, la tasa por cada cien mil habitantes estuvo por encima de la de estas ciudades. (Ver gráfico 13 desagregado por años)

**Gráfico 13 Medellín, Bogotá, Cali y Cartagena: Tasa de suicidios por cada cien mil habitantes, 2004-2006**



Fuente: Alcaldía de Medellín y Forensis.

Para los tres años, alrededor del 80% de los casos de suicidio en el país se dio entre los hombres, es decir que por cada cuatro hombres se suicidó una mujer. La edad promedio de suicidio de los hombres fue de 36,2 años para todo el periodo y la de las mujeres, estuvo entre 27,9 y 29,1 años. Entre las principales causas se encuentran los conflictos

11. El dato para Medellín en 2005 no coincide entre el suministrado por la Alcaldía y el de INMLCF. No obstante, como este último aplica la misma metodología de medición para las ciudades y el total nacional es posible comparar las ciudades con estos datos. La metodología del Instituto considera como muertos a las personas que fallecen instantáneamente en el accidente, también considera a las personas que fallecen después de 30 días de ocurrido el accidente.

12. Capítulo sobre suicidios. Documento anual "Forensis", 2004 a 2006. El informe de 2007 aun no está disponible.



de pareja con alrededor del 30% de los casos y las razones económicas con aproximadamente el 20%.

Según datos de la Alcaldía municipal (2007), hay que resaltar que entre 2001 y 2005 hubo tres grupos de edad que incrementaron la participación en la cantidad de suicidios. Los niños pasaron de 1,12% a 3,64%; los adolescentes, del 10,11% al 19,47% y los adultos entre 46 y 60 años pasaron del 10,11% al 19,47%.

Al observar los datos sobre las denuncias de delitos contra la vida y la integridad personal se tiene que en el año 2004 se reportaron 16.666 casos, para el siguiente año se observó una disminución del 9,5%; sin embargo, durante 2006 se presentó un incremento significativo del 19,5% al pasar a un total de 18.018 delitos. Los delitos contra la familia reflejan la misma tendencia, tuvieron un descenso del 11,5% entre 2004 y 2005 y un incremento del 26,7% en 2006 cuando se alcanzó la cifra de 14.280 delitos.

Desafortunadamente, por problemas en la consolidación estadística, la Secretaría de Gobierno no tenía los datos de denuncias contra la vida y la integridad personal y contra la familia para 2007, es por ello que no es posible analizar aquí toda la evolución durante el cuatrienio.

**Gráfico 14 Medellín: Delitos contra la vida y la integridad personal y contra la familia, 2004-2006\***



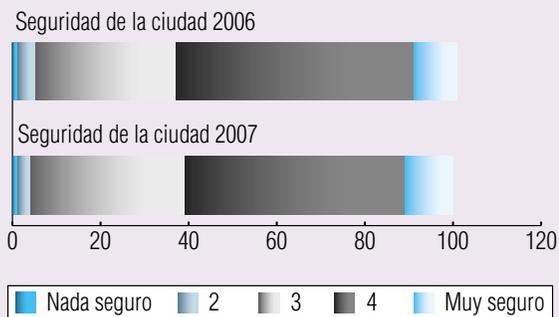
Fuente: Alcaldía de Medellín.

\* Los datos de 2007 aun no están disponibles.

Respecto al hurto de vehículos en Medellín se tiene que en el inicio del periodo se presentaron ante las autoridades 2.490 casos, cifra que disminuyó año a año, hasta alcanzar en 2007 un total de 896 vehículos, es decir, se logró una reducción del 63,6% en este delito.

En cuanto a la percepción sobre la seguridad en la ciudad, se tiene que en las encuestas realizadas por Medellín Cómo Vamos en 2006 y 2007 el 61% y el 53% de los encuestados, respectivamente, afirmaron que la inseguridad disminuyó en contraste con el año inmediatamente anterior. Al solicitarles que calificaran qué tan segura es la ciudad en una escala de uno a cinco, donde uno es nada y cinco es mucho, se obtuvo un promedio de 3,7 para ambos años y la opinión entre los habitantes de las diferentes zonas de la ciudad no muestra diferencias marcadas.

**Gráfico 15 Medellín: Calificación de la seguridad ciudadana, 2006-2007**



Sobre la seguridad en el barrio donde se habita, las encuestas reflejan que los barrios de la zona Nor-Occidental son los más seguros, pues obtuvieron una calificación de 4,1. En contraste, los de la zona centro-occidental aparecen como los menos seguros, con 3,6. En promedio, la calificación de la seguridad en los barrios fue de 4,0 en 2006 y 3,9 en 2007.

Al indagar sobre el porcentaje de victimización en la ciudad se encontró que en 2006 el 9% de

los encuestados fueron víctimas de un delito y para el año 2007 la proporción se incrementó a un 11%. El principal delito que aqueja a la ciudadanía es el robo callejero que representó el 62% y el 60% del total de delitos, en 2006 y 2007 respectivamente. Otros delitos frecuentes son el asalto a residencia y el robo del vehículo o partes de este.

Según el informe especial Fundación de Seguridad y Democracia —FSD— 2007, la ciudad que presentó los índices de victimización directa más altos durante el 2007 fue Cartagena con un 17%, pero en los índices de personas cercanas a los encuestados que fueron víctimas de delitos, Medellín está entre los más altos con un 32%, mientras que Bogotá y Cali presentan los índices más bajos con un 21% y 19% respectivamente. Adicionalmente, según la FSD la ciudad en la que se utiliza una mayor diversidad de formas de violencia es Medellín donde son importantes también los casos de violencia con golpes.

Es importante resaltar que durante el cuatrienio se crearon veinte Centros de Atención Inmediata de la Policía —CAI— en diferentes zonas de la ciudad. Esto va en sintonía con la información recolectada con la encuesta de percepción de Medellín Cómo Vamos, en cuanto la alternativa que inspira la mayor confianza a la gente es la protección de la Policía, con

el 48% en 2006 y el 46% en 2007, frente a otras alternativas como la vigilancia privada, la solidaridad de la comunidad, o las medidas de aseguramiento mediante alarmas, rejas, cámaras, entre otros. Esta información, además, es consistente con la generada por la Fundación de Seguridad y Democracia que en su encuesta anual de criminalidad y victimización en las ciudades más grandes del Colombia<sup>13</sup> halló que para 2007 Medellín fue la ciudad donde se tuvo en mejor concepto el trabajo de la policía, con una opinión favorable del 60% de los encuestados y el más alto porcentaje de satisfacción con la atención brindada por esta institución, con un 72% frente a un promedio de 51% para las demás ciudades de la encuesta.

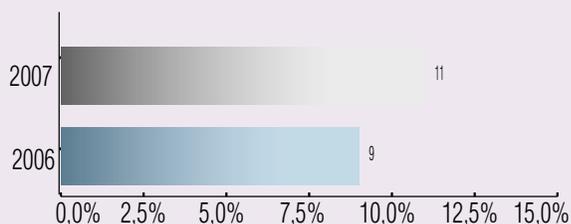
Paradójicamente, Medellín Cómo Vamos encontró que al preguntar a las personas sobre el nivel de denuncia de delitos comunes solo el 52% de las personas que fueron víctimas hicieron la respectiva denuncia ante las autoridades competentes en 2006 y una proporción inferior, 43%, hizo la denuncia en 2007. Entre las razones para no denunciar los delitos sobresalen la falta de pruebas con un 27% y la falta de confianza en las autoridades con el 23%. No obstante, en el contexto de las principales ciudades, Medellín, junto con Cartagena y Barranquilla, está por encima del promedio de denuncia de delitos que es del 39%.

---

13. Esta encuesta se aplica desde 2006 en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Cúcuta.



**Gráfico 16 Medellín: Respuestas afirmativas a la pregunta: ¿usted ha sido víctima de algún delito en el último año?, 2006-2007**



¿De qué tipo de delito fue víctima?	
Atraco/Robo callejero	60%
Asalto-Robo a residencia	19%
Lesiones personales	6%
Robo del vehículo o partes de este	10%
Robo en el transporte público	2%
Estafa	2%
Violencia intrafamiliar	1%

**Tabla 3 Medellín: Indicadores técnicos en seguridad**

Indicador	2004	2005	2006	2007	Variación	Semáforo	Observaciones
Tasa de homicidios por cien mil habitantes	57,3	35,3	31,5	28,6	-50%		El programa Paz y Reconciliación, entre otros factores favorables a la seguridad ciudadana en Medellín, ha mostrado resultados positivos que son visibles en la disminución sostenida de la tasa de homicidios.
Delitos contra la vida y la integridad personal	16.666	15.078	18.883	n.d	13,3%		La disminución del homicidio común se ha visto contrarrestada por el homicidio tránsito, las lesiones personales y las lesiones culposas, las cuales muestran cifras crecientes.
Delitos contra la familia	12.738	11.272	14.280	n.d	12,1%		Preocupa el aumento de la inasistencia alimentaria y las amenazas personales y familiares.
Vehículos hurtados	2.490	1.349	1.043	896	-64%		La acción de la autoridad judicial y la información de los ciudadanos han contribuido a la disminución de este delito contra el patrimonio económico.
Personas secuestradas en Medellín	11	6	5	4	-63,6%		Al igual que en el territorio nacional, el flagelo del secuestro ha perdido terreno en la ciudad de Medellín.
Tasa de suicidios	4,2	5,4	6,3	5,5	30,9%		Preocupa el aumento en el número de suicidios en adolescentes.

Fuente: Alcaldía de Medellín.

## Cómo Vamos en Vivienda

---

*Pocos avances frente al gran déficit habitacional.*

Uno de los retos comunes en las principales ciudades del país es el tema de la vivienda. En Medellín existen datos oficiales para 2005 del déficit de viviendas en los estratos uno, dos y tres, el cual alcanza las 36.906 unidades, pero se le suman 31.933 viviendas en zonas de alto riesgo no recuperable, para un déficit total a 2005 de 68.839 viviendas. De acuerdo con los datos reportados en el anteproyecto del plan de desarrollo, 2008-2011,<sup>14</sup> en el 2007 existían 12.670 hogares en viviendas compartidas, 16.554 viviendas precarias no susceptibles de mejorar y 13.696 hogares que viven en cuartos de inquilinato. Si se asume que para el primer dato, las viviendas albergan dos hogares en promedio, entonces el total de déficit de vivienda estaría rondando los 36.500, sumado a las 29.696 de zonas de alto riesgo no mitigable, se tendría un déficit habitacional de 66 mil viviendas, aproximadamente.

La administración municipal durante el gobierno de Fajardo proyectó una meta de construcción de viviendas de 4.000, y el otorgamien-

to de subsidios de vivienda de interés social -VIS- tipo 1 para 5.762 grupos familiares de diversa índole. El modelo que se utilizó fue el de contratación tercerizado a través de la concurrencia de recursos del orden nacional, departamental, municipal y aportes de las familias representados en crédito o ahorro.<sup>15</sup> A diciembre de 2007, solo se habían entregado 2.487 viviendas nuevas, y se proyecta la entrega de otras 3.295 durante el primer semestre de 2008. En total, durante la pasada administración, se ofrecieron 5.782 soluciones de vivienda nueva, lo que muestra un impacto débil sobre el déficit total de la ciudad.

En el tema de vivienda no solo importa el déficit cuantitativo y cualitativo. También hay que incluir el tema de titularidad, por ejemplo en Medellín hay aproximadamente 100 mil propiedades sin legalizar, es decir con ocupación pero sin formalización de la propiedad. La legaliza-

---

14. Anteproyecto del Plan de Desarrollo, Medellín, p.8.

15. Informe final de gestión (2007). Alcaldía de Medellín, Pág. 225.



ción es fundamental puesto que le genera a las familias acceso a crédito y a financiamiento y pueden hacer mejoras en las viviendas; la informalidad tampoco es buena para la ciudad pues estas viviendas no entran en la base tributaria para el pago del impuesto predial.

La meta de la administración fue titular 5 mil predios, de los cuales solo se titularon el 40,4%, es decir, 2021<sup>16</sup>. Así mismo, se planteó como meta legalizar 600 edificaciones de VIS, de las cuales no se tituló ninguna. La explicación brindada por la administración para dichos resultados es que el proceso de titularización solo puede llevarse a cabo después de finalizado el traspaso de todos los predios de CORVIDE al municipio. Es decir, solo a partir del 30 de noviembre de 2007 se empezarían a estudiar los proyectos de regularización sobre cada territorio. Es evidente que en este frente hay un retraso enorme en la gestión, pues la estrategia de esperar que todo el proceso de traspaso termine afecta los resultados en este sector. En la consulta con expertos llevada a cabo se señala que es fundamental que se prioricen territorios donde ya se ha hecho el traspaso y se empieza a trabajar en ellos, sin esperar a que todo el proceso culmine.

Así mismo, la administración señala que el motivo por el cual no se han legalizado las 600 edificaciones que planteaba como meta, es la falta de voluntad de las familias que viven en propiedad horizontal. Claramente se deben hacer mayores esfuerzos y cambios en la gestión para lograr avanzar en estos propósitos.

Otro indicador en vivienda es la gestión del suelo. En un estimativo que hacia Planeación Nacional, el suelo urbano en Colombia se está acabando. La visión de Colombia 2019 muestra el ideal de ciudades amables, donde se identifica como fundamental la densificación, ya

que la ampliación de los perímetros urbanos resulta muy costosa. Una estrategia integral de vivienda debe incluir la gestión del suelo, como una forma de crear condiciones adecuadas para la oferta de vivienda. No obstante, los Planes de Ordenamiento Territorial- POT- parecen ir en contravía con lo que la densificación que sugiere el gobierno nacional en la medida en que estos están restringiendo las zonas en las que se puede densificar, y con ello se están configurando en un cuello de botella para la oferta de VIS en el país.

En Medellín en el tema de gestión del suelo, no se dispone del dato de los m<sup>2</sup> de tierras adquiridas para la construcción de VIS. En el informe final de gestión se señala que se cumplió en un 100% con la meta de los pagos realizados para la adquisición de los terrenos, para un total de 3.831 millones de pesos durante el cuatrienio.

La gestión integral en vivienda implica aspectos de oferta y demanda que van más allá de los subsidios. Por ejemplo se ha señalado que el sector privado no se interesa por la VIS, el asunto es que en ciudades como Medellín se generan estándares muy altos de construcción: E.P.M, por ejemplo, exige para la VIS la instalación de gas domiciliario, eso implica más o menos un millón de pesos de costo adicional para el constructor, quien debe trasladarlo al precio de la vivienda, y con ello hace menos rentable la construcción de VIS. Sería deseable que dentro de la responsabilidad social de E.P.M se aportara en esta problemática a través, por ejemplo, de la donación de la acotemida domiciliaria de un servicio público para la VIS; a futuro la empresa se beneficiaría con un mayor número de usuarios.

16. Este dato es proyectado a 31 de diciembre de 2007. (Informe final de Gestión 2007, Alcaldía de Medellín, p.232.)

En la consulta con expertos se destaca que, infortunadamente, la institucionalidad en el tema de vivienda en Medellín no se ha resuelto, ya que no existe una sola entidad que haga gestión del suelo, que centralice los datos, que haga los estudios, que maneja la información, que haga monitoreo y seguimiento de resultados y que gestione los recursos. Hay cuatro entidades que manejan el tema de vivienda: el Fondo de Vivienda de Interés Social-FOVIMED-, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda y Planeación Municipal. Medellín no cuenta con una visión estratégica en el tema de vivienda, se requiere una institucionalidad sólida con visión integral más allá del subsidio que cobije el Área Metropolitana para los desarrollos urbanísticos y que priorice la atención a los más vulnerables, a quienes se les deben desarrollar todos los instrumentos para el acceso a vivienda.

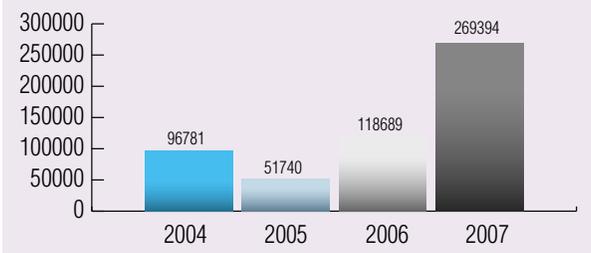
El problema de vivienda no es exclusivo de Medellín. De acuerdo a datos del Censo 2005, Bogotá cuenta con un déficit habitacional total de 369 mil viviendas, Cali de 99 mil, Cartagena de 78 mil, Barranquilla de 70 mil y Medellín de 84 mil. Es decir, el déficit representa aproximadamente para ese año un 14%, 17,8%, 19%, 27,4% y 37,9% del total de hogares en Medellín, Cali, Bogotá, Barranquilla y Cartagena, respectivamente. Aunque en Medellín, de acuerdo a los anteriores datos, el problema parece de una dimensión menor, se ha evidenciado que la gestión durante el cuatrienio no permitió avanzar suficientemente. Es indispensable crear una institucionalidad fuerte que se traduzca en una visión y gestión integral del problema.

Los aspectos más positivos durante el cuatrienio fueron la construcción de vivienda tipo uno en altura y la utilización del mecanismo nacional de Bolsa Única Nacional-BUN-. En el

primer caso, esta experiencia es la primera en el país, donde se construye con calidad y a un costo por debajo de los 50SMLMV en altura. Con respecto a la BUN, permitió poner al día la gestión del municipio en materia de subsidios, ya que durante el primer año del cuatrienio no se evidenciaron resultados positivos.

De acuerdo con datos de Camacol, en Medellín en el período comprendido entre el 2004 y 2007, el área aprobada para vivienda de interés social disminuyó en 39% en el 2004 y 47% en el 2005, pero tuvo una importante recuperación en 2006 y 2007.

**Gráfico 17 Medellín: Área aprobación en m<sup>2</sup>, según licencias de construcción en m<sup>2</sup> para VIS, 2004-2007**



Fuente: DANE. Cálculos: Camacol Antioquia

El área licenciada para VIS ganó participación durante el último cuatrienio, así pasó de representar el 10% en el 2004 del total licenciado para vivienda al 34% en el 2007. De manera similar, la participación de Medellín frente al total de VIS licenciada en el Valle de Aburrá va en ascenso, en el 2004 representaba el 52% y para el 2007 participó con el 89%. Estas cifras evidencian una tendencia de concentración de la VIS en Medellín y una mejora en las soluciones de vivienda de interés social, en gran parte, motivadas por los mecanismos ideados desde el gobierno central como la línea de redescuento de Findeter, y el Ahorro Voluntario Contractual –AVC-. No obstante, es fundamental que las oportunidades generadas desde el gobierno nacional sean aprovechadas por los gobiernos locales a través de una gestión permanente y dinámica.



**Gráfico 18 Valle de Aburrá y Rionegro: Area aprobada para VIS, 2006-2007**

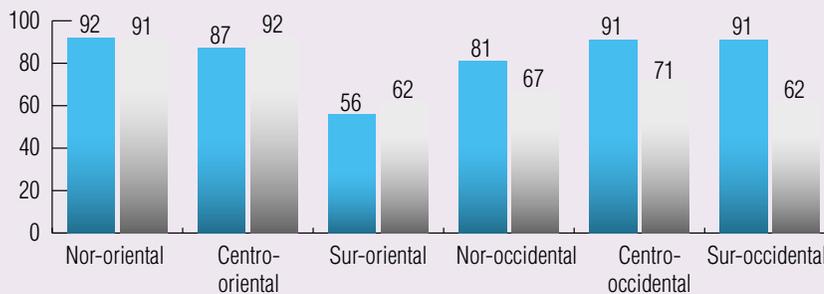


Fuente: DANE. Cálculos: Camacol Antioquia

La encuesta de percepción ciudadana muestra que sin importar los estratos sociales, existen dificultades en el mercado inmobiliario de la vivienda. En la encuesta de percepción se les pregunta a las personas si consideran que la oferta de vivienda de la ciudad está por encima de su capacidad económica, 77% contestó afirmativamente. Las zonas Nor-Oriental (91%)

y Centro-Oriental (92%) son las de peor percepción frente a sus reales oportunidades de acceder a vivienda. Se evidencia una mejora en la percepción para todas las zonas en la parte occidental de la ciudad; no obstante, en las seis zonas el porcentaje está por encima del 60% (véase gráfico 19).

**Gráfico 19 Medellín: Porcentaje de personas que consideran que la oferta de vivienda está por encima de su capacidad económica**



Fuente: MCV - Encuesta de percepción ciudadana.

Esta percepción negativa no es exclusiva de nuestra ciudad, en Bogotá es del 78%, en Cali

coincide con Medellín en un 77% y donde peor se percibe la situación es en Cartagena con un 89%.

# Cómo Vamos en Servicios Públicos

*Excelente calidad y cobertura*

Medellín se ha caracterizado por contar con servicios públicos con alta cobertura y calidad. De acuerdo con Empresas Públicas de Medellín —EPM—, la cobertura en acueducto y alcantarillado fue del 100% entre 2004 y 2007, en energía la cobertura fue del 100% entre 2004 y 2006, y baja al 95% en 2007, por el traslado de 500 mil antiguos clientes de Empresa Antioqueña de Energía —EADE— a EPM. En cuanto al gas domiciliario, las redes disponibles son del 70%, pero la penetración, entendida como la proporción de redes conectadas sobre las disponibles es del 38%. Las coberturas en agua, alcantarillado y gas corresponden al Valle de Aburrá y en energía se adicionan clientes de otros municipios del departamento.

No obstante, es necesario precisar que estas coberturas solo tienen en cuenta las áreas urbanas de los municipios establecidas en sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial —POT—, y donde la empresa tiene la viabilidad de prestar el servicio. Así, en Medellín hay 150 mil personas, es decir el 6,5% de la población que vive en zonas de alto riesgo y

que acceden de forma ilegal a los servicios públicos, ya que por norma en estos sitios no se pueden prestar estos servicios.

En cuanto a la calidad en la prestación de los servicios, la encuesta de percepción mostró calificaciones en todos los servicios por encima de 4. El servicio mejor evaluado fue el de gas domiciliario con 4,6 en promedio, y el de telefonía fija y el de aseo con la menor calificación con 4,2.

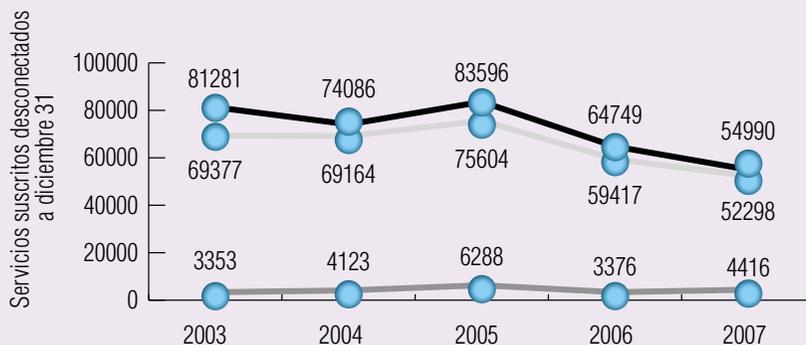
## **El problema de los desconectados**

Considerado como el lunar negro en cuanto al acceso efectivo a los servicios públicos en la ciudad, el número de desconectados en energía y agua disminuyeron en un 25,8% y un 24,4%, respectivamente, durante el cuatrienio. Aunque en gas el número de desconectados aumentó levemente, es consistente con un aumento paralelo en la cobertura del servicio. Las comunas más afectadas por el problema de la desconexión del servicio de energía fueron: Popular, Santa Cruz, Villa Hermosa, San Javier y Manrique.<sup>17</sup>

17. EPM (2007).



**Gráfico 20 Medellín: Evolución de los servicios suscritos desconectados por año, 2003-2007**



Fuente: EPM

Es necesario hacer una precisión conceptual en torno a la diferencia entre la suspensión y la desconexión. La primera es una suspensión temporal del servicio después de dos cuentas consecutivas sin cancelar y la segunda implica dos meses sin pago más seis meses de suspensión, es decir, para suspender el servicio se requieren ocho cuentas vencidas.

La disminución en el número de desconectados es explicada desde EPM por la situación económica favorable de la economía regional, y por acciones específicas diseñadas por la empresa para permitir el acceso universal a los servicios que ofrece. Entre ellos se destacan: Plan Reconciliémonos, el cual además del plan de financiación, brinda al usuario elementos educativos y técnicos, a través del limitador de

consumo de energía y de la cuenta controlada de telefonía, para propiciar un uso eficiente de los servicios con incidencia en el valor de la factura; Limitador de consumo, el cual ofrece una opción técnica que consiste en un dispositivo instalado en la vivienda y que limita la cantidad de energía que puede utilizar el hogar; Plan de Financiación, el cual facilita el pago de las obligaciones de los usuarios a través de financiaciones a unas tasas de interés adecuadas a sus necesidades; Eliminación de costos de reconexión, del cual se beneficiaron 40 mil inmuebles; EPM a su Servicio, el cual es una estrategia de educación personalizada con el fin de incidir favorablemente en el control de los consumos y Energía prepago al cual están suscritos 8435 usuarios a enero de 2008.<sup>18</sup>

18. EPM (2007).

## Cómo Vamos en Medio ambiente

---

*El deterioro ambiental en la ciudad es evidente.*

La contaminación ambiental es una preocupación mundial creciente día a día. El fenómeno del calentamiento global y sus efectos sobre el clima, y de éste sobre la salud y la economía, lo ponen como un tema de primera línea en los debates sobre política pública.

No sólo la mayoría de los gobiernos nacionales están ubicando este tema en la primera línea de la agenda pública, con acciones tan relevantes como la firma del Protocolo de Kyoto y la puesta en marcha de los mercados de reducción de emisiones y los proyectos de reducción de la contaminación en países en vías de desarrollo —Mecanismos de Desarrollo Limpio—, sino que también algunos gobiernos locales y regionales están emprendiendo acciones propias, empezando por la concientización a sus ciudadanos de la importancia que el tema ambiental reviste en todos los ámbitos de la actividad humana.

Uno de los efectos más directos de la contaminación son los asociados a la salud humana. En cuanto a la contaminación auditiva, por

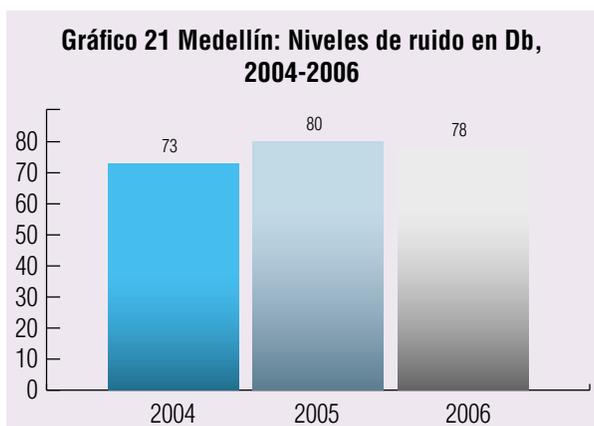
ejemplo, la Organización Mundial de la Salud —OMS— ha definido como el nivel de referencia los 65 decibeles —db—; esto significa que al pasar de este límite se producen efectos nocivos para la salud. Entre 55db y 65db es un rango de incomodidad acústica, por debajo de 45db no se perciben molestias. Las principales fuentes de contaminación acústica en la sociedad actual provienen de los vehículos de motor, que se calculan en casi un 80%; el 10% corresponde a las industrias; el 6% a ferrocarriles y el 4% a bares, locales públicos, etcétera.

Los efectos más relevantes sobre la salud de la contaminación auditiva son: alteraciones en el sistema cardiovascular y el ritmo cardíaco, riesgo coronario, hipertensión arterial, incremento inductor de estrés, aumento de alteraciones mentales, tendencia a actitudes agresivas, dificultades de observación, concentración y rendimiento. También es posible la pérdida de la audición cuando hay exposiciones de forma continua a niveles superiores a 90db.



En 2006, la Secretaría de Medio Ambiente de Medellín encontró, en un estudio llevado a cabo en veinticinco puntos de alto tráfico de la ciudad, que tanto la calidad del aire, como el ruido impactan en la salud de los ciudadanos. “Las pruebas audiométricas realizadas a 400 personas que trabajan en el espacio público, demuestran que hay una pérdida paulatina de la capacidad auditiva del 25%, un porcentaje muy alto si se tiene en cuenta que las personas expuestas a actividades empresariales ruidosas, sufren un deterioro auditivo que no supera el 11%”<sup>19</sup>

Este estudio es compatible con el indicador de ruido en decibeles en la ciudad, el cual evidencia una situación crítica. Entre 2004 y 2006 siempre estuvo por encima de la norma internacional de 65db. Así, en 2004 fue de 73db, en 2005 fue de 80db y en 2006 de 78db. (Gráfico 21)



Fuente: Contraloría, 2005, 2006 y AMVA 2007

En cuanto a los efectos sobre la salud de la contaminación del aire numerosos estudios internacionales llegan a la conclusión de que: 1) Las personas que viven cerca de zonas con mayor tráfico presentan más síntomas respiratorios, infarto y una reducción de la esperanza de vida, 2). La frecuencia de niños que presenta síntomas de bronquitis es mayor entre los vecinos a las vías urbanas más transita-

das quienes entre los que viven en vías con poco tráfico, 3) Entre las mujeres que viven su embarazo en zonas de tráfico mayor sus bebés son de un peso menor que el esperado y 4) Los niños que crecen en zonas con mayor intensidad de tráfico presentan un retardo en el crecimiento de su capacidad pulmonar en comparación con los niños que viven en zonas menos contaminadas.<sup>20</sup>

Con respecto a la calidad del aire en Medellín, la autoridad ambiental urbana es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá —AMVA— ésta ha diseñado un Programa General de Prevención y Descontaminación atmosférica en tres etapas: Identificar la naturaleza y extensión del problema de la calidad del aire, 2) Determinar la contribución de las emisiones por fuente a la concentración de contaminantes atmosféricos y 3) definir e implementar un programa de prevención y control para reducir las emisiones que dan origen a una calidad del aire inadecuada. Desde 1998 cuenta con el Programa de protección de la calidad del aire, del cual ha surgido la Red de Monitoreo de la calidad del aire y el ruido —Redaire—. Actualmente cuenta con dieciséis estaciones de monitoreo permanente.

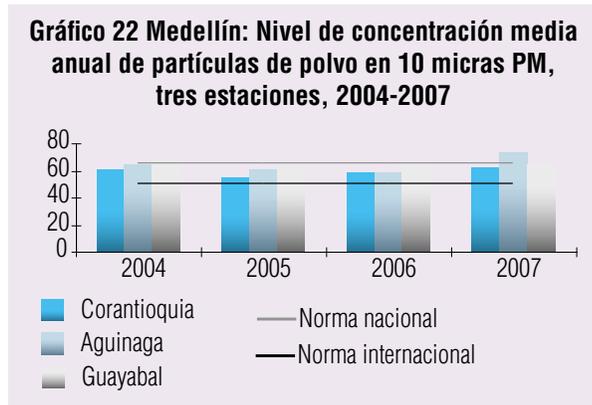
Tomando tres estaciones: Aguinaga, Corantioquia y Guayabal se obtuvo que durante el periodo 2004-2007 se sobrepasó la norma internacional de 50 PM10<sup>21</sup> y para 2007 en la es-

19. Tomado de [http://www.centropolis.com.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=421&Itemid=51](http://www.centropolis.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=421&Itemid=51). Fecha de ingreso: 6 de marzo de 2008.

20. Tomado de: <http://www.vivirmejor.es/paginas-sueltas/noticia/actualidad/graves-efectos-de-la-contaminacion-sobre-la-salud-01688.html>. Fecha de ingreso: 6 de marzo de 2008.

21. Indicador utilizado para medir el nivel de contaminación del aire; mide el nivel de material particulado de 10 micras presente en un área específica de la ciudad en un momento determinado.

tación Aguinaga se sobrepasó la meta nacional establecida en la Resolución 0601 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de 70PM10. (Gráfico 22)



Fuente: Contraloría, 2005, 2006 y AMVA 2007

Así mismo, el estudio realizado en 2006 por la Secretaría de Medio Ambiente destacó siete de los veinticinco puntos monitoreados como los más críticos al exceder la norma de contaminación nacional: San Juan con La 70, Carrera 65 con La 33, Colombia con La 80, El Palo con El Huevo, Universidad de Antioquia entre Barranquilla y la Avenida del Ferrocarril, Avenida Oriental y Avenida El Poblado con La 10. De acuerdo a la Secretaría estos sitios están asociados a una gran movilidad vehicular, que son la principal fuente de contaminación.

En cuanto a la contaminación del recurso hídrico, el AMVA estableció, mediante Resolución 358 de 2006 los objetivos de calidad y usos

del Río Aburrá-Medellín para un periodo de diez años. Los criterios de calidad se deben garantizar por la totalidad de los generadores de vertimientos puntuales de contaminación, que son EPM como entidad responsable de las aguas residuales generadas por el sector residencial, comercial e industrial, y las industrias no conectadas al alcantarillado público.

Aquí se analizan dos indicadores de la calidad del agua: 1) DBO5, que mide la carga contaminante de materia orgánica, depositada en las fuentes de agua de la ciudad y 2) Sólidos Suspendedos Totales —SST—. Ambos son tomados en cuenta por la autoridad ambiental para el cobro de la tasa retributiva, definida por el Decreto 901 de 1997, y modificada por el Decreto 3100 de 2003. Esta se cobró entre finales de 1999 y septiembre de 2006 y evidencia una disminución significativa tanto del DBO5, como de SST. Para este periodo las disminuciones, fueron del 42,38% y del 61%, respectivamente. Entre septiembre de 2003 y septiembre de 2006, la disminución de DBO5 fue insignificante, tan sólo del 4%, mientras que la de los SST siguió siendo importante con un 23,5%. Una de las explicaciones para la disminución permanente de los SST fue el aumento en la remoción anual en el afluente e influente de la planta de tratamiento de aguas residuales de San Fernando que en 2004 fue del 87% y en el 2006 del 92,5%.



Fuente: AMVA 2007. Cálculos propios.



No obstante, en la meta establecida por el AMVA a 2011 para la disminución de la contaminación en el Río Aburrá-Medellín por vertimientos puntuales se encuentra que en vez de promover una disminución se aumentó en un 9,19% y un 9,76% la contaminación por DBO5 y SST.<sup>22</sup> De acuerdo con el AMVA, el Río a 2006-2007 tiene un gran tramo con criticidad alta, desde San Fernando hasta el Parque de las Aguas,<sup>23</sup> y los datos de los últimos años muestran que es posible la disminución de la contaminación en el Río Aburrá- Medellín,

con lo cual en principio no se esperaría como meta el aumento de la contaminación, sino un mayor esfuerzo por disminuirla.

Finalmente, la ciudadanía a través de la encuesta de percepción ciudadana muestra una preocupación por el tema ambiental y un reconocimiento de que las cosas no andan bien en la ciudad. Frente a la contaminación por aire y por ruido se calificó con 4,1 y 4,2, respectivamente, siendo uno el menor nivel de contaminación, y 5 el más elevado.

**Tabla 4 Medellín: Indicadores técnicos en vivienda**

Indicador	2004	2005	2006	2007	Variación	Semáforo	Observaciones
Déficit cuantitativo de vivienda en estratos 1, 2 y 3	36632	36906	n.d	36585*			Si bien a través de FOVIMED se han construido, a diciembre de 2007, 2024 viviendas, el impacto sobre el déficit todavía es inferior a las necesidades de las poblaciones de los estratos 1,2 y 3.
Viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable	30344	31933	n.d	29696**			

Fuente: Alcaldía de Medellín. \* Dato proyectado por el proyecto MCV con base en la información consignada en el anteproyecto del Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011, pág 8 \*\* Dato tomado del anteproyecto del plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011, pág 8

**Tabla 5 Medellín: Indicadores técnicos en medio ambiente**

Indicador	2004	2005	2006	2007	Variación	Semáforo	Observaciones
Niveles de ruido en decibeles	73	80	78	n.d			Este indicador preocupa no solo por su crecimiento de 2004 a 2006, sino porque está por encima de la norma internacional de 65db.
Contaminación por PM10 Estación Corantioquia	61	55	58	63			Aún se está por encima de la norma internacional y del objetivo nacional a 2011 de 50µg/m3.
Contaminación por PM10 Estación Aguinaga	65	61	58	73			En 2007 se sobrepasó la norma nacional de 70 PM10.
Contaminación por PM10 Estación Guayabal	68	63	64	65			

Fuente: Contraloría de Medellín, 2005, 2006, AMVA, 2007.

22. En el tramo dos, entre Primavera y Ptar Bello.

23. Véase AMVA 2007, p.42.

## Cómo Vamos en Movilidad vial

*Pocos avances en la calidad del servicio de transporte público sumado a un aumento sustancial de los medios de transporte privado y de la accidentalidad.*

La movilidad vial es un factor determinante de la calidad de vida de los ciudadanos: el menor tiempo para desplazarse en la ciudad implica mayor tiempo para realizar actividades productivas y recreativas, en este sentido puede concebirse también como una característica de sociedades más productivas y competitivas.

Conforme los países en desarrollo avanzan, existe un momento en su proceso de crecimiento en el que su parque automotor empieza a crecer a tasas muy altas, conduciendo al aumento de las tasas de accidentalidad debido a la carencia de un crecimiento paralelo en las vías, a la poca pericia de los nuevos conductores, y a que los vehículos no tienen los suficientes elementos de seguridad como en otros países de más alto desarrollo.<sup>24</sup>

Así mismo, si la infraestructura vial empieza a quedarse corta frente a la alta demanda de vías, entonces aumenta el tiempo de desplazamiento producto de la mayor congestión vehicular y la menor accesibilidad. En Medellín, la capacidad de crecimiento de la infraestructura es

cada vez más limitada: tiene un área vial de 19 millones de metros cuadrados en un área total de cien millones de metros cuadrados. Las ciudades más desarrolladas del mundo tienen 25%; Medellín puede llegar a su máximo nivel con 6 millones más de área vial. De acuerdo a los expertos consultados, uno de los aspectos más positivos en el período 2004-2007 fue el descubrimiento de vías que no se utilizaban en todo su potencial como las Tríadas de la 33, las paralelas de la 30, las nuevas opciones a la Avenida Oriental y a la calle Colombia. No obstante, la solución al problema de movilidad no puede basarse únicamente en mayor construcción de vías sino que debe complementarse un mayor control de la movilidad privada y la optimización de la movilidad pública a través de la mejora permanente en la calidad del servicio de transporte público, máxime cuando éste último representa el 75% de la movilidad motorizada.

24. Plan Nacional de Seguridad Vial. Tomado de: <http://www.mintransporte.gov.co/pnsv/Estadisticas.htm>. Fecha de ingreso: 13 de marzo de 2008.



Uno de los aspectos relevantes frente a la calidad del transporte público es la sobreoferta en el servicio. En este sentido, a mediados de 2005 se creó el Fondo de Racionalización, que tiene como objetivo la formación de un fondo que, mediante la figura financiera de las fiducias, logre comprar los cupos que tienen los propietarios de buses de modelos muy antiguos que deben pasar a un proceso de chatarrización. El Fondo se creó con aportes que los transportadores hacen desde el cobro del pasaje. De ese modo, por cada viaje que un pasajero realiza en este transporte público, el dueño del bus, buseta o minibús debe entregar una parte del pasaje (\$15) al Fondo.<sup>25</sup> No obstante, hasta el momento la alcaldía no da cuenta del número de buses chatarrizados mediante este fondo.

Una de las características del diagnóstico de la movilidad en la ciudad y el Área Metropolitana es que se han invertido cuantiosos recursos en la construcción e implementación del sistema Metro, que opera desde noviembre de 1995, pero aún no se ha configurado un adecuado y eficiente sistema integrado de transporte que garantice una movilidad sostenible en el tiempo.

En cuanto a la infraestructura vial, el indicador de cobertura de troncales en el 2005 y 2006 estuvo en un 67% y para 2007 baja al 51%, éste dato corresponde al tramo del Metroplús ejecutado, es decir, el corredor de 49.000M, de la calle 30 hasta Aranjuez, para un proyectado de 97,914M. El retraso de las obras en los tramos 1 y 2, proyectados para culminar a 31 de diciembre de 2007 también ayudan a explicar la disminución de la movilidad en la ciudad.

Frente al tiempo de desplazamiento, el último dato disponible es el del 2005, con treinta minutos de desplazamiento promedio, de acuerdo con la Encuesta de Origen-Destino, la

cual es realizada por la Universidad Nacional aproximadamente cada cinco años. Esta misma encuesta mostró que entre 2000 y 2004, ese tiempo promedio había sido de 20km por hora, con lo cual es evidente la disminución de la movilidad de la ciudad. No obstante, la velocidad de desplazamiento en la ciudad no es baja si se le compara con otras ciudades; por ejemplo, en Bogotá el tiempo de viaje promedio fue de 56,1 minutos en 2007<sup>26</sup>.

En Medellín y el Área Metropolitana revisite particular importancia el crecimiento del parque automotor, en el que se resalta la alta participación de motos, las cuales se están convirtiendo en un problema de salud pública por su alta accidentalidad. Este aumento se ha acentuado de 2005 a 2006 con un crecimiento del 15% del parque automotor —en 2005 era de 526.150 vehículos (33% motos) y se pasa en 2006 a 605.273 (36% motos) —; para 2007 se tenía proyectado un parque automotor de 722 mil vehículos, 43% de los cuales son motos, lo que arroja una variación cercana al 37% en todo el parque automotor y del 79% entre 2005 y 2007 para las motos<sup>27</sup>.

El acelerado crecimiento del parque automotor, especialmente, el de uso privado, es insostenible en el mediano y largo plazo ya que demanda altos presupuestos para el mantenimiento y el crecimiento de la malla vial, además de que ésta última no es ilimitada.

En la ciudad también se resalta la cultura del estacionamiento en la vía pública que aunado a la falta de lugares debidamente habilitados para el estacionamiento propician una menor

25. Castro, et al. (2007).

26. Dato tomado del Anteproyecto del Plan de Desarrollo de Bogotá, 2008-2011.

27. Las cifras presentadas corresponden al registro disponible para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

movilidad. Aunque en la ciudad existen las zonas de estacionamiento restringido- ZER- donde es necesario pagar para poder estacionarse, hasta el momento no se conocen estudios técnicos sobre los impactos socioeconómicos de las ZER. Tampoco es claro el mecanismo mediante el cual se decide qué zonas de la ciudad cuentan con ZER. Dado el alto crecimiento de los modos de transporte privado, es necesario avanzar en mayores restricciones y una de ellas puede ser el aumento de las ZER, pero siempre y cuando sea respaldado por evaluaciones de impacto y se relacionen directamente con zonas donde el estacionamiento efectivamente disminuye la movilidad; por ejemplo, las zonas aledañas al estadio Atanasio Girardot se vuelven intransitables por el parqueo de vehículos que estacionan cuando hay actividades deportivas como los partidos de fútbol.

Por su parte, producto del acelerado crecimiento automotor y, como se verá más adelante de acuerdo con los resultados de la encuesta de percepción ciudadana, a la falta de respeto de las normas de tránsito tanto por parte de los conductores, como de los peatones, Medellín es una de las ciudades de Colombia con más altas tasas de accidentalidad. En cuanto a los choques simples, entendidos como aquellos en los cuales no se registran ni muertos, ni heridos de gravedad, la ciudad pasó de 19.305 accidentes en 2004 a 22.098 choques en 2007, para un incremento del 14,4% en el periodo.

La encuesta de percepción ciudadana evidencia un aumento en los porcentajes de las personas que afirman que su tiempo de desplazamiento ha aumentado entre 2006 y 2007. El promedio general para la ciudad que responde que aumentó el tiempo de desplazamiento para el lugar de estudio o trabajo es del 25%. Por zonas, la Sur-Occidental y la Sur-Oriental es donde más aumentó entre 2006 y 2007 esa percepción, para la primera pasó del 12% al 33%, y para la segunda pasó del 17% al 33%.

**Gráfico 24 Medellín: Porcentaje de personas que perciben que el desplazamiento al lugar de trabajo o estudio toma mas tiempo que en el año anterior**



Fuente: MCV - Encuesta de percepción ciudadana.

También es importante destacar la calificación sobre la suficiencia y capacitación del personal de tránsito, de acuerdo a los resultados de la encuesta de percepción, el promedio para la ciudad en 2007 fue de 3,6, siendo las zonas Centro-Occidental y la Sur-Occidental las que peor calificaron con una nota de 3,4.



## Cómo Vamos en Espacio público

*Se realizaron obras importantes y muy focalizadas, pero la ciudad requiere seguir invirtiendo recursos pues aún el espacio público por habitante es muy limitado.*

Medellín no cuenta con una información continua sobre indicadores del espacio público para el disfrute de la ciudadanía. El dato disponible sobre dotación de espacio público por habitante corresponde a 2005 y es de aproximadamente 3,3 m<sup>2</sup>, el cual muestra que la ciudad se encuentra aún muy lejos de tener una dotación ideal por habitante, que de acuerdo al parámetro nacional debe ser de 15m<sup>2</sup><sup>28</sup>, no obstante, la ciudad no se distancia mucho en este indicador con la capital colombiana, la cual a 2007 contaba con 3,8 m<sup>2</sup><sup>29</sup>. Es muy posible, que dadas las cuantiosas inversiones durante el cuatrienio en obras como los parques biblioteca y las intervenciones integrales en las zonas de influencia de las nuevas troncales del transporte masivo, esta cifra haya aumentado. El gasto medio entre 2004-2006 en vivienda y ordenamiento urbano, al igual que en servicios sociales y comunitarios donde se incluyen las obras realizadas en el Jardín botánico, los parques biblioteca y el Museo Explora, representaron un 10,5% del gasto total de la administración, es decir \$79394. Al comparar

con otras ciudades como Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena, la ciudad realizó de lejos las mayores inversiones en estos rubros. Cartagena es la que le sigue porcentualmente con un 5,2%<sup>30</sup>.

De acuerdo a los expertos consultados, la anterior administración fue la primera en darle peso al espacio público dentro de la inversión social. En general, la gente percibe el espacio público como un simple ornato, y en ese sentido, se priorizan otros aspectos como la salud y la educación. Medellín tradicionalmente ha sido una ciudad agresiva con las personas y los gobiernos de turno han priorizado ante todo las vías.

El crecimiento de los ingresos del municipio durante el cuatrienio anterior, ha permitido que la inversión en espacio público no sea tan polémica y se empiece a percibir como un

28. Establecido en el Decreto 1504 de la Ley 388 reglamentario al Plan de Ordenamiento Territorial.

29. Dato tomado de Anteproyecto del Plan de Desarrollo de Bogotá, 2008-2011, p.22.

30. Datos tomados de Banco de la República (2007).

factor clave para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Así mismo, la experiencia en Bogotá, y la mayor conciencia mundial sobre la importancia de espacio público han contribuido a que la ciudad avance en este tema.

Los proyectos desarrollados durante la anterior administración fueron discutidos desde tiempo atrás por la academia y por personas involucradas con el desarrollo de la ciudad. Por ejemplo, las intervenciones en las zonas más deprimidas de la ciudad, que mejoran el espacio público a través de intervenciones macro como el Metrocable y luego intervenciones complementarias en lo micro como el Plan Integral Urbano de la zona Nororiental. De acuerdo a los expertos, las obras como los Cedezos, Ludotecas y Bibliotecas se ubicaron en lugares estratégicos y de significación en áreas que no habían tenido oportunidades desde la intervención pública.

Otra obra importante desarrollada durante el cuatrienio fue el Paseo Carabobo, que se configura en un eje de ciudad ligado a la historia. El Paseo busca ser una compensación entre el espacio del peatón y el vehículo. Así mismo, otras obras como la de la Avenida del Poblado, buscan también darle mayor espacio al peatón.

Entre los aspectos negativos sigue estando, y no es responsabilidad exclusiva de la administración de turno, que el centro de la ciudad es en esencia espacio público, y sin embargo, sucesivas obras realizadas en él como el Parque de San Antonio, el Museo de Antioquia, la Plaza de las Esculturas, y recientemente el Paseo Carabobo, no logran esa configuración como referente para toda la ciudad, sin distinción de estrato o nivel socioeconómico. Más bien el Centro de la ciudad está expulsando gente, una muestra es la salida de Bancolombia del

centro de la ciudad. No ha habido integralidad en las sucesivas intervenciones y por ello aún el Centro no se configura como espacio público, cuando debería ser un punto estratégico de integración.

Un elemento a tener en cuenta en el diseño de política pública es que hay poca inversión en obras complementarias y post inaugurales. Esta falla puede explicarse desde la administración, puesto que en ocasiones escasean los recursos, no hay tiempo ni personal suficiente para emprender estas acciones.

Así mismo, faltan mayores campañas educativas en torno al manejo adecuado del espacio público por parte de la ciudadanía. Esta falencia es común a todas las administraciones en Colombia. No obstante, la ciudadanía también tiene cuota de responsabilidad: de un lado, con los hechos demuestran que quieren poco la ciudad dado el manejo que le dan al espacio público, y, de otro lado, demandan más espacio público pero cuando sienten que las obras los perjudican, por ejemplo en sus negocios al prohibir zonas de parqueo de automóviles, protestan y priorizan los asuntos privados a los colectivos. En general ante las obras, la ciudadanía es adversa a los cambios y sienten desconfianza por las ejecutorias del Estado.

Se requiere entonces generar condiciones de calidad para el buen uso del espacio público, además de campañas educativas permanentes. El ejemplo lo dio el Metro, donde se hicieron campañas previas a su inauguración, que aún hoy se mantienen y que permiten que sea un espacio integrador.

Sobre el indicador de m<sup>2</sup> de espacio público efectivo por habitante, éste puede dividirse en dos: 1) espacio público barrial y espacio público de ciudad. El primero debe ser de 4 m<sup>2</sup> y el resto corresponde al segundo tipo de es-



pacio público. Los 15m<sup>2</sup> que son la meta ideal para el espacio público efectivo provienen de lo que haga la administración municipal y de las cesiones obligatorias de los urbanizadores a través de normatividad.

Cuando se diseñó el Plan de Ordenamiento Territorial- POT- la medida estaba en 3,9 m<sup>2</sup><sup>31</sup> y la meta a largo plazo era de 6 m<sup>2</sup>. El problema es que en vez de aumentar, el indicador ha disminuido, en parte porque la normatividad de las cesiones fue muy laxa durante la crisis de la construcción de finales de los 90 y se mantuvo así hasta hace poco; aproximadamente era de un m<sup>2</sup> por habitante, lo que claramente redujo el indicador aumentando el déficit en espacio público.

De acuerdo a uno de los expertos consultados, una propuesta para alcanzar las metas en términos de espacio público es crear un Banco Inmobiliario que recoja los recursos de valorización, plusvalía, o de la misma cesión y gestione esos recursos. De forma tal que se haga redistribución del espacio público por zonas y comunas de la ciudad. Existen algunos sectores donde la construcción es mínima, y entonces con el esquema actual sería muy difícil dotarlos de espacio público. Así, en aquellos sectores que se encuentran en mayor déficit podrían reunirse recursos de otros sectores con menor déficit y balancear más la ciudad.

Otro de los retos esbozados por los expertos es que se requiere tener una visión más metropolitana y menos municipalista. Si la región se integra será más competitiva y si se piensa como un todo, será capaz de posicionarse como una estructura urbana equilibrada.

En cuanto a la percepción ciudadana sobre la calidad del espacio público se indaga a través de cuatro aspectos fundamentalmente: parques y zonas verdes, andenes y separadores,

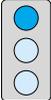
vías de acceso pavimentadas y la iluminación de los espacios públicos. En cuanto a la calificación de los parques y zonas verdes en los barrios, la calificación promedio fue de 3,8. Las zonas Nor-Oriental y Sur-Occidental mejoraron la calificación otorgada, la cual pasó de 3,8 en 2006 a 4,0 en 2007. La zona que peor calificó este aspecto fue la Centro-Occidental con 3,6.

La percepción de la calidad de los andenes y separadores no cambió mucho entre 2006 y 2007 pasando de 3,7 a 3,6. Las vías de acceso pavimentadas obtuvieron una buena calificación en 2007 con 4,1, la única zona que califica por debajo de 4,0 este aspecto es la Sur-Occidental con 3,9. Finalmente, en lo que corresponde al alumbrado público la calificación es la mas alta con 4,2 y en todas las zonas está por encima de 4,0.

En resumen, el espacio público por habitante sigue siendo muy limitado en Medellín al igual que los parques y zonas verdes. No es posible mostrar la evolución en el cuatrienio puesto que los datos no lo permiten, sin embargo, es evidente que hubo inversiones muy importantes en sectores deprimidos de la ciudad que han impactado positivamente en la calidad de vida de esas comunidades. Los retos que se plantean desde los expertos son seguir invirtiendo de forma tal que la ciudad avance en la meta de 15m<sup>2</sup> de espacio público efectivo por habitante, que se diseñen intervenciones más integrales especialmente en el Centro de la ciudad y que el espacio público entre a formar parte de los temas de la región metropolitana. Finalmente, las campañas educativas deben ir a la par de las intervenciones del espacio público.

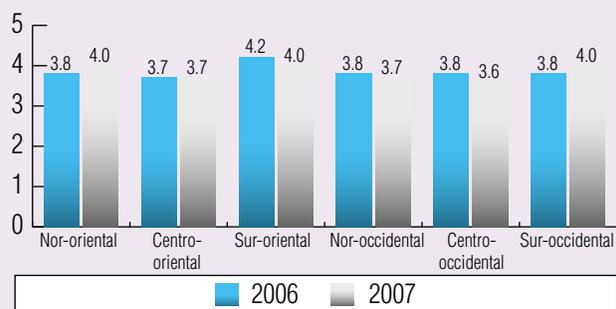
31. Se debe tener cuidado con como se mide ya que a veces incluyen los espacios verdes de las glorietas o el espacio de los separadores viales, que claramente no son espacio público efectivo.

**Tabla 6 Medellín: Indicadores técnicos en movilidad y espacio público**

Indicadores	2004	2005	2006	2007	Variación	Semáforo	Observaciones
Número de accidentes (choques) simples	19.304	23.068	24.533	22.098	14,47%		El incumplimiento de las normas de tránsito por parte de los conductores y peatones han sido artífices de este fenómeno (choques y muertes en accidentes) que sumado al alto crecimiento del parque automotor, sobre todo de motos, han acentuado más el problema.
Cobertura de troncales de transporte	n.d	67%	67%	51%			
Tiempo promedio de desplazamiento (Km. por hora)	n.d	30	n.d	n.d			
Parques y zonas verdes accesibles a los ciudadanos (m2 de parques y zonas verdes/población total)	n.d	n.d	3,27	n.d			
Promedio de espacio público peatonal por habitante m2 (1)	n.d	3,3	n.d	n.d			Se debe mejorar la información sobre aumento y mejora en la disponibilidad y calidad del espacio público.

Fuente: Alcaldía de Medellín.

**Gráfico 25 Medellín: Calificación ciudadana para las zonas verdes del barrio en el que habitan, 2006-2007**



Fuente: MCV - Encuesta de percepción ciudadana 2006 - 2007.



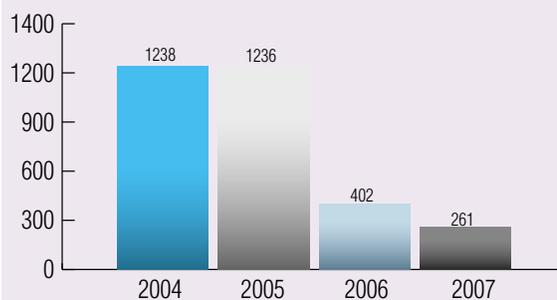
## Cómo Vamos en Responsabilidad ciudadana

*La ciudadanía parece ser más responsable cuando percibe que puede haber una sanción efectiva a su comportamiento.*

Es usual oír hablar de los derechos de los ciudadanos, del respeto a los mismos, pero es menos frecuente el tema de las responsabilidades asociadas al ejercicio de la ciudadanía. Participar en las elecciones, pagar los impuestos oportunamente, no arrojar basuras en espacios indebidos, respetar las normas de tránsito, entre otras, son alguna de las obligaciones de los habitantes de la ciudad. Entre mayor sea la responsabilidad ciudadana mayor será el impacto positivo sobre el bienestar colectivo.

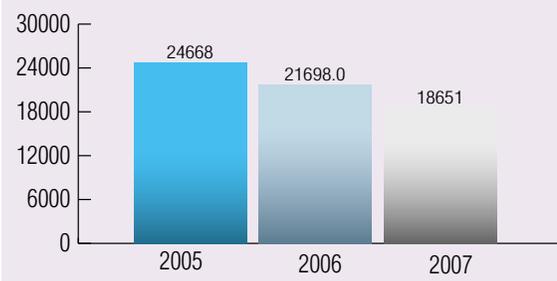
Medellín mostró avances en ciertos aspectos y retrocesos en otros. En cuanto a la restricción del pico y placa para vehículos particulares, se puede afirmar que hubo avances, pues en 2005, cuando se inició la medida, se presentaron 24.668 sanciones por desacato a la norma, pero disminuyó en los años siguientes y llegó a 18.651 en 2007, lo que significa una reducción del 24,4%. De igual manera, la cantidad de sanciones ocasionadas por emisión de gases mostró una reducción del 78,9% durante el periodo; en 2004 se presentaron 1.238 sanciones por este motivo y en 2007 tan solo 261.

**Gráfico 26 Medellín: Cantidad de comparendos por emisión de gases, 2004-2006**



Fuente: Alcaldía de Medellín

**Gráfico 27 Medellín: Cantidad de comparendos por pico y placa a carros particulares, 2005-2007**



Fuente: Alcaldía de Medellín

En contraste con la información anterior, la responsabilidad de la ciudadanía con el pago oportuno de impuestos como el predial y el de industria y comercio mostró retrocesos. Para el impuesto predial se tuvo un incremento de los contribuyentes morosos<sup>32</sup> en un 2,2% entre 2004 y 2007; al final del periodo se reportaron 429.297 casos, 9.287 más que en 2004. Por su parte, la cantidad de contribuyentes que no hicieron el pago oportuno del impuesto de industria y comercio mostró un aumento del 17,8% entre 2005 y 2007, pasando de 41.287 a 46.646.

De acuerdo con la encuesta de Medellín Cómo Vamos, sobre la convivencia en la ciudad solo el 4% de los encuestados percibieron que empeoró en 2006 y 2007, el 48% consideró que mejoró en 2006 y el 51% en 2007. Entre varios aspectos enunciados a los encuestados, los que tuvieron mayor calificación promedio en cuanto a responsabilidad ciudadana (en una escala de uno a cinco donde uno es muy malo y cinco es muy bueno) fueron el cuidado del

Metro y el acatamiento del pico y placa con un 4,4 y 4 para 2006 y 4,3 y 3,9 para 2007. En cambio, los aspectos para los cuales la responsabilidad ciudadana no fue considerada muy buena son principalmente el comportamiento de los conductores y peatones, con notas de 2,7 y 2,9, respectivamente.

Lo anterior es consistente con las respuestas obtenidas para la probabilidad de ser castigado por parte de las autoridades cuando se comete una infracción (siendo uno la probabilidad mas baja y cinco la mas alta), los encuestados respondieron que las más altas probabilidades las tiene el hecho de incumplir con el pico y placa, 3,8 para 2006 y 2007 y que un motociclista incumpla las normas de tránsito con una probabilidad del 3,6 y 3,5, respectivamente. Las infracciones que se percibieron con menos probabilidad de ser castigadas fueron aquellas relacionadas con el comportamiento del peatón como no hacer uso de las cebras, semáforos y puentes peatonales para cruzar la calle, entre otras.

---

32. Son los contribuyentes con más de una cuenta pendiente por pagar.



## Cómo Vamos en Finanzas públicas

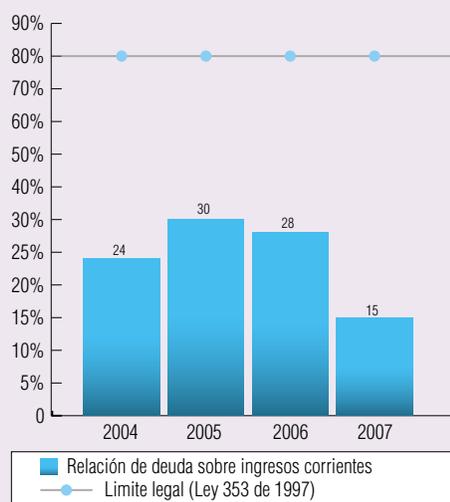
*Creció el recaudo y la inversión*

Durante el cuatrienio el comportamiento de las finanzas públicas de Medellín fue muy satisfactorio. Es así como diversas entidades le entregaron distinciones al Municipio por el manejo responsable y transparente de los recursos públicos. El Departamento Nacional de Planeación le otorgó a Medellín el mejor indicador de eficiencia fiscal entre los municipios capitales del país. Adicionalmente, la firma Duff and Phelps le otorgó durante los dos últimos años una calificación AAA a la capacidad de pago del municipio y a su programa de emisiones de bonos, y Confecámaras le dio la nota más alta en probidad en Colombia con una nota de 4,53, como reconocimiento a la confiabilidad y transparencia en la gestión fiscal.<sup>33</sup>

Los indicadores de solvencia y sostenibilidad, emanados de la Ley 358 de 1997, y el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 en cuanto al monto de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación también fueron evidencia del buen manejo de los recursos públicos en Medellín. El indicador de

sostenibilidad definido como el cociente entre la deuda sobre los ingresos corrientes, mostró para el cuatrienio un promedio del 24,2%, frente a un máximo legal muy lejano del 80%. En 2007 se observó una disminución sustancial cuando el indicador se ubicó en el 15%.

**Gráfico 28 Medellín: Relación de deuda sobre los ingresos totales corrientes, 2004-2007**

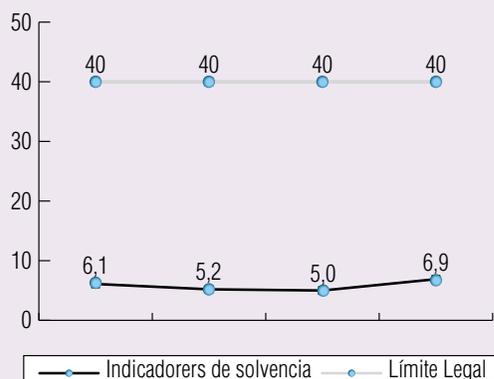


Fuente: Alcaldía de Medellín

33. Tomado de Alcaldía de Medellín (2007), p.7.

En cuanto al indicador de solvencia definido como la participación de los intereses sobre el ahorro operacional, durante todo el periodo estuvo por debajo del 8%, es decir aproximadamente cinco veces menos de lo establecido como máximo legal.

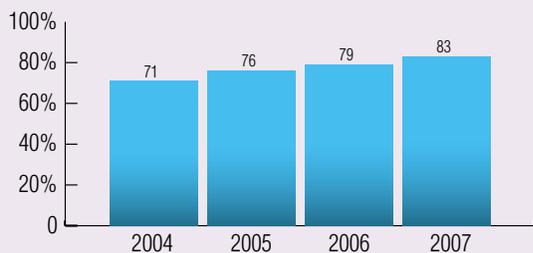
**Gráfico 29 Medellín: Participación de los intereses con respecto al ahorro operacional, 2004-2007**



Fuente: Alcaldía de Medellín

El porcentaje de inversión sobre los gastos totales se ha mantenido por encima del 70% entre 2004 y 2007, superando el 80% en ese último año.

**Gráfico 30 Medellín: Porcentaje de inversión sobre los gastos totales, 2004-2007**



Fuente: Alcaldía de Medellín

De acuerdo con datos del Banco de la República, seccional Medellín,<sup>34</sup> los ingresos totales del municipio de Medellín mostraron una evolución favorable entre 2003 y 2006, pasando de \$545.000 a \$876.000. En la misma dirección, el

gasto total real pasó de \$579.400 millones de pesos a \$898.700, lo que significa una variación del 55,1% con un crecimiento medio anual del 15,8%. Tanto los ingresos, como los gastos per cápita de Medellín fueron en 2006 los más elevados frente al resto de ciudades del país.

La principal fuente que permitió el aumento de los ingresos entre 2003 y 2006 fueron las transferencias provenientes de entidades municipales, principalmente Empresas Públicas de Medellín que explica el 37,5%,<sup>35</sup> seguido por el aumento en los recaudos tributarios que aportaron el 34% del alza, y finalmente las mayores transferencias de la nación y los ingresos no tributarios que explicaron el 12% y el 11% del crecimiento, respectivamente.

El incremento entre 2003-2006 de los ingresos tributarios per cápita fue de \$114.000, mientras que en Bogotá fue de \$70.600, en Barranquilla y Bucaramanga menos de \$50.000 y en Cartagena de \$27.000. Los ingresos no tributarios aumentaron en \$37.500, mientras en las otras ciudades analizadas bajaron estos recaudos.

En cuanto al gasto por finalidades, la mayor prioridad se concentró en educación con una participación del 28,6% entre 2004 y 2006, seguido de los Servicios Públicos Generales que incluyen la administración general, el orden público y la seguridad, y el medio ambiente con un 25,7%, de estos el gasto en orden público y seguridad se destaca. En promedio el gasto per cápita en este rubro fue de \$39.849 frente a \$12.427 en Cartagena y \$8.500 en Bogotá. Este importante gasto se explica por los pactos de desmovilización y los programas de reinserción social.

34. Las cifras están dadas en pesos de 2006.

35. Existe un Acuerdo del Concejo Municipal según el cual anualmente el municipio puede recibir como máximo un 30% de las utilidades de EPM. No obstante, el Concejo tiene la potestad de determinar aportes anuales extraordinarios.



Por su parte, los servicios económicos ocuparon el tercer lugar en importancia con un 17.5% de participación en el gasto, del cual transporte y telecomunicaciones explican más del 50%. Este último representó casi la misma participación que la sanidad, la cual fue menor en términos porcentuales frente a ciudades como Bogotá, Barranquilla y Cartagena.

Pese a los excelentes resultados obtenidos en materia de finanzas públicas, el Banco de la República (2007), seccional Medellín, sugiere moderar el gasto hacia el futuro, pues observa que el crecimiento de las transferencias ordinarias de la Nación y de los ingresos tributarios y no tributarios no es sostenible en el tiempo. El trasfondo de esta preocupación se encuentra en que las transferencias deberán frenarse en atención a las dificultades fiscales del Gobierno Central, el crecimiento medio anual de los recaudos por industria y comercio terminará por ser similar al del PIB per cápita y algo parecido pasará con el impuesto predial después de pasados los efectos de la actualización catastral reciente.

“La gran incógnita es la expansión futura que puedan tener las transferencias provenientes de EPM. Como ya se dijo, en pesos constantes por habitante, crecieron, de manera extraordinaria: a una tasa media del 36,6% anual entre 2002-2006 y representaron el 37,5% del incremento en los ingresos reales totales p.h. de los últimos tres años. Hasta qué punto puedan seguirse elevando, depende de una combinación de factores que deberán ser evaluados no solo por el Concejo de la ciudad sino también por toda la ciudadanía. En cualquier caso, Concejo y ciudadanía, deberán buscar un equilibrio entre las necesidades sociales del municipio y las de la empresa (es decir entre los ingresos de hoy y los de mañana) para evitar que las administraciones futuras operen en materia de gasto sin restricción presupuestal (que no crean que para elevar el gasto de hoy basta descapitalizar periódicamente la empresa).”<sup>36</sup>

Así mismo las finanzas del municipio se pueden ver afectadas por el salvamento a Empresas Varias de Medellín. Hay un costo de oportunidad no despreciable, en términos de que el fondo que se crea a partir del Acuerdo municipal 034 de 2008 para permitir la viabilidad de la empresa, no sólo tendrá aportes de EVM a través del 30% de las utilidades anuales, y los derivados de la venta, arriendo o titularización de los activos no operacionales si no también aportes del municipio. Con el Acuerdo municipal 034 de 2008 se decidió separar todos los activos y programas de EMV no operativos del servicio de aseo, para convertirse en bienes operativos de un nuevo establecimiento público, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, cuyas labores deberán ser realizadas por personal de planta de la administración municipal y bajo la dirección del secretario de hacienda, con el objeto específico de administrar los recursos destinados a la cancelación del pasivo pensional asociado a todas las actividades de EVM; Así, los activos no operacionales deberán ser arrendados, vendidos o titularizados. Los activos operacionales y no operacionales sumarán trescientos un mil millones y el pasivo 349 mil millones, con un déficit estimado de 48 mil millones. De acuerdo a la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios -SSPD-, la mayor parte de los pasivos son de largo plazo y no son obligaciones financieras sino casi en su totalidad lo correspondiente al pasivo pensional<sup>37</sup>.

Este pasivo representa aproximadamente dos veces el valor del nuevo Fondo para la Educación Superior o un 23% de los recursos estimados por excedentes de las Empresas Industriales y Comerciales del municipio entre 2008-2011.

36. Banco de la República, 2007, p.27.

37. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2007).

## Cómo Vamos en Desarrollo económico

*La reactivación económica ha permitido avances pero aún persiste la desigualdad entre comunas.*

Los economistas están de acuerdo en que la noción moderna de desarrollo económico no puede equipararse con el crecimiento de la economía. El desarrollo debe incluir el avance en indicadores sociales junto con menores niveles de pobreza y desigualdad. Esta convicción, sin embargo, enfrenta numerosos retos a la hora de llevarla a una medición concreta. Cada una de las mediciones llevadas a cabo por gobiernos, organismos multilaterales, entre otros, enfrentan críticas por descuidar algunos temas que se consideran relevantes a la hora de hablar de desarrollo.

Nuestra ciudad no es ajena a estas discusiones y se ha interesado por construir su propio instrumento para medir los avances o retrocesos en la calidad de vida de la ciudad. El indicador diseñado y construido a través de la información recolectada en la Encuesta de Calidad de Vida para Medellín, es el Índice de Calidad de Vida —ICV—, el cual está constituido por cinco componentes, a saber: calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos, capital humano y escolarización, demográficos y seguridad social en salud y empleo.

**Tabla 7 Medellín y sus comunas: evolución del Índice de Calidad de Vida, 2001-2006**

Comuna	Índice de Calidad de Vida			
	2001	2004	2005	2006
1 Popular	68,28	73,47	75,12	76,20
2 Santa Cruz	71,46	75,88	75,70	77,89
3 Manrique	76,75	78,62	78,93	79,81
4 Aranjuez	77,57	81,16	80,68	81,71
5 Castilla	80,8	82,66	83,07	83,81
6 Doce de Octubre	76,07	79,22	78,85	80,71
7 Robledo	77,55	81,78	81,28	82,80
8 Villa Hermosa	74,33	78,49	78,58	79,22
9 Buenos Aires	79,26	81,78	82,09	83,24
10 La Candelaria	83,01	85,44	85,92	87,23
11 Laureles Estadio	84,65	90,52	89,91	90,92
12 La América	84,06	87,63	87,21	89,00
13 San Javier	75,05	78,69	79,36	81,16
14 El Poblado	84,77	92,92	92,20	93,08
15 Guayabal	82,14	85,89	84,83	85,81
16 Belén	83,88	86,99	86,75	87,08
Medellín Urbano	68,09	82,69	82,46	83,77

Fuente: Alcaldía de Medellín. 2007.

Los valores que puede tomar el ICV van de cero a 100, entre más cercano a 100 significa que hay una mayor calidad de vida. Para el Medellín



urbano el aumento en la calidad de vida entre 2001 y 2006 fue de 15,7 puntos, pero entre 2004 y 2006 fue de tan solo 1,08 puntos, es decir un incremento de tan solo un 1,3% en el índice.

La explicación para el aumento entre 2001 y 2006 del ICV reside principalmente en la reactivación de la economía y la disminución en la tasa de desempleo. Por componente el más importante fue el de calidad de la vivienda y el equipamiento, esencialmente el aumento en el número de vehículos y electrodomésticos. También aportó en la explicación del aumento del ICV la mejora en la seguridad social en salud tanto del jefe de hogar, como de los otros miembros, como se observó anteriormente con el crecimiento extraordinario en la cobertura del régimen subsidiado.

No obstante, vale la pena mencionar que el aumento en el número de vehículos como un elemento explicativo del aumento de la calidad de vida debe ser analizado con sumo cuidado por sus consecuencias a largo plazo en otras variables clave para la calidad de vida en la ciudad como el aumento en la accidentalidad, el aumento en el nivel de contaminación y sus efectos nocivos sobre la salud, y la disminución de la movilidad vial.

Así mismo, es importante destacar que pese al aumento en el ICV en todas las comunas, se mantuvo un nivel de desigualdad importante entre ellas. Así por ejemplo mientras en 2001 la diferencia entre la comuna de Popular, la de menor ICV, y el Poblado, la de mayor ICV, era de 16,49 puntos, en el 2006 esa diferencia se mantuvo con 16,88 puntos. Y mientras el aumento en la primera comuna fue de 7,92 puntos, en el Poblado fue de 8,31 puntos, siendo la de mayor crecimiento de su ICV durante el periodo 2001-2006, y manteniéndose en el primer lugar en la ciudad en términos de calidad de vida y desarrollo.

Ahora bien, la encuesta de calidad de vida también se utiliza para obtener el Índice de Desarrollo Humano —IDH—, creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—, y que se compone de tres indicadores: Esperanza de vida al nacer, educación, que incluye la tasa combinada de cobertura bruta educativa y la tasa de alfabetismo en adultos, y el PIB per capita en dólares de poder adquisitivo.<sup>38</sup> Este índice tiene la ventaja de que permite su comparación internacional. No obstante, es indispensable aclarar que el IDH fue diseñado para dar cuenta del desarrollo de los países y no de las regiones y localidades. Las ciudades tienen ciertas particularidades que las hacen susceptibles de ser analizadas bajo otros parámetros más indicativos de sus propias realidades. Teniendo en cuenta esta salvedad, en la tabla 8 se presentan los datos para Medellín y su comunas para 2001, 2004, 2005 y 2006.

**Tabla 8 Medellín y sus comunas: Evolución del Índice de Desarrollo Humano, 2001-2006**

Comuna	Índice de Desarrollo Humano			
	2001	2004	2005	2006
1 Popular	67,86	73,66	74,67	75,58
2 Santa Cruz	68,95	73,35	73,04	73,99
3 Manrique	71,84	73,81	75,53	76,44
4 Aranjuez	72,21	73,59	73,68	75,44
5 Castilla	76,59	78,03	78,20	78,62
6 doce de Octubre	73,02	78,19	78,07	77,76
7 Robledo	75,05	79,64	78,11	79,63
8 Villa Hermosa	73,75	75,76	76,19	77,11
9 Buenos Aires	76,01	78,95	78,78	77,97
10 La Candelaria	80,81	77,5	77,39	78,59
11 Laureles Estadio	82,47	87,48	87,03	86,42
12 La América	79,99	84,81	84,30	83,89
13 San Javier	73,69	77,50	78,50	79,50
14 El Poblado	81,46	92,69	93,63	93,17
15 Guayabal	77,79	80,36	80,56	79,18
16 Belén	79,23	81,08	82,37	83,54
Medellín Urbano	74,35	79,45	80,26	80,45

Fuente: Alcaldía de Medellín. 2007.

38. Para mayor detalle sobre cómo se construye el índice, véase Lora, 2005.

De nuevo, mediante este índice se muestra que la comuna de mayor desarrollo fue el Poblado, mientras que la de menor desarrollo fue Santa Cruz con casi 20 puntos de diferencia frente al Poblado. Mientras en el periodo 2001-2007 se evidenció un aumento en el índice en todas las comunas, entre 2004 y 2006, las comunas de Doce de Octubre, Buenos Aires, Laureles Estadio, La América y Guayabal experimentaron leves descensos, mientras que Robledo permaneció constante.

Aunque aún no se conocen los resultados para 2007, tanto para el ICV como para el IDH entre 2004 y 2006 los crecimientos para la ciudad fueron moderados, comparados con el fuerte aumento registrado entre 2001 y 2004, especialmente en el ICV.

De acuerdo a la división que realiza el PNUD, a partir de 2005 Medellín es una ciudad de alto desarrollo, cuando sobrepasa un puntaje de 80. A 2006 las comunas del Poblado, Laureles

Estadio, América y Belén son de alto desarrollo, mientras las otras 12 comunas están en un nivel medio de desarrollo. Un hecho para destacar es que mientras en 2001 junto con el Poblado y Laureles, la comuna de la Candelaria tenía alto nivel de desarrollo, a 2006 baja a un nivel medio.

De nuevo se pueden observar las disparidades entre comunas, 12 de ellas estuvieron por debajo del IDH promedio para la ciudad, el cual parece estar jalonado por la comuna del Poblado.

Sobre el crecimiento en la ciudad, no se cuenta con datos del PIB. Algunas estimaciones del Banco de la República, regional Medellín, mostraron para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá a partir de 2002 un crecimiento sostenido por encima del 3%, alcanzando en 2006 un 5,5%. Para Antioquia, de acuerdo con estimaciones de la Cámara de Comercio, el crecimiento en 2006 fue levemente superior al del Área con un 5,6% y en 2007 del 6%.

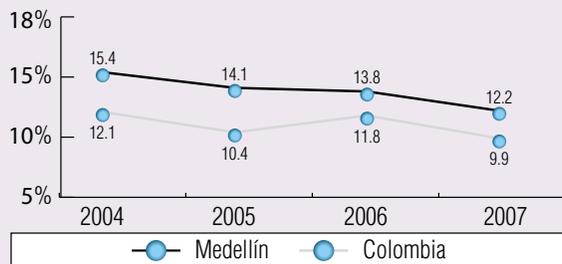


## Cómo Vamos en Empleo

*El desempleo ha cedido, pero aún sigue siendo la preocupación central de la ciudadanía.*

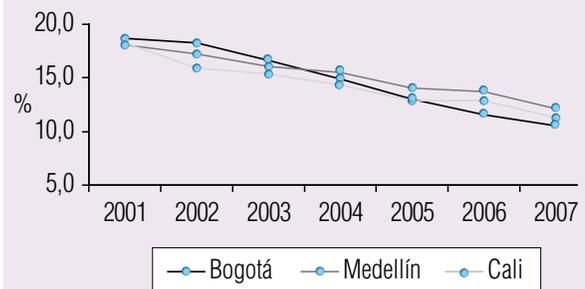
Frente al comportamiento del empleo, el cual se ha convertido en la mayor preocupación de la ciudadanía, expresada a través de la encuesta de percepción, se encuentra que en 2007 el 41% de las personas encuestadas pusieron en primer lugar de las prioridades de la nueva administración este tema. Esto mismo ocurrió en las otras ciudades donde operan los Cómo Vamos, pero con una menor proporción: 31% y 37% para Bogotá y Cali, respectivamente.

**Gráfico 31 Medellín y Colombia:  
Tasa de desempleo, 2004-2007**



Fuente: DANE

**Gráfico 32 Medellín, Bogotá y Cali:  
Tasa de desempleo, 2001-2007**



Fuente: DANE

Pese a la disminución en la tasa de desempleo, que pasó en el Área Metropolitana de 18,2% en 2001 al 12,2% en el 2007, la tasa sigue estando por encima del 10%, para un número de desempleados para el trimestre de octubre-diciembre de 2007 de 162 mil personas. Además, la tasa durante todo el periodo estuvo por encima del promedio nacional, y de Bogotá y Cali (véase gráficos 31 y 32).

En el último año creció de forma importante el número de ocupados. Entre el trimestre

octubre-diciembre de 2006 y 2007 aumentó el número de empleados en el Área un 15,9%, alcanzando 193 mil nuevos empleos adicionales. Estos nuevos empleos se crearon principalmente en los servicios (54 mil), la construcción y las actividades inmobiliarias (46 mil), la industria manufacturera (44 mil) y el comercio, hotelería y restaurantes (36 mil).

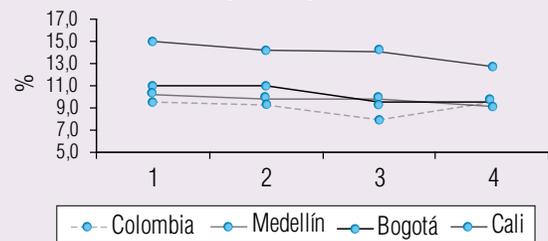
En cuanto a la calidad del empleo generado, entendiendo que el empleo asalariado puede ser de mayor calidad, los datos para el Área mostraron un crecimiento tanto del empleo asalariado, como del no asalariado, pero con una pérdida en la participación del primero frente al segundo. De acuerdo a cálculos del Banco de la República, regional Medellín, entre los trimestres junio-agosto de 2006 y 2007 el empleo no asalariado pasó de 38,5% a 41%, hecho que no ha ocurrido en las demás ciudades. Entre esos trimestres, el empleo asalariado creció un 6,5% mientras el empleo no asalariado lo hizo un 18%, especialmente los cuenta propia (21%).

“Las [ramas] que siguen creciendo generan empleos asalariados que más que compensan los destruidos por las ramas afectadas por la revaluación del peso (vgr. las confecciones); por eso el empleo asalariado sigue aumentando a un buen ritmo. Por su parte el personal de mayor edad despedido por las ramas afectadas ha debido vincularse al “cuentapropismo”, en el mismo momento en que el auge económico que sigue experimentando la ciudad, ha abierto nuevos nichos de mercado de buena calidad para empleos independientes”.<sup>39</sup>

Otra buena señal del mercado laboral se refiere a la disminución del subempleo objetivo<sup>40</sup>, el cual disminuyó en un punto porcentual entre 2004 y 2007, cuando se ubicó en 9,2%. En su mayoría el subempleo en el área se explica por que la gente no está conforme con su ingreso, sin embargo, en 2007 aumentó considerable-

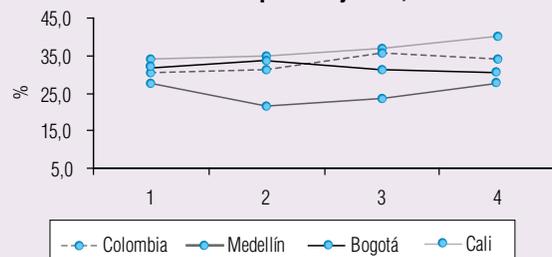
mente la proporción de subempleados por inconformidad con las competencias desarrolladas en sus empleos. En cuanto al subempleo subjetivo, se mantuvo prácticamente estable entre 2004-2007, en un 27,5%, siendo más bajo que en el país (34,1%) y en ciudades como Bogotá (30,4%) y Cali (40,3%).

**Gráfico 33 Colombia, Medellín, Bogotá y Cali: Tasa de subempleo objetivo, 2004-2007**



Fuente: DANE

**Gráfico 34 Colombia, Medellín, Bogotá y Cali: Tasa de subempleo objetivo, 2004-2007**



Fuente: DANE

## Políticas públicas asociadas a mayor crecimiento económico y empleo

El manejo de las variables macroeconómicas clave en la explicación del comportamiento de

39. Banco de la República. Regional Medellín. Panorama Económico Regional. 2007, p.18.

40. Toma en cuenta a aquellos quienes manifiestan querer cambiar de trabajo y han hecho gestiones para materializar ese deseo, cuando no se encuentran conformes ya sea con el número de horas trabajadas, con los ingresos percibidos o con las labores desempeñadas en comparación con sus competencias



la economía, que incluyen su crecimiento y el nivel del empleo, son esencialmente potestad de entidades que hacen parte del gobierno central. Pese a que la capacidad de maniobra de los gobiernos locales en estos asuntos es limitada, existen teorías recientes, como la del desarrollo endógeno local, que le dan un papel cada vez más relevante a los actores locales, incluyendo sus gobiernos como gestores de su propio desarrollo.

La administración Fajardo, a través de la línea cuatro “Medellín productiva, competitiva y solidaria” desarrolló el programa estratégico de Cultura E como eje articulador de la línea y en el cual se plantea como objetivo dar respuesta a la cultura de emprendimiento en toda la ciudad. Incluyó componentes de educación-formación, apoyo a la creación de empresas y el fortalecimiento empresarial, además de actividades transversales como acceso a mercados, financiación, foros, promoción, y sensibilización.<sup>41</sup> Además se le apuntó al fortalecimiento de cuatro clusters estratégicos en la ciudad: confección, construcción, energía y turismo de negocios.

En cuanto al impacto de los diferentes programas adoptados en esta línea, no existen hasta el momento evaluaciones técnicas de impacto que permitan mostrar los resultados de los programas más importantes, en cuanto a los costos y los beneficios obtenidos. Con una inversión de \$96 mil millones en el programa de Cultura E, de los cuales 68% se destinaron a cultura y creación de empresas y 32% a desarrollo y consolidación, se muestran algunos resultados como son la creación de 4.886 empleos en empresas barriales y 1.758 empleos calificados, el apoyo a 2.526 empresas, de las cuales el 90% son microempresas barriales y el 10% son empresas de alto valor agregado. De las pequeñas empresas antes mencionadas el

25% (560) fueron creadas por la inversión realizada por el municipio. Infortunadamente, no se ha hecho seguimiento al comportamiento de estas nueva empresas y no se conoce su tiempo de supervivencia. De nuevo, es importante reiterar la importancia de llevar a cabo evaluaciones de impacto que permitan hacer un seguimiento en el tiempo y que muestren la eficacia y eficiencia de la política adoptada.

En lo que toca con la formación para el trabajo y la inserción laboral se beneficiaron casi 30 mil personas entre jóvenes, mujeres, discapacitados y personas cesantes a las cuales se les brindó formación socio-laboral y la capacitación para creación de empresas, de los cuales el 30% logró vincularse laboralmente después de terminar la formación, de acuerdo con las cifras reportadas por la alcaldía. Además del programa para jóvenes entre dieciséis y veintinueve años, Jóvenes con Futuro, se dio Formación para Adultos, personas en su mayoría mayores a veintinueve años.

Aunque no existe evaluación de impacto de ninguno de estos programas, es necesario resaltar que han estado enfocados esencialmente en empleo no calificado en empresas barriales de bajo valor agregado. Cuando se le preguntó la ciudadanía en la encuesta de percepción de 2007 por las acciones puntuales que en materia de empleo recomiendan a la administración, en primer lugar estuvo el incentivo a las empresas para que vinculen más personal, reduciéndoles impuestos (40%) y el apoyo a las microempresas ya existentes (29%). Las opciones menos demandadas fueron la realización de más obras públicas para la contratación de obreros o el fortalecimiento de programas para la creación de empresas.

41. Alcaldía de Medellín (2007, a).p.261.

En cuanto a la primera estrategia, el informe *Doing Business* en Colombia 2008, parece ratificar la percepción ciudadana. Este estudio, por primera vez realizado en Colombia, mostró la diferencia entre trece ciudades colombianas, incluida Medellín, en cuanto a la facilidad para crear y hacer negocios por parte de las empresas, cubriendo cinco áreas de regulación: apertura de una empresa, registro de la propiedad, pago de impuestos, comercio exterior y cumplimiento de contratos.

Medellín no salió bien librada en la clasificación, ocupó el décimo lugar entre trece ciudades, no obstante es de resaltar que tres de las cuatro ciudades más importantes del país ocupan los puestos nueve, diez y once. La gran ventaja la están obteniendo las ciudades intermedias como Pereira, Manizales y Bucaramanga, quienes ocupan los tres primeros lugares.

El estudio muestra, entre otros, que las ciudades colombianas aplican una alta carga tributaria a las empresas, requiriéndose un gran número de pagos y un tiempo excesivo para

el cumplimiento de los requisitos tributarios. En el caso de Medellín resulta aún peor pues ocupó el último lugar en la facilidad para pagar los impuestos y un penúltimo lugar en el número de pagos de impuestos.

La conclusión más importante del estudio fue que “la implementación de reformas administrativas simples a nivel local puede aumentar la competitividad de las ciudades del país a nivel nacional como mundial... Las clasificaciones a nivel de las ciudades se están volviendo cada vez más importantes en un mundo globalizado, donde lugares específicos, más que países, compiten para captar inversiones: Medellín versus Shanghai más que Colombia versus China”<sup>42</sup>

Las mejores clasificaciones en la facilidad para hacer negocios están asociadas al crecimiento, a un mayor número de empleos y a una reducción del sector informal (Banco Mundial, et al. 2007), en este sentido, el gobierno local de Medellín debe focalizar esfuerzos en este sentido para mejorar el crecimiento y el empleo en la ciudad, tal y como lo demanda la ciudadanía.

---

42. Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional 2007.



## Síntesis

*Medellín durante los últimos cuatro años avanzó en temas muy relevantes para la calidad de vida de sus habitantes. Las mediciones del IDH y del ICV así lo corroboran. De acuerdo con el primer indicador para 2005 y 2006, Medellín fue clasificada como una ciudad de alto desarrollo, acompañada en el país solamente por Bogotá. En su mayoría los avances cobijaron a todas las comunas, no obstante, si este mismo indicador se analiza por comunas, solo cuatro de ellas se clasificaron en alto nivel de desarrollo, mientras las catorce restantes están en un nivel de desarrollo medio.*

Los avances en temas sociales como educación y salud no fueron uniformes. Mientras crecieron las coberturas netas, especialmente en educación preescolar, la cual pasó 63,3% en 2004 a 76,3% en 2007, la calidad educativa medida mediante las pruebas estandarizadas del ICFES no mostró avances para el periodo. En salud se aumentó la cobertura al régimen subsidiado, el cual pasó de tener 267.519 afiliados en 2004 a 620.491 en 2007, que representó un incremento del 131%. Indicadores como la tasa de mortalidad materna y la tasa de mortalidad infantil en menores de un año mostraron una evolución favorable y se está cumpliendo con las metas del milenio, al mantener las tasas por debajo de 45 y 14 muertes, respectivamente. No obstante, las tasas de mortalidad en menores de cinco años por ERA y EDA mostraron aumentos importantes durante el periodo. Es de destacar que aunque se diseñaron e implementaron estrategias para la disminución de los embarazos en adolescentes, durante el periodo este número en vez de disminuir, aumentó.

En medio ambiente, la calidad del aire se ha deteriorado, conjuntamente con aumentos en los niveles de ruido. Con respecto a la primera, Medellín ocupa los primeros lugares en Latinoamérica y el mundo en los niveles de contaminación del aire. Los efectos nocivos de esta contaminación sobre la salud demandan acciones inmediatas de las autoridades locales y nacionales. Por su parte, la contaminación del río Aburrá-Medellín ha mejorado, en especial el indicador de Sólidos Suspendidos Totales, en donde las Empresas Públicas de Medellín han realizado un trabajo significativo de remoción.

La vivienda ocupó el cuarto lugar en la encuesta de percepción ciudadana como sector prioritario para la distribución de recursos por parte de la administración municipal. En la ciudad no existen mediciones constantes del déficit cuantitativo de viviendas por estratos, con lo cual es difícil mostrar fielmente la evolución de este indicador. No obstante, las cifras obtenidas muestran que el déficit cuantitativo en los estratos uno, dos y tres no disminuyó

en términos absolutos durante el periodo. Lo mismo puede decirse para el déficit ocasionado por las viviendas que se encuentran en zonas de riesgo no mitigable. Estos déficits suman aproximadamente 67 mil viviendas. La vivienda de interés social, —VIS— entregada por el municipio en el cuatrienio, a diciembre de 2007 fue de 2.487 viviendas nuevas, y se proyecta la entrega de otras 3.295 durante el primer semestre de 2008. En total, durante la pasada administración, se ofrecieron 5.782 soluciones de vivienda nueva, lo que muestra un impacto débil sobre el déficit cuantitativo total de la ciudad.

En cuanto a la cobertura y calidad de los servicios públicos, la ciudad cuenta con altas coberturas en casi todos los servicios, excepto el de gas, el cual fue del 38% para redes conectadas y del 70% para redes disponibles; y la calificación que los ciudadanos otorgan de la calidad de los servicios es bastante buena. El número de usuarios desconectados de los servicios de agua y energía disminuyeron y el de gas aumentó levemente, gracias al crecimiento de la economía y a las estrategias ideadas desde EPM para mejorar el acceso efectivo de los usuarios a los servicios públicos que presta la empresa. No obstante, es preciso señalar que aún existen segmentos importantes, aproximadamente 6,5% de la población, que acceden de forma ilegal a los servicios, dado que viven en zonas de alto riesgo y por norma en estos sitios no se pueden prestar estos servicios.

Otra de las apuestas de la pasada administración fue el aumento del espacio público con que cuentan las personas en Medellín para el libre tránsito y disfrute. En este aspecto se destinaron importantes recursos, en especial para la zona Nor-Oriental y la comuna trece. Sin embargo, la ciudad se encuentra aún muy distante de contar con el espacio público ideal

por habitante, que de acuerdo al parámetro nacional debe ser de 15m<sup>2</sup>.

La movilidad vial es otro de los retos que enfrenta la ciudad. De acuerdo con la Encuesta de Origen-Destino realizada en 2005, la ciudad pasó de veinte minutos promedio en el desplazamiento entre 2001 y 2004, a treinta minutos entre 2005 y 2009. El aumento vertiginoso en el número de vehículos, incluyendo las motos, aunado a una malla vial que cada vez tiene menos posibilidad efectiva de ampliación, llevan a pensar que se requieren mayores restricciones al transporte privado, pero conjuntamente con una mejora sustancial en la calidad del transporte público, que debe incluir mayores esfuerzos para lograr un Sistema Integrado de Transporte. Así mismo, la responsabilidad ciudadana es fundamental para disminuir la alta accidentalidad en la ciudad, la cual es en parte responsable de la menor movilidad. La percepción ciudadana calificó muy mal el respeto por las normas de tránsito, al igual que el comportamiento no solo de los conductores sino también de los peatones.

La seguridad ciudadana es uno de los mayores logros de la anterior administración. La disminución de la tasa de homicidios, del número de secuestros y de hurto de vehículos, muestra una ciudad mucho más segura. No obstante, la tasa de suicidios aumentó durante el periodo y es una de las más altas del país. Preocupa en especial el aumento en el número de adolescentes que mueren por esta causa. Así mismo, es preocupante las muertes en accidentes de tránsito, aunque durante el periodo disminuyó el número de casos, la tasa de muertes por esta causa en 2005, según el INMLCF, fue la más alta del país.

El buen manejo de las finanzas públicas del municipio es otro de los aspectos positivos de



la administración pasada. El municipio aumentó el porcentaje de inversión sobre los gastos totales durante el cuatrienio, el cual representó en 2007 el 83%. Las fuentes de este mayor gasto provinieron principalmente de los mayores recursos girados por Empresas Públicas de Medellín, seguidos de cerca por un aumento en el recaudo de los ingresos tributarios. Sobre el crecimiento futuro de los primeros, es necesario precisar que existe una disyuntiva entre las necesidades de expansión de la empresa, que implican un mayor endeudamiento, y las necesidades de mayores recursos del municipio; dicha disyuntiva deberá ser analizada en profundidad por el Concejo de la ciudad, en la medida en que aunque existe un Acuerdo del Concejo que impone un límite para los recursos transferidos de forma ordinaria, también está abierta la posibilidad para que el Concejo apruebe aportes extraordinarios.

Finalmente, dos retos importantes que debe enfrentar la administración municipal es el de la mejora permanente de la información con la cual se diagnostica, se diseña, se implementa y se evalúan las políticas públicas y el de la realización de evaluaciones de impacto de, por lo menos, los programas estratégicos. En el primer caso el municipio no cuenta con información sobre el crecimiento del PIB en la ciudad, tampoco con indicadores de pobreza y desigualdad; en otros casos la información no es continua, por ejemplo, en el tema del déficit de vivienda, y el del espacio público per capita; en otros la información no es oportuna como es el caso de algunos indicadores de seguridad ciudadana.

En cuanto a la evaluación de los programas, es necesario resaltar, por ejemplo, que la apuesta de la línea cuatro del anterior Plan de Desarrollo “Medellín productiva, competitiva y solidaria” desarrolló el programa estratégico de

Cultura E como eje articulador de la línea y en el cual se planteó como objetivo dar respuesta a la cultura de emprendimiento en toda la ciudad. Con una inversión de \$96 mil millones en el programa de Cultura E, de los cuales 68% se destinaron a cultura y creación de empresas, es decir \$65 mil millones, se muestran algunos resultados como son la creación de 4886 empleos en empresas barriales y 1758 empleos calificados, el apoyo a 2526 empresas, de las cuales el 90% son microempresas barriales y el 10% son empresas de alto valor agregado. No obstante, no se ha hecho seguimiento al comportamiento de estas nuevas empresas y no se conoce su tiempo de supervivencia. Tampoco se conoce cuantos son los beneficios que obtienen en promedio las personas que participan en los programas frente a los costos promedio en que incurre la administración.

Es por ello que es indispensable que la administración le muestre a la ciudadanía si los programas que está ejecutando son o no eficientes, y además siempre los contraste frente a otras alternativas de acción. Es así como en el caso del empleo, destacado por la ciudadanía en la encuesta de percepción como el tema de mayor prioridad, los ciudadanos le piden a la administración que reduzca los impuestos y ayude a fortalecer las empresas ya creadas, antes que otras alternativas como el apoyo a la creación de empresas. Efectivamente, sobre la primera recomendación el informe *Doing Business* en Colombia (2008) mostró que Medellín tiene un alto espacio de maniobra para mejorar la forma en la cual se hacen negocios en la ciudad, ya que de 13 ciudades analizadas en el país, Medellín ocupó el puesto diez, y en temas puntuales como la facilidad para el pago de impuestos ocupó el último lugar, mientras que en el número de pagos de impuestos ocupó el penúltimo lugar.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín (2007, a) Plan de Desarrollo 2001-2007. Informe final de gestión. 285p.
- Alcaldía de Medellín (2007, b) Análisis del desempeño de la seguridad en Medellín 2000-2006). 76p.
- Anteproyecto del Plan de Desarrollo 2008-2011. "Bogotá positiva: para vivir mejor". 95p.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Subdirección Ambiental (2007). Balance de Gestión 2006-2007. Hacia el desarrollo sostenible de la Región Metropolitana. Medellín. 83p.
- Banco de la República. Seccional Medellín. (2007) Informe Económico Regional. 30p.
- Banco Mundial y Corporación financiera Internacional (2007). Doing Business en Colombia 2008. Washington. 74p.
- CIE e Instituto de Estudios Políticos (2007). "El Capital social en Medellín: medición, determinantes y políticas públicas para su fomento". Universidad de Antioquia, Alcaldía de Medellín y Colciencias. Mimeo.
- Copenhagen Consensus Center –CCC- & Inter-American Development Bank –IDB- (2007). "Results. Consulta de San José 2007". Disponible en: [http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC%20LAC/Outcome\\_Eng.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC%20LAC/Outcome_Eng.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -Cepal- (2007). "Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe". Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana. Santiago de Chile.
- Contraloría General de Medellín (2006) Informe estado de los recursos naturales y del medio ambiente del municipio de Medellín. Medellín, 491p.
- (2005) Informe estado de los recursos naturales y del medio ambiente del municipio de Medellín. Medellín, 308p.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). "La pobreza y la desigualdad en Colombia. Resultados principales y estrategias". Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Disponible en: [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP\\_En\\_Que\\_Vamos/lanzamiento\\_estrategia.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP_En_Que_Vamos/lanzamiento_estrategia.pdf). Fecha de acceso: Marzo 4 de 2008.
- Empresas Públicas de Medellín (2007) "La desconexión en SS.PP.D en Medellín. Entendiendo la situación. Subdirección de relaciones con Medellín y Antioquia.
- Encuesta de percepción ciudadana Medellín (2006 y 2007) Ipsos Napoleón Franco.
- Carmen Elisa y Victoria Soto (2007) "Fecundidad adolescente y pobreza. Diagnóstico y lineamientos de política". Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Departamento Nacional de Planeación.
- Castro, Paula; Gómez, Jorge y Carlos Herrán (2007) "Subsidio a la demanda de transporte público para estudiantes del Valle de Aburrá: diseño de un subsidio alternativo. Monografía de grado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Antioquia. 44p.
- Forensis (2006) "Datos para la vida". Publicación anual del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Disponible en: <http://medileg.medicinalegal.gov.co/contenido.zip>
- Fundación Seguridad y Democracia (2007). "Criminalidad y victimización en las ciudades más grandes de Colombia" disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/encuestaCriminalidadVictimizacionCompleta19-2.pdf>
- Fundación Seguridad y Democracia (2007). Informes especiales, boletín Nro. 19, "La seguridad urbana en Colombia: Encuesta anual" disponible en: [http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin19Completo.pdf?product\\_id=354](http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin19Completo.pdf?product_id=354).
- Grupo de Economía de la Salud –GES- (2007) "Monitoreo de la seguridad social en salud en Medellín, 2004 – 2007". Convenio interadministrativo No. 4800001581 de 2007 entre: Secretaría de Salud de Medellín y Universidad de Antioquia (Facultad de Ciencias Económicas). Medellín.
- Iglesias, Enrique (2004). "Democracia y desarrollo. La política importa". En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2004). "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Con-



- tribuciones para el debate". Buenos Aires.
- Lora, Eduardo. (2005) Técnicas de Medición Económica. Metodología y aplicaciones en Colombia. Tercera edición. Alfaomega. Colombia, 418p.
- Medellín Cómo Vamos (2006). "Informe Otra Visión de la Calidad de Vida". Medellín. 16p.
- Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad (2007). Departamento de Planeación Municipal. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2004). "Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". New York.
- Rodrik, Dani (1999). "Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them". IMF conference on Second Generation Reforms. Disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/institutions.PDF>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2007) "Evaluación Integral de Empresas Varias de Medellín ESP". Dirección Técnica de Gestión de Aseo.
- Weitz-Shapiro, Rebecca (2007). "The local connection. Local government performance and satisfaction with democracy in Argentina". Comparative Political Studies. Sage Publications.

# Índice de Gráficos y Tablas

<b>Gestión pública</b>		
Gráfico 1	Medellín, Bogotá, Cali y Cartagena: confianza ciudadana en el alcalde, 2007	6
Gráfico 2	Medellín, Bogotá, Cali y Cartagena: reconocimiento institucional, 2007	6
<b>Cómo Vamos en Educación</b>		
Gráfico 3	Medellín: porcentaje de colegios oficiales y no oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría alta, 2004-2007	11
Gráfico 4	Medellín: porcentaje de colegios oficiales y no oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría media, 2004-2007	11
Gráfico 5	Medellín: porcentaje de colegios oficiales y no oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría baja, 2004-2007	11
Gráfico 6	Medellín, Bogotá y Cali: porcentaje de colegios oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría alta, 2004-2007	12
Gráfico 7	Medellín, Bogotá y Cali: porcentaje de colegios oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría media, 2004-2007	12
Gráfico 8	Medellín, Bogotá y Cali: porcentaje de colegios oficiales con resultados de las pruebas ICFES en categoría baja, 2004-2007	12
Tabla 1	Medellín: indicadores técnicos en educación	14
<b>Cómo Vamos en Salud</b>		
Tabla 2	Medellín: indicadores técnicos en salud	16
<b>Cómo Vamos en Seguridad</b>		
Gráfico 9	Medellín: tasa de homicidios por cien mil habitantes, 2004-2007	19
Gráfico 10	Medellín: Tasa de muertes en accidentes de tránsito 2004-2007	19
Gráfico 11	Principales ciudades y total nacional: Tasa de muertes en accidentes de tránsito, 2005	20
Gráfico 12	Colombia, Antioquia y Medellín: tasa de suicidios por cada cien mil habitantes, 2004-2006*	20
Gráfico 13	Medellín, Bogotá, Cali y Cartagena: Tasa de suicidios por cada cien mil habitantes, 2004-2006	20
Gráfico 14	Medellín: delitos contra la vida la integridad personal y contra la familia, 2004-2006*	21
Gráfico 15	Medellín: calificación de la seguridad ciudadana, 2006-2007	21
Gráfico 16	Medellín: respuestas afirmativas a la pregunta: ¿usted ha sido víctima de algún delito en el último año?, 2006-2007	23
Tabla 3	Medellín: indicadores técnicos en seguridad	23
<b>Cómo Vamos en Vivienda</b>		
Gráfico 17	Medellín: área aprobación en m <sup>2</sup> , según licencias de construcción en m <sup>2</sup> para VIS, 2004-2007	26
Gráfico 18	Valle de Aburrá y Rionegro: área aprobada para VIS, 2006-2007	27
Gráfico 19	Medellín: Porcentaje de personas que consideran que la oferta de vivienda está por encima de su capacidad económica	27
<b>Cómo Vamos en Servicios Públicos</b>		
Gráfico 20	Medellín: evolución de los servicios suscritos y desconectados por año, 2003-2007	29
<b>Cómo Vamos en Medio ambiente</b>		
Gráfico 21	Medellín: niveles de ruido en Db, 2004-2006	31
Gráfico 22	Medellín: nivel de concentración media anual de partículas de polvo en 10 micras PM, tres estaciones, 2004-2007	32
Gráfico 23	Medellín: contaminación hídrica Río Aburrá- Medellín, 2000-2006	32
Tabla 4	Medellín: indicadores técnicos en vivienda	33
Tabla 5	Medellín: indicadores técnicos en medio ambiente	33



<b>Cómo Vamos en Movilidad vial</b>		
Gráfico 24	Medellín: porcentaje de personas que perciben que el desplazamiento al lugar de trabajo o estudio toma mas tiempo que en el año anterior	36
<b>Cómo Vamos en Espacio público</b>		
Tabla 6	Medellín: indicadores técnicos en movilidad y espacio público	40
Gráfico 25	Medellín: calificación ciudadana para las zonas verdes del barrio en el que habitan, 2006-2007	40
<b>Cómo Vamos en Responsabilidad ciudadana</b>		
Gráfico 26	Medellín: Cantidad de comparendos por emisión de gases, 2004-2006	41
Gráfico 27	Medellín: cantidad de comparendos por pico y placa a carros particulares, 2005-2007	41
<b>Cómo Vamos en Finanzas públicas</b>		
Gráfico 28	Medellín: relación de deuda sobre los ingresos totales corrientes, 2004-2007	43
Gráfico 29	Medellín: participación de los intereses con respecto al ahorro operacional, 2004-2007	44
Gráfico 30	Medellín: porcentaje de inversión sobre los gastos totales, 2004-2007	44
<b>Cómo Vamos en Desarrollo económico</b>		
Tabla 7	Medellín y sus comunas: evolución del Índice de Calidad de Vida, 2001-2006	46
Tabla 8	Medellín y sus comunas: Evolución del Índice de Desarrollo Humano, 2001-2006	47
<b>Cómo Vamos en Empleo</b>		
Gráfico 31	Medellín y Colombia: Tasa de desempleo, 2004-2007	49
Gráfico 32	Medellín, Bogotá y Cali: Tasa de desempleo, 2001-2007	49
Gráfico 33	Colombia, Medellín, Bogotá y Cali: Tasa de subempleo objetivo, 2004-2007	50
Gráfico 34	Colombia, Medellín, Bogotá y Cali: Tasa de subempleo objetivo, 2004-2007	50

- ▶ Medellín Cómo Vamos es un proyecto ciudadano que tiene el propósito de evaluar los cambios en la calidad de vida de la ciudad. Para lograr este objetivo, el proyecto estudia el impacto del Plan de Desarrollo Municipal en las áreas determinantes del bienestar, a través de un conjunto de indicadores de resultados.

La información técnica se discute con expertos de la academia, el sector público y el sector privado con el fin de identificar los temas prioritarios para la ciudad. Al mismo tiempo, se tiene en cuenta la opinión ciudadana por medio de una encuesta de percepción que comenzó en 2006 y se realiza cada año.