



bservatorio de políticas públicas de Medellín

Concejo de Medellín
Centro de Investigaciones Económicas —CIE—
Universidad de Antioquia

Presentación

Razones para un observatorio de políticas públicas

La sociedad colombiana, no obstante contar con una constitución que crea distintas instancias y mecanismos de participación ciudadana, aún no logra salir del letargo y pasividad que propiciaba la carta política de 1886.

El Concejo de Medellín, consciente de su papel político como vocero de los distintos intereses de los habitantes de la ciudad, ha considerado imperativo crear el Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo el papel del Concejo en lo relacionado con el control político. Este mecanismo de monitoreo de las distintas políticas públicas que se ejecutan en la ciudad, busca mantener informada a la comunidad, en forma regular y sistemática, de la marcha de los programas económicos, sociales y ambientales, entre otros, que afectan la vida de la ciudadanía.

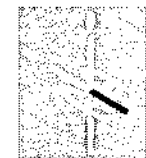
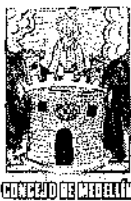
Consideramos que este Observatorio debe ser un propósito estratégico y permanente que no quede condicionado a un período político determinado, sino que su vigencia sea indeterminada, de forma tal que el ciudadano lo identifique como propio y que el alcalde de turno sepa que sus programas, financiados con recursos públicos, tendrá un seguimiento cuyo único fin es

velar porque lo prometido y desarrollado en la administración local se cumpla, para buscar mayor bienestar de todos los ciudadanos.

Este es el primer número del Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, que será el órgano de expresión que permita que los ciudadanos puedan seguir la marcha de la Administración local.

En esta oportunidad presentamos una mirada retrospectiva de lo que han sido las políticas seguidas por administraciones anteriores, desde 1993. Como primer ensayo o prueba piloto, estamos entregando un análisis de lo ocurrido en la ciudad respecto a las políticas de empleo, educación, salud y competitividad.

Esperamos que ya iniciado el proyecto, se pueda mantener como medio de expresión de una ciudad que está interesada en mejorar cada día su nivel de vida y en que haya una creciente eficiencia en la aplicación de los recursos públicos que emanan de los impuestos de la sociedad. Las distintas formas de organización de la comunidad tendrán en este Observatorio un medio para mantenerse al tanto de lo que ocurre en nuestra ciudad. Esperamos contar con los aportes y sugerencias de todos los estamentos de la sociedad.



Centro de Investigaciones
Económicas
Universidad de Antioquia



I. Sector salud

Las políticas públicas en salud son de las más relevantes en cualquier país, y más aún cuando se trata de países como Colombia, que presentan indicadores precarios de cobertura, calidad, eficiencia y saneamiento básico.

En el país, se dieron grandes cambios institucionales en el sector salud con la expedición de la ley 100 de 1993, que fueron complementados con la ley 60 de 1993 y posteriormente con la ley 715 de 2001. Con este Marco legal se regulan las transferencias del gobierno central a los entes territoriales para la financiación de la salud y la educación principalmente.¹

La política pública en salud ocupa un lugar sobresaliente por el volumen de recursos invertidos y por las transformaciones institucionales que sufrió el sector. En efecto, por un lado, el gasto en salud se incrementó en al menos 2% del PIB² en un período corto (1995-1997) y, por el otro, se produjeron cambios en la organización industrial de los mercados de salud que implicaron, entre otros fenómenos, una nueva composición de la oferta del seguro y los servicios de salud, nuevas formas de pago a los hospitales y la descentralización territorial.

Como consecuencia de estas transformaciones, los entes locales vienen asumiendo una mayor responsabilidad en la regulación del sector. Ello indica, que la política pública local debe velar por la focalización mediante la afiliación al régimen subsidiado de la población más vulnerable a la protección en salud. Por ende, se debe disponer de una información transparente, hacer una utilización de instrumentos como el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Subsidios—Sisben— y realizar una acertada aplicación de la información y de instrumentos de política, sin descuidar la vigilancia de las empresas que prestan el servicio de salud. Por último, la política municipal también debe encargarse de la provisión de bienes y servicios indispensables para mantener un buen estado de salud de la comunidad, provisión que no la harían las empresas privadas por los altos costos o por la falta de información.

A. La política pública en salud en los planes de desarrollo de Medellín: 1993-2003

La ciudad de Medellín ofrece una ilustración sobre los problemas de la implementación que ha tenido la

reforma consagrada en la Ley 100 de 1993, de modo que mientras ésta plantea una meta ambiciosa (la cobertura universal del seguro de salud) y unas acciones muy complejas de política pública, la ciudad estuvo enfrascada durante varios años en tensiones políticas y falencias en la capacidad técnica para enfrentarse a una reforma de esta naturaleza. Un efecto concreto de la indecisión inicial, para poner en marcha la reforma, son los pocos recursos que la ciudad recibe del Fondo de Solidaridad y Garantía y, en consecuencia, la baja cobertura del régimen subsidiado de salud, que resulta inferior a los logros alcanzados por ciudades como Bogotá, Cali y Barranquilla.

Dos puntos centrales han marcado las tensiones políticas: en primer lugar, durante 1995-1998, período que marca el inicio de la implementación de la reforma, era necesario separar la función de la dirección del sistema local de salud de la prestación de servicios, de modo que Metrosalud se mantendría como ente descentralizado pero perdía el monopolio de la política de salud y debía transformarse en Empresa Social de Estado—ESE—, conservando su naturaleza de red de servicios de salud. En cambio, era necesario crear la Secretaría de Salud como dependencia de la Alcaldía, encargada de manejar el fondo local de salud, afiliar a la población al régimen subsidiado, proveer el plan de atención básica y contratar con Metrosalud la atención de la población vinculada. En medio de estas exigencias legales (reconociendo que desde el gobierno nacional se enviaban señales confusas) la posición de la administración de turno fue la de aplazar la transformación e incluso pretender mantener los recursos en Metrosalud sin avanzar en la afiliación al régimen subsidiado, comportamiento que generó fricciones con el Ministerio de Salud. Una vez se superó esta etapa, Metrosalud se separó de la Secretaría de Salud y ésta asumió su nuevo rol, aunque en la práctica la primera puede ser controlada por la segunda a partir de la junta directiva y de los contratos.

En segundo lugar, durante 1998-2000, período en el que se esperaba el desarrollo pleno de la reforma, la administración de entonces pretendió realizar una reestructuración de Metrosalud mediante su división en diez Empresas Sociales del Estado que corresponderían a cada una de las denominadas unidades intermedias de salud. Luego de casi dos años de discusión, la unidad de empresa se mantuvo y por fortuna para la ciudad no se adoptó la iniciativa oficial, sobre todo si

1 Para profundizar sobre este punto véase: *Coyuntura Económica* Vol. 33 No.2, Fedesarrollo. Septiembre de 2003.

2 Bienes y servicios producidos en el territorio nacional en un período de tiempo.



se tiene en cuenta el escenario de crisis en el que entraron los hospitales públicos y que en Bogotá se adelantó un proceso inverso mediante la fusión de varios de sus hospitales.

En el período más reciente, 2001-2003, la situación política se presentó más tranquila y, si bien no se contó con iniciativas claras para mejorar los indicadores del sector, existió voluntad para la estabilidad de Metrosalud y del Hospital General. Como hecho preocupante para la nueva administración, que comenzó en 2004, se tiene que en los últimos meses de 2003, antes de terminar su período, el Alcalde Luis Pérez nombró los Gerentes para estas dos entidades, que tienen un período fijo de tres años.

La salud —en el Plan de Desarrollo de Medellín 1993-1995— se enmarca en el anterior sistema nacional de salud, con un énfasis en la oferta de servicios y en el interés en qué la población esté sana, tenga fácil acceso a dicha oferta y participe de la orientación del sector. Es así como sus estrategias se refieren “a las acciones necesarias para garantizar a los pobladores de Medellín la disponibilidad de servicios públicos y asistenciales básicos”.

De manera coherente con lo anterior el Plan de Desarrollo, se traza los siguientes objetivos: ampliar la cobertura de los servicios de salud, promover y desarrollar programas de prevención y promoción, establecer indicadores positivos del nivel de salud de la población (períodos libres de incapacidades, madres embarazadas con atención prenatal, cobertura de vacunación), estimular la planeación local de los servicios de salud, con la participación y el control de la comunidad, promover la cooperación interinstitucional e intersectorial, promover campañas de educación en salud y promover la ampliación de cobertura de atención a los grupos más vulnerables, como el binomio madre-niño, adolescentes y tercera edad.

La salud en el bienestar social —en El Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1998—. Aunque ya estaba en marcha la Ley 100, este último plan continúa enmarcado en el anterior sistema nacional de salud y no hace explícito el aseguramiento como parte de la nueva política nacional de salud. Más bien, se mantiene el énfasis en la oferta, mediante el desarrollo y crecimiento local, financiero, administrativo y técnico de la red pública de servicios de salud en sus tres niveles, así como en garantizar la oportunidad y accesibilidad a los servicios, en buscar la coordinación y concertación con actores del desarrollo para la intervención de los factores de riesgo y en generar protectores de salud.

Se destaca que, a pesar de no estar articulado al sistema de seguridad social en salud, creado mediante la Ley 100, este plan considera en sus estrategias la consolidación de la dirección local de salud, separándola administrativa y financieramente de las Empresas Sociales del Estado —ESE—, pero al mismo tiempo plantea un período de transición que se enmarca legalmente en el Decreto 2491 de 1994, en el que se pretendía asumir las funciones de Empresa Promotora de Salud para el régimen subsidiado, “con una oferta que garantice la calidad y oportunidad en la atención de la demanda”. Esto puede interpretarse como el intento por mantener el sistema anterior, inyectando los nuevos recursos directamente sobre la red pública de servicios.

La salud en el marco del desarrollo social y el mejoramiento de la calidad de vida —en el Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000—. Este plan reúne características que, en comparación con los dos anteriores, le dan un valor técnico y teórico importante. Por una parte, se plantea una visión acerca de la salud, como componente del bienestar y de la calidad de vida, así como determinada por múltiples factores. Por otra parte, partiendo de precisiones sobre la situación de salud y ciertos indicadores claves del sistema, el plan se acoge íntegramente al sistema general de seguridad social en salud y es así como se nota un menor énfasis sobre la oferta pública y la accesibilidad, mientras se da predominio al desarrollo del aseguramiento y se reconoce el carácter mixto de la oferta al incluir a las IPS privadas.

El plan señaló unas metas concretas, entre las cuales se destacan: cobertura de vacunación (95%), mortalidad materna (2×10.000), mortalidad infantil (12×1.000), ejecución del plan de atención básica (100%), cobertura de la seguridad social (90%), acceso a los servicios de salud (100%), modernización administrativa y operacional de las Empresas Sociales del Estado. A su vez, los programas diseñados en este plan ofrecen una estructura que es prácticamente estándar en el marco del sistema creado en la Ley 100: Plan de atención básica, aseguramiento, fortalecimiento de la gestión, fortalecimiento de la red de servicios, y prestación de servicios.

La salud dentro de la justicia social —en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003—. Mantiene su articulación al sistema de seguridad social en salud, e hizo explícito el propósito de hacer de Medellín una *Ciudad Saludable*. Aunque no define este concepto, plantea aspectos muy similares al plan anterior, y es así como dice que los actores del sistema “ejecutarán acciones de promoción de la salud, prevención de la



enfermedad, aseguramiento de la población, prestación de servicios de salud con eficiencia, eficacia y calidad mediante el desarrollo de la red de servicios públicos y privados”.

Sin que se cuente con metas, el plan se basó en los siguientes programas: *Aseguramiento en salud*. Al reconocer escasez de recursos, solamente se compromete en mantener la cobertura del régimen subsidiado, e “incrementarla de acuerdo con los recursos asignados y disponibles del sistema”. Como aspecto que marca una actitud de revisión sobre el sistema actual, de manera similar a como se logró adelantar en el Plan 1995-1998, se planteó que las administradoras del régimen “aumenten la contratación con la red pública (...) y estudiar la posibilidad de que la Dirección Local de Servicios de Salud —DLSS— sea administradora directa de esos recursos públicos”. Dentro de este programa, se menciona también la vigilancia sobre el régimen contributivo y el subsidiado, así como la atención de la población vinculada, manteniendo para este último la prioridad de contratación con Metrosalud.

Fortalecimiento de la red de servicios de salud. Se plantea, de acuerdo a las normas vigentes, propender por el cumplimiento del sistema obligatorio de garantía de la calidad, competencia que fue trasladada al Departamento de Antioquia mediante la Ley 715 de 2001; programa de inversiones para Metrosalud y el Hospital General, convenios con la primera institución para fortalecer la red de urgencias, atención a vinculados, y plan de atención básica, entre otros.

Los demás programas, son: *Fortalecimiento y ampliación del plan de atención básica; Cobertura y calidad, prioridad de la salud; y campañas de salud pública*.

En conclusión, la política de salud en la ciudad, durante la última década, ha presentado dos períodos claramente diferenciados: hasta 1998 predominó una resistencia a la adopción del sistema de seguridad social y se mantuvo una política de subsidios a la oferta y la accesibilidad; a partir de allí, los dos últimos planes mantienen la articulación al sistema y la política nacional de subsidio a la demanda, sin muchas novedades o propuestas originales desde la ciudad.

B. Coberturas de salud en Medellín y el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Subsidios —Sisben—

En la ciudad, la oficina de Planeación Municipal se ha encargado del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Subsidios —Sisben—. Este instrumento que sirve para establecer la política de focalización de la población ha venido ampliando el número de personas encuestadas: en 2002, el 54,3% del total de habitantes de Medellín se encontraban clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisben, siendo el nivel 2, con el 24,3%, el que reúne más personas. En los tres niveles sobresale la población con edad entre 15 a 44 años y le sigue la de 5 a 14 años.

Antes de iniciar el análisis del régimen subsidiado y el Sisben, es importante señalar que este último tiene problemas para identificar el número de personas registradas que pasan de un nivel a otro, es decir, las que pasan de un nivel inferior a otro más alto o viceversa, lo que afecta la debida afiliación al régimen subsidiado, al beneficiar a familias con más capacidad económica que otras, o viceversa. Por otra parte, se afecta el cálculo no solo de la cobertura del régimen subsidiado sino además, del régimen contributivo, por los ciclos de afiliación que están asociados con el ciclo económico, es decir, cuando una persona afiliada al régimen subsidiado encuentra empleo formal se afilia al régimen contributivo y de esta forma se puede presentar duplicidad en la afiliación, al no desaparecer de las estadísticas de afiliados al régimen subsidiado.

En el caso de la salud, el Sisben se asocia al régimen subsidiado, pues éste debe incluir la población más desprotegida y vulnerable de la sociedad; esta población se llama potencial y se puede identificar con otros métodos de medición de la pobreza, además de los clasificados en el nivel 1 y 2 del Sisben, como son: las Necesidades Básicas Insatisfechas —NBI—³ y el de la Línea de Pobreza⁴. Lamentablemente, las medidas de cobertura para este régimen utilizando los anteriores cálculos de pobreza, dan resultados muy diferentes. El motivo es la disparidad en los resultados de pobreza que arroja cada método. La identificación de los pobres con el índice Sisben se enfrenta a errores

3 El índice de NBI tiene en cuenta las carencias o necesidades insatisfechas, por lo cual se refiere a vivienda inadecuada y sin servicios básicos, hacinamiento crítico, ausentismo escolar y alta dependencia económica.

4 La Línea de Pobreza (LP— establece aquel mínimo de ingresos para comprar una canasta de bienes y servicios básicos; las familias o personas que están por debajo de este umbral son clasificadas como pobres. En América Latina el umbral establecido por el Banco Mundial fue de dos dólares. En Colombia es calculada con base en la encuesta de ingresos y gastos del Dane.



Cuadro 1. Medellín: Cobertura del régimen subsidiado en salud, 1998-2002

	Sisben1 + Sisben2	Sisben1+ Sisben2 + Sisben3	Necesidades Básicas Insatisfechas —NBI—	Población Total
1998	0,61	0,29	0,70	0,11
1999	0,49	0,26	0,71	0,11
2000	0,48	0,25	0,71	0,11
2001	0,44	0,24	0,70	0,11
2002	0,39	0,22	0,74	0,12

Fuente: Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Cálculos: Observatorio de Seguridad Social-Grupo de Economía de la Salud. CIE-UdeA. 2003.

tales como la inclusión de no pobres identificados como pobres y la no inclusión de pobres al ser identificados como no pobres.⁵

La cobertura de la población potencial clasificada en el nivel 1 y 2 del Sisben en 2002 fue del 39%; esto quiere decir que gran parte de la población que debió ser objeto de focalización de la política pública de salud no estuvo afiliada al régimen subsidiado.⁶ Lo preocupante son los grupos de la población vulnerable que tienen baja capacidad de pago, pues al no estar afiliados en el régimen subsidiado y suponiendo que no lo están en el régimen contributivo, estarían vinculados al sistema, lo que significa que pueden ser atendidos en las Empresas Sociales del Estado —en el caso de Medellín: Metrosalud y el Hospital General—, pero no tienen los mismos beneficios ni facilidades que los afiliados.

La tendencia del régimen subsidiado es la de dar mayor afiliación a las personas clasificadas con un puntaje más bajo, esto quiere decir que tienen más oportunidad de ser afiliados los clasificados en el nivel 1 que los clasificados en el nivel 2. De los clasificados en el nivel 1, el 86,8% y el 60,9% estaban afiliados al régimen subsidiado en 2001 y 2002 respectivamente; mientras que, del nivel 2, el 34,6% y el 31,4% lo estaban, para este mismo periodo.⁷ Por otra parte,

se ve cómo en ambos niveles el porcentaje de afiliación con respecto a la población potencial decrece de un año a otro. Ahora, al relacionar los encuestados y los afiliados por género, nos damos cuenta de que, además de que la afiliación en el 2001 y 2002 se mantuvo prácticamente estable, el total de mujeres afiliadas con respecto al total de mujeres encuestadas fue sensiblemente mayor a este mismo indicador aplicado para los hombres, 19,7% y 17,1% respectivamente en el año 2002.⁸

Los afiliados al régimen contributivo en el Valle de Aburrá en 2002, es decir, aquellas personas que siendo empleados o independientes realizan un pago para poder ser atendidos en las Empresas Promotoras de Salud —EPS— y en las Instituciones Prestadoras de Salud —IPS—, presentaron las siguientes características: el 46,2% eran hombres y el 53,8% mujeres; por otra parte, el 51,6% de la población estaba en el rango de edad de 15 a 44 años, y le seguía la población entre 5 y 14 años, con el 18,3%.

Según la categoría de clasificación, los cotizantes fueron 41,8% y los beneficiarios 58,2%. Según aproximaciones, 1.513.858⁹ corresponde al total de personas que estaban afiliadas al régimen contributivo en Medellín, en el 2002; número que podría ser ampliado si se

5 Para profundizar sobre este punto véase: "El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de salud en Colombia", *Comercio Exterior* Vol. 53, No. 6, Junio de 2003. Pp. 574-586.

6 En términos absolutos estamos hablando en el 2002 de una población potencial clasificada en los niveles 1 y 2 igual a 621.282 y los que estaban afiliados eran 240.640 personas.

7 Los datos bases para los cálculos corresponden a las estadísticas de la Seccional de Salud de Antioquia. Anuarios estadísticos de Antioquia. El corte para el año 2002 fue el 17 de julio de este año.

8 El total de mujeres y hombres encuestados y clasificados en los niveles 1 y 2, en el 2002 fue de 679.513 y 619.559 respectivamente, y las mujeres afiliadas al régimen subsidiado fueron 133.625 y los hombres 105.867.

9 Datos: Dirección Seccional de Salud de Antioquia, Anuario Estadístico de Antioquia 2002. Estas estadísticas están infladas, es decir que en ellas aparecen más afiliados al régimen contributivo de los que realmente reciben atención, pues esta cifra incluye los duplicados —están en el Seguro Social y en otra EPS— los morosos —están registrados pero deben cuotas y no pagan, entonces no reciben atención— y aparecen personas de otros municipios que tienen vida económica y laboral en Medellín, entonces se afilian a EPS del municipio. Una cifra más aproximada es mirar la de los afiliados compensados, que son por los que el fosa da la cuota.

**Cuadro 2. Medellín: Cobertura de vacunación, 1999-2002**

	1999	2000	2001	2002
Poliomielitis (VOP) <1 año	79,54%	82,57%	87,14%	93,44%
Difteria, tos ferina y tétano (DPT) <1 año	80,85%	87,04%	89,12%	89,77%
Tuberculosis (BCG) <1 año	82,94%	103,01%	112,23%	113,31%
Hepatitis B (HB) <1 año	92,78%	79,92%	98,20%	96,15%
Haemophilus influenza tipo B (Hib) <1 año	56,84%	41,92%	48,98%	61,26%
Triple viral (SRP) 1 año	79,94%	87,72%	119,65%	152,08%

Fuente: Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Programa Ampliado de Inmunizaciones.

logran establecer condiciones e incentivos para trabajadores como taxistas, empleadas domesticas y empleos del sector solidario que están por fuera del sistema.

C. Niveles de vacunación y de mortalidad en Medellín

En el cuadro 2, vemos como casi todos los indicadores de vacunación que se establecen con respecto a la población objetivo —en su mayoría los menores de un año—, están por debajo del 100% y es mucho más alarmante que la cobertura de la vacunación contra la influenza de tipo B alcanza solo el 41,9% de la población objetivo en 2000, dejando a gran número de niños desprotegidos. Por otra parte, es llamativo que las coberturas de vacunación contra tuberculosis y triple viral son superiores al 100%, porque se vacuna población con sobre edad y ello necesariamente no implica que la población esté con un mejor nivel de salud, sino, que está siendo vacunada porque hay problemas de este tipo, como pasa hoy en día con la tuberculosis.

De la mortalidad materna, la mayor tasa por cada 1000 nacidos vivos fue de 0,4 en el 2002. Las tasas de mortalidad peri natal —muertes fetales y de recién nacidos vivos— y de mortalidad de niños, ambas con respecto a 1000 nacidos vivos, son mayores que la materna, de 11,2 y 11,3 en 2002 respectivamente. Además, se observa como en 2000 éstas presentan, al igual que la materna, un incremento representativo, hecho que debió ser, en ese momento, objeto de observación y alerta para que se tomaran medidas al respecto. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el nivel de mortalidad, además de ser el reflejo de las condiciones de salud de la población, está afectado por causas de violencia que terminan deteriorando el capital humano de la ciudad.

D. Conclusión

La política pública de salud en Medellín, formulada en los planes de desarrollo de la ciudad, debe tener

presente que frente al régimen subsidiado, un gran número de la población aun no ha sido afiliada y que la comunidad tiene problemas de información para afiliarse. Por otra parte, el Sisben tiene problemas para identificar las personas que deberían ser objeto de focalización. En el régimen contributivo hay problemas para establecer estadísticas contundentes y claras de las personas de Medellín que pertenecen a este régimen, pues a la ciudad afluye un gran número de personas de otros municipios que demandan los servicios de las EPS e IPS.

II. Sector educativo

La educación, al igual que la salud, es uno de los factores de desarrollo humano más importantes y además uno de los principales instrumentos para alcanzar la senda de crecimiento económico, al contar con fuerza laboral calificada, productiva y capaz de vivir en comunidades cada vez más civilistas y civilizadas.

En el contexto de globalización, la inversión en todos los niveles educativos —preescolar, primaria, secundaria y postsecundaria en el caso colombiano— se vuelve cada vez más relevante para ampliar las oportunidades de las personas, no solo como realizaciones, sino, además, en el aspecto laboral, que como agregado fortalecerá la vinculación del país en un contexto de competencia al adaptarse a los nuevos procesos tecnológicos y productivos.

En Colombia, el gasto público en educación con respecto al PIB, presenta una tendencia creciente: en 1984 solo era del 3,7% del PIB, en 1991 fue de 5,1% y a finales de los noventa fue de 5,7%. A pesar de este aumento tan significativo en el gasto, la política educativa aún no logra ser suficiente para lograr objetivos de desarrollo humano y crecimiento necesarios para un país en desarrollo y con las características socio-políticas de Colombia.



Según Carlos Eduardo Vélez, hay retos que enfrentar: la alta inequidad en el acceso a la educación, la baja calidad de la educación, la baja eficiencia en el sector —elevadas tasas de fracaso escolar: repetición y deserción—, la deficiente distribución de los recursos, a pesar del aumento del gasto público en educación, la alta demanda de servicios educativos por parte de los hogares colombianos y las ineficiencias e inequidades a las que se ha enfrentado el sistema educativo por la puesta en marcha de la descentralización.¹⁰

A. La política pública en educación en los planes de desarrollo de Medellín, 1993-2003

Las acciones educativas planteadas en el Plan de Desarrollo para Medellín 1993-1995 estuvieron encaminadas a lograr la convivencia y el desarrollo, fomentando los valores, ampliando la cobertura y mejorando la calidad de la educación, disminuyendo las tasas de deserción escolar y promoviendo la educación no formal en modalidades prioritarias para el municipio y la subregión. Sobre las modalidades impartidas en la educación no formal se propuso adecuarlas al ámbito cultural de la localidad.

Los objetivos de la política de educación formulados en el Plan de Desarrollo 1995-1997 fueron: ampliar la cobertura en educación primaria y secundaria al 100% y mejorar la calidad, asegurar el acceso y la permanencia, y por último, mejorar la infraestructura educativa. Uno de los proyectos innovadores que se plantearon fue el modelo de pedagogías activas consistentes en capacitación a docentes y dotación de textos, que incluiría la utilización de medios de comunicación para este fin.

La Veeduría Ciudadana,¹¹ en su evaluación, señaló que: los programas que integraron el último proyecto enunciado, son una alternativa exitosa y viable que requiere continuidad. Por otro lado, indicó que el programa de los centros pilotos para la capacitación del docente quedó inconcluso, pues en la administración del alcalde Sergio Naranjo Pérez alcanzó a adelantar el proceso de adquisición de terrenos y construcción, más no su funcionamiento. Reconoce que se logró una buena cobertura, una alta inversión en construcción, mantenimiento, adecuación y dotación, pero ante la falta de un sistema de información

no se puede saber cuál fue la incidencia de los programas en el aprendizaje.

En el Plan de Desarrollo del período administrativo 1998-2000, se asumió la concepción de la educación ligada a la cultura, argumentando que por esta vía se puede generar una convivencia pacífica. Por ello, el plan consideró que se debían tener en cuenta las exigencias sociales del desarrollo.

La Veeduría Ciudadana evaluó que los programas de la administración del alcalde Juan Gómez Martínez fueron discontinuos con respecto a la administración anterior, sobre todo en los relacionados con la calidad; por ejemplo, en el período 1995-1997 se invirtieron \$500.000.000 en el centro para la capacitación de los docentes y este proyecto se abandonó en la administración municipal 1998-2000, quedando inconcluso.¹²

En la administración del alcalde Luis Pérez Gutiérrez 2001-2003, una de las estrategias fue la de formar un nuevo ciudadano. En el Plan se mantuvo la concepción de educación ligada a la cultura, considerada por la administración anterior, y además se retomaron las políticas del período 1993-1995 de la convivencia pacífica y generación de valores.

Los programas contemplados en el Plan fueron: *la ciudad se enseña*, que incluye la educación informal y campañas de prevención de comportamientos agresivos y otros, dirigidos a mejorar la calidad educativa y a alcanzar la cobertura total. Para estos fines, la utilización de la tecnología se consideró fundamental. Esta administración contempló el vínculo entre la educación y la convivencia ciudadana, por lo cual retomó el proyecto que tenía el municipio con el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, desde el convenio de diciembre de 1998.

B. Población escolar y cobertura educativa

Según las estadísticas, Medellín, a diferencia de otros municipios como Bello e Itagüí, presentó una baja tasa de crecimiento de la población escolar: 0,21% entre el 2003-2004. Debe tenerse en cuenta que, para este período, la tasa de crecimiento de la población total fue mayor: 1,1%, ya que ello representará en cinco años un incremento en la población escolar.

10 Vélez, Carlos Eduardo. *La educación*. Colombia, Fundamentos Económicos de la Paz. Banco Mundial, Alfaomega Colombia S.A. Bogotá, 2003.

11 Balance. Plan de Desarrollo de Medellín: 1995-1997. Veeduría Ciudadana. Pp. 119-144.

12 Balance. Plan de Desarrollo de Medellín: 1998-2000. Veeduría Ciudadana. Pp. 99-122.

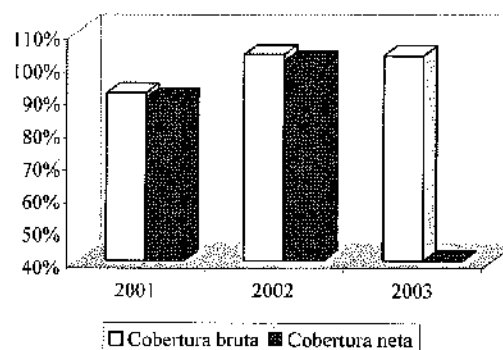
**Cuadro 3. Medellín: población total y en edad escolar, 2003-2004**

Población Total	Año	
	2004	2.071.391
	2003	2.049.131
Población de 5 a 17 años	2004	458.921
	2003	457.942
% de población de 5 a 17 años del total de la población	2004	22,2
	2003	22,3

Fuente: MEN, con base en proyecciones DANE.

En cuanto a la población educativa matriculada en 2003, el mayor número de estudiantes se encontraba en el nivel de primaria, 271.441 niños; el sector oficial atendía el 87,0% del total de matriculados en este nivel. Por otra parte, la participación del sector oficial educativo es menor en el nivel secundario, pues en la básica secundaria se atendió el 78,6% y en la media se atiende el 79,2%.¹³ Además como lo recomienda el Ministerio de Educación, "Medellín debe centrar sus esfuerzos en evitar la pérdida de más del 10,0% de los educandos entre la básica primaria y la básica secundaria y de más del 25,0% entre la básica secundaria y la media".¹⁴

En el periodo 2001-2003 se dio un aumento de las tasas de cobertura bruta y neta¹⁵ de educación en Medellín. La primera paso de un 91,4% en 2001 a un 103,1% en 2003; la segunda, de un 89,8% en 2001 a un 101,3% en 2002. Como se observa, la cobertura bruta en 2003 superó el 100% debido a las tasas de extraedad y la tasa de cobertura neta es mayor al 100%, a juicio del Ministerio de Educación Nacional —MEN—, por factores de error en las proyecciones poblacionales. En cuanto a la cobertura bruta por niveles educativos debe tenerse en cuenta que las menores tasas se presentaron en preescolar y media. Según el Ministerio los mayores esfuerzos que debe hacer la ciudad deben ser en los niveles de básica secundaria y media.

Gráfica 1. Medellín: tasas de cobertura educativa, 2001-2003

Fuente: MEN, Oficina de Planeación. Para 2003 no hay dato de la cobertura neta.

Cuadro 5. Medellín: cobertura bruta por niveles, 2001- 2003

Niveles	2001	2002	2003
Preescolar (5-6 años)	42%	40%	65%
Básica primaria (7-11 años)	119%	126%	123%
Básica secundaria (12-15 años)	97%	120%	111%
Media (16-17 años)	63%	80%	79%
Total (5-17 años)	91%	103%	103%

Fuente: MEN, Oficina de Planeación.

La extraedad, o estudiantes con más edad de la establecida como rango normal por niveles educativos, aparece por causas como: factores económicos —ante un bajo nivel de ingreso algunas familias no puede solventar el gasto privado en educación entonces algunos menores quedan por fuera del sistema—¹⁶, por desplazamiento o violencia en su lugar de origen que incide en un retiro parcial de la educación, por la baja oferta educativa —los niños no encuentran cupos en los colegios oficiales—, y por problemas de aprendizaje que aumentan la repitencia o la deserción escolar. En Medellín, incluyendo la zona rural, las cifras de extraedad, son muy altas; en el año 2001 el 16,4% de

13 Fuente: Ministerio de Educación Nacional —MEN—, Resolución 166.

14 República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional. Perfil del sector educativo, departamento de Antioquia. Municipios Certificados de Medellín, Bello, Itagüí, Turbo y Envigado. Febrero, 2004.

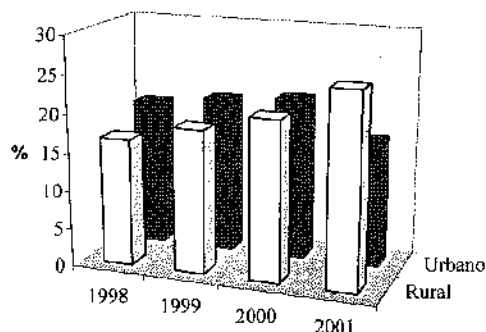
15 La cobertura bruta incluye toda la población escolar, mientras que la cobertura neta incluye a la población escolar que esta en edad de estudiar.

16 La actual administración (2004-2007) estableció el subsidio de transporte. Este subsidio debe ser analizado posteriormente para ver si tiene un impacto positivo en el acceso educativo del grupo de población a focalizar, es decir en aquella población escolar que por sus bajos recursos económicos y por la lejanía de la escuela presentaba problemas de acceso o deserción.



los estudiantes de la zona urbana tenían extraedad y en la zona rural sumaban el 25,3%.

Gráfico 2. Medellín: tasa de extraedad en el área urbana y rural, 1998-2001



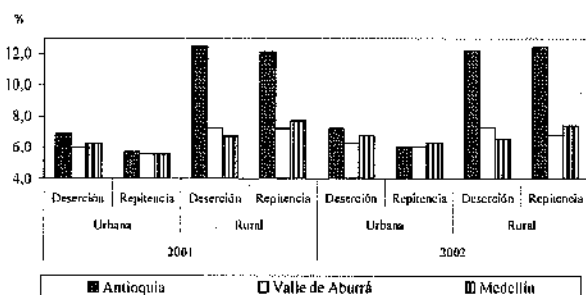
Fuente: Secretaría de Educación y Cultura de la Gobernación de Antioquia. Dirección de planeamiento educativo.

C. Eficiencia del sector educativo

Además de la extraedad, también se da la deserción y la repitencia, que caracterizan la falta de eficiencia del sistema educativo. En el caso de Antioquia, el Valle de Aburrá y Medellín ambas tasas son más altas en la zona rural que en la urbana, en el periodo 1998-2001.

En la zona urbana de Medellín, la deserción fue más alta que la repitencia, en los años 2001 y 2002; siendo esta última, en la ciudad, en el año 2002, aún mayor que la presentada en el Valle de Aburrá, 6,8% y 6,35% respectivamente. En cuanto a la repitencia, creció en el Municipio, pues pasó del 5,6% a 6,3% del 2001 al 2002.

Gráfica 3. Antioquia, Valle de Aburrá y Medellín: deserción y repitencia urbana y rural, 2001-2002



Fuente: Anuarios Estadísticos de Antioquia. 2001-2002.

D. Calidad educativa

La relación alumno docente de Medellín es muy superior al promedio registrado en Colombia en los años 2000-2001. Por este hecho no se puede afirmar que se esté afectando la calidad educativa; sin embargo, esta última presenta indicadores preocupantes. Los resultados de las pruebas Icfes, como producto del proceso de aprendizaje de la educación recibida en la básica primaria, secundaria y media, son alarmantes.

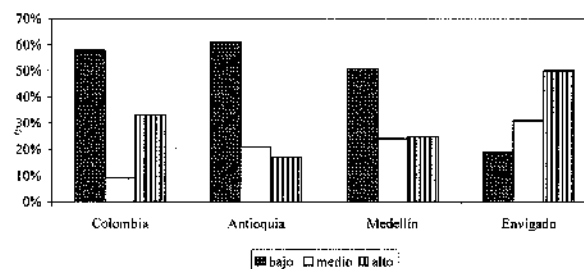
Cuadro 6. Colombia y Medellín: relación alumno docente, 2000-2001

Años	Medellín		Colombia	
	2000	2001	2000	2001
Total	32	33	25	25
Zona urbana	32	33	26	26
Zona rural	33	33	23	23

Fuente: Secretaría de educación y cultura de la gobernación de Antioquia. Dirección de planeamiento educativo.

En Medellín, en 2003, más de la mitad de los colegios tuvieron una calificación baja según las pruebas Icfes, un 24,0% obtuvo resultados medios y solo el 25,0% logró una calificación alta. A pesar de que estos dos últimos porcentajes fueron mayores al promedio del departamento de Antioquia, nos encontramos, comparativamente mal con respecto al municipio de Envigado, donde los resultados son opuestos, es decir, el 50,0% de los colegios obtuvieron unos resultados altos y solo el 19,0% bajos.

Gráfico 4. Colombia, Antioquia, Medellín y Envigado: pruebas Icfes, porcentaje de colegios por categoría, 2003.



Fuente: MEN, Oficina de Planeación.

E. La educación y el empleo

Las tasas más altas de desempleo, a septiembre de 2003, correspondieron a la población con secundaria

**Cuadro 7. Medellín: Indicadores laborales por nivel educativo, septiembre 2003**

Nivel educativo	Tasa Global de Participación	Tasa de Desempleo	Tasa de Ocupación	Cesante	Aspirante
Ninguno	42,5	16,0	35,7	16,0	0,0
Primaria incompleta	53,2	16,3	44,6	15,2	1,0
Primaria	58,1	15,2	49,3	13,3	2,0
Secundaria incompleta	50,0	18,0	41,0	14,8	3,2
Secundaria	77,2	18,8	62,7	14,5	4,4
Superior Incompleta	77,9	17,3	64,4	13,2	4,2
Superior	89,9	7,9	82,8	7,4	0,5
No informa	65,2	9,9	58,7	7,5	2,4
Total	63,6	16,2	53,3	13,4	2,8

Fuente: DANE-ECH. Septiembre 2003.

incompleta y completa 18,0% y 18,8% respectivamente, y la tasa de ocupación más alta fue para los profesionales con el 82,8%. Los cesantes —aquellos que se encuentran buscando trabajo y que antes trabajaron por lo menos dos semanas consecutivas— son en su mayoría personas con un bajo nivel educativo: 16,0% sin ningún nivel y 15,2% con primaria incompleta.

De la población ocupada en Medellín y el Valle de Aburrá, las personas con niveles educativos de secundaria completa e incompleta son las que tienen una mayor participación, entre ambas suman el 47,6% de la población ocupada; además, en su mayoría están siendo empleadas en los sectores de comercio, servicios e industria que son los más representativos de la econo-

mía del área. Se destaca que la población menos educada participa más en actividades de transporte comunicaciones y construcción. En cambio la población con mayor nivel educativo es significativa en sectores como los servicios financieros y la actividad inmobiliaria.

F. Conclusión

En los planes de desarrollo de las diferentes administraciones se considera el aumento de la cobertura y la calidad, y la asociación entre la educación y la convivencia en la ciudad. Con respecto a esto último se presenta la idea, implícita o explícitamente, de que la educación es un instrumento para lograr unas buenas condiciones de convivencia entre los habitantes de la

Cuadro 8. Medellín y Valle de Aburrá: población ocupada según nivel educativo por rama de actividad económica. (Septiembre de 2003)

	Total	Ninguno	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Superior incompleta	Superior completa	No informa
Total	1.234.816	26.970	118.493	179.742	265.814	322.903	144.164	154.073	22.656
Comercio	345.548	10.095	40.418	53.818	80.782	100.424	36.652	18.746	4.612
Servicios	314.632	6.444	29.895	40.385	61.681	72.466	36.973	59.783	7.005
Industria	285.403	3.316	18.533	44.899	68.017	86.303	30.708	28.261	5.367
Transporte y comunicaciones	100.568	2.281	12.238	17.558	25.886	25.392	9.778	4.250	3.206
Actividad Inmobiliaria	69.398	1.025	1.869	6.275	7.902	15.480	15.228	20.586	1.033
Construcción	66.535	2.565	12.938	13.418	17.984	10.889	2.582	5.510	649
Servicios financieros	24.074	-	-	1.053	1.045	5.330	8.286	8.360	-
agricultura	15.923	818	2.387	1.633	1.923	2.316	1.681	4.380	784
Electricidad, gas y agua	10.352	201	-	502	397	3.850	2.052	3.350	-
Minas y canteras	2.363	226	215	201	196	452	224	849	-

Fuente: Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. No. 4. Marzo de 2004. DANE y FENALCO.



ciudad. Por otro lado, a pesar de preservar estas ideas en materia educativa, se hacen inversiones que muchas veces quedan inconclusas —según las evaluaciones de la Veeduría Ciudadana— Lo que impide lograr los resultados o metas inicialmente planeadas; más aún, aunque conceptualmente se tiene en cuenta el vínculo entre educación y convivencia no hay sinergia clara entre los programas.

En Medellín se debe prestar más importancia a la calidad de la educación que se imparte en básica primaria, secundaria y media, ya que los resultados de la calificación de los colegios de la ciudad según las pruebas Icfes son deficientes, pues más de la mitad de los colegios en 2003 obtuvieron una calificación baja; además la relación alumno-docente es mayor al promedio nacional.

En el análisis del sector y en los programas educativos se deben tener en cuenta los factores socioeconómicos y políticos que afectan el buen desempeño de los escolares; para ello se deberán identificar las causas por las cuales se está presentando tan bajo puntaje en las Icfes. Por otro lado, se debe estudiar si las mismas originan los problemas de eficiencia del sector: deserción y repitencia.

La población con un bajo nivel educativo tiene una mayor participación en el mercado laboral, en los sectores de construcción y transporte, y telecomunicaciones, además un gran porcentaje son cesantes, esto quiere decir que las personas con bajo nivel educativo, en su mayoría, son empleadas en sectores de baja remuneración y son más vulnerables a encontrarse buscando trabajo después de haber laborado como mínimo dos semanas.

III. Empleo

Valle de Aburrá y Medellín: Estructura de la fuerza de trabajo, último trimestre de 2003.

La población total en Medellín, en el último trimestre de 2003 creció 1,53% con respecto al mismo trimestre del año anterior; de igual forma, en este mismo periodo, la población en edad de trabajar presentó una tendencia creciente, pero con una tasa mayor: 1,85%. De esta población, el 63,4% era económicamente activa y el 36,6% inactiva. Por otra parte, en Medellín y el Área Metropolitana, en el último trimestre del

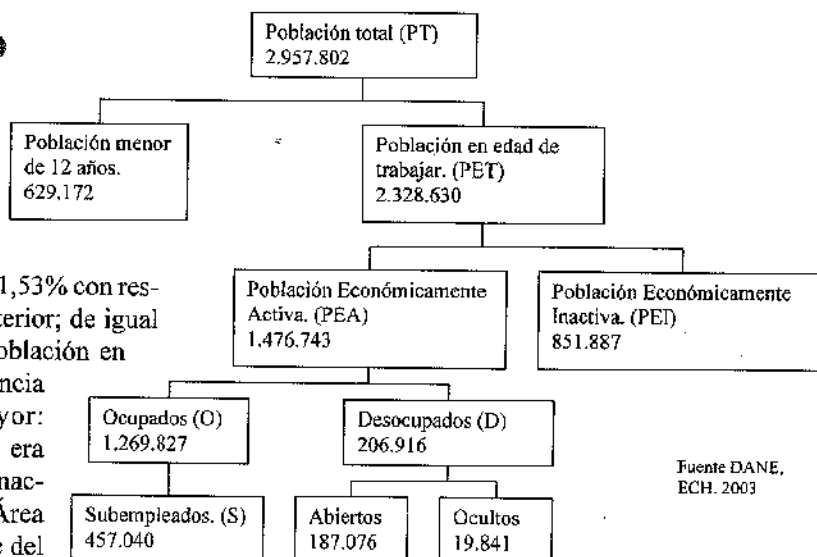
año 2003 se registró una tasa de desempleo del 14,0% y de subempleo del 30,9%, esto último quiere decir que de los ocupados, el 36,0% son subempleados.

A. El empleo en los planes de desarrollo

En el Plan de Desarrollo de 1995-1997, la prioridad fue crear un entorno favorable para generar empleo, por esto el plan se centró en la economía solidaria, en el fortalecimiento de pequeñas unidades productivas o de servicios organizadas como cooperativas y asociaciones.

Los programas de esta estrategia fueron: *apoyo a la generación de empleo*, cuyos objetivos eran promover empleos productivos, potenciar la generación de empleo —mediante compras oficiales a cooperativas y microempresas, y mediante la ejecución de obras de infraestructura—, educar en artes y oficios, y la ampliación, difusión y descentralización de sistemas de información laboral —oficinas de información para el empleo como la del Servicio Nacional de Aprendizaje —Sena—. Otro programa fue el *fomento a la economía solidaria* cuyos objetivos se centraron en la creación de empresas solidarias de salud, en la capacitación para formar este tipo de empresas y en el apoyo para que éstas ejecuten programas de obras públicas.

Según balance de la Veeduría Ciudadana el programa de *información para el empleo* fue muy importante para la intermediación del empleo, la definición de los perfiles y la orientación en la capacitación para el empleo; la Veeduría, además, consideró que la siguiente administración debía seguir con este programa. Por otro lado, señaló que el programa de *fomento*



Fuente DANE,
ECH. 2003



a la economía solidaria, que pretendió crear un alto número de cooperativas, no fue exitoso, porque al poco tiempo desaparecieron o se encontraban en estado agónico, lo cual evidenció que los cortos procesos de capacitación y las pocas ayudas económicas no eran suficientes.

Entre 1998-2000 se impulsaron programas como: *el plan de choque para la generación de empleo directo; el apoyo a organizaciones de la sociedad civil generadoras de empleo* que incluyó los subprogramas de *sistema integral de apoyo a las pequeñas y medianas empresas* y el de *apoyo a la productividad y los ingresos de las microempresas*; el de *accesibilidad al mercado laboral y al empleo* —mediante los centros de información, convenios de capacitación y el observatorio para el empleo—; el de *empleo no calificado* y el *Consejo de Desarrollo Empresarial*. Las metas fueron crear cerca de 70.000 empleos y capacitar entre 12.000 y 15.000 personas en áreas que respondieran a la demanda.

Otros asuntos que sobresalen en el balance que hizo la Veeduría Ciudadana fueron la baja cobertura que se dio en el apoyo a pequeñas y medianas empresas, y el desmonte del programa de información para el empleo —en asocio con el Sena—, ante el nulo apoyo de la administración; la supresión de la Consejería Económica que tenía a cargo, desde la administración anterior, la discusión, concertación y coordinación de políticas y programas para la generación de empleo y la incapacidad de la administración para cumplir con las metas, por falta de planeación.

En el Plan *Medellín competitiva, hacia una revolución de la cultura ciudadana 2001-2003*, el tema de empleo está inscrito en dos líneas: *La revolución de la cultura ciudadana y Medellín competitiva*. En la primera línea, en el programa de *mejoramiento de la equidad y calidad* se considera la revolución en la educación para el trabajo,¹⁷ y en la segunda, en el programa de *los Contac Center, el principio de la revolución del empleo y el fomento a la innovación y la creación [de empresas de base tecnológica]*.

En el programa de *innovación para el conocimiento* se incluyó en el Plan el apoyo a la empresa tradicio-

nal, que considera acciones que otras administraciones habían implementado o al menos tratado de implementar tales como el fondo de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el Observatorio del empleo y los centros de información para el empleo para dirigir la capacitación hacia la demanda laboral. Además, con el fin de apoyar estas empresas, también se creó el Banco de los Pobres.

Según la investigación *La gestión de generación de empleo y su impacto en el mercado de trabajo de Medellín y el Valle de Aburrá 1999-2002*¹⁸, las políticas de los programas de empleo estuvieron dirigidas a generar empleo de choque (corto plazo), reactivar los sectores intensivos en mano de obra (mediano plazo), apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa (mediano y largo plazo) y aumentarla cobertura, equidad y calidad de la educación y reentrenamiento laboral (largo plazo).

Además, en la investigación citada, a partir de los Planes de Desarrollo, se evidencia la concentración de la política en creación de empleos de choque, la baja destinación de recursos a programas de empleo, la falta de coordinación y continuidad de los programas de una administración a otra y la inexistencia de una definición clara de política de empleo. Por otra parte, según sus cálculos, la participación sectorial en los programas de empleo durante 1999-2002 fue así: Organizaciones No Gubernamentales 34%, Sector Público 31%, Sector Solidario 21% y Sector Empresarial 14%.

B. Estadísticas de empleo en Medellín

1. Tasa global de participación

La tasa global de participación —TGP— indica qué porcentaje de la población en edad de trabajar es económicamente activa (ocupados y desocupados). En Medellín observamos que en el trienio 2001-2003, correspondiente al periodo administrativo del Alcalde Luis Pérez, la TGP creció, pasando de 61,0%, en el primer año de mandato, a 62,3% en 2003. Sin embargo, Medellín y el Área Metropolitana presentaron, junto a Barranquilla, una de las más bajas tasas, ubicándose por debajo de ciudades como Bogotá, Cali y Bucaramanga.

17 El Plan define la revolución en la educación para el trabajo, a la "(...) educación con calidad, que forme seres humanos integrales, con habilidades y destrezas en el manejo de equipos y herramientas, que les permita proyectarse como trabajadores calificados, que aporten con sus conocimientos a la productividad, competitividad de la ciudad y logren una mejor calidad de vida".

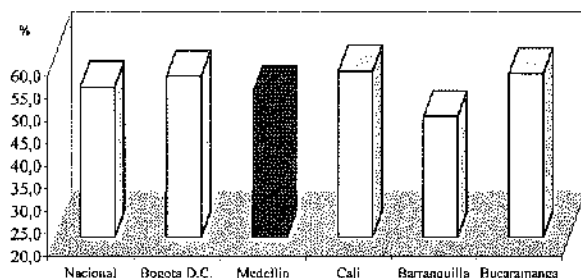
18 Quiceno Pérez, Liliana y Valencia Álvarez, Claudia. Memoria de Grado para optar al título de economista de la Universidad de Antioquia. 2004.



2. Ocupación

En Medellín y el Área Metropolitana la tasa de ocupación¹⁹ presentó una recuperación, pues se pasó de tener en promedio 1.112.505 personas ocupadas en 2001 a 1.209.313 en 2003. La tasa de crecimiento de la ocupación, tercer trimestre de 2001 y 2003, fue del 10%.²⁰ Esta tendencia coincide con el ciclo de recuperación que vive la economía nacional; además, a pesar de que la tasa de crecimiento de la ocupación del Área hubiera sido mayor que la nacional: 4,69% y 1,35% respectivamente, entre 2001 y 2003, en este último año la ocupación se sitúa un punto por debajo de la tasa nacional.

Gráfica 5. Colombia y principales ciudades: tasa de ocupación, 2003



Fuente: Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. No. 4. Marzo de 2004. DANE y FENALCO

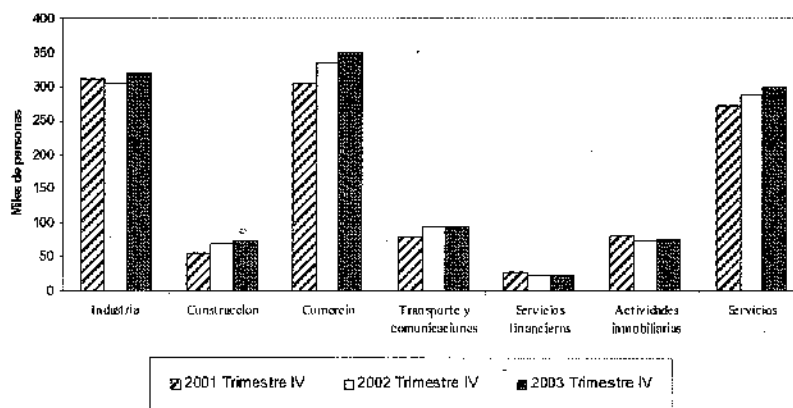
Las actividades económicas de ocupación de las personas de Medellín y el Valle de Aburrá, en el trienio 2001-2003 fueron, principalmente, el comercio, la industria y los servicios. Entre estos tres sectores se empleó el 76,6% del total de los ocupados a septiembre de 2003. En cuanto al comportamiento de los sectores, el comercio y los servicios presentaron un crecimiento continuo en el trienio: 15,5% y 10,5% respectivamente. La construcción fue el sector que presentó un mayor crecimiento en el período, 35,1%; los servicios financieros y las actividades inmobiliarias tuvieron una tendencia decreciente.

3. Desempleo

El Área Metropolitana, en el periodo 2001-2003, llegó a registrar una tasa de desempleo del 20,6% en el primer trimestre del 2001; en ese año, en promedio, se registró una tasa de desempleo del 18,1%. En el último trimestre de 2003 se logró el 14%, siguiendo la tendencia decreciente del desempleo en Colombia. A pesar de esta disminución tan significativa, la situación de desempleo en la ciudad no deja de ser preocupante, pues se situó, en promedio, casi dos puntos por encima del promedio nacional en el año 2003, 16,0% y 14,2% respectivamente. La población desempleada del Área, registrada en el último trimestre de 2003, fue de 206.916 personas; de ellas se calcula que el 90,14% correspondía a desempleo abierto.

La población cesante de Medellín y el Área Metropolitana—personas que habiendo trabajado antes, por lo menos dos semanas consecutivas se encuentran buscando trabajo—, se encontraba empleada principalmente en actividades de comercio, industria y servicios, 26,6%, 23,1% y 23,0% respectivamente. Esto indica que a pesar de ser los sectores que más emplean mano de obra de la ciudad y el Área, no están absorbiendo la población cesante que se ha desempeñado en tales actividades.

Gráfica 6. Valle de Aburrá y Medellín: población ocupada por actividad económica, 2001-2003



Fuente: Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. No. 4. Marzo de 2004. DANE y FENALCO.

19 Ocupados = (Ocupados / Población en Edad de Trabajar)*100

20 El total de población ocupada en Medellín y el Valle de Aburrá en el tercer trimestre de 2001 y 2003 fue de 1.122.205 y 1.234.814, respectivamente. Fuente: Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. No. 3, Marzo de 2003 y No. 4, Marzo de 2004. DANE y FENALCO

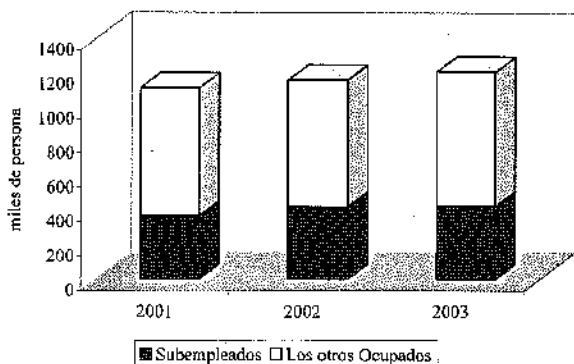


4. Subempleo

Las tasas de subempleo en el país, es decir aquella que registran los ocupados que quieren y pueden trabajar más tiempo, son altas. De las cinco ciudades principales, Barranquilla es la que registra una menor tasa promedio en 2003 con 21,3%, y le sigue Medellín con 29,7%, por debajo del promedio nacional que fue 31,9%. A pesar ello, se puede afirmar que Medellín, fuera de tener una de las más bajas tasas de ocupación tiene además, un alto nivel de subempleo equivalente a 428.004 personas en 2003.

De 2001 a 2003 la tasa de subempleo creció en 15,4% mientras la tasa de empleo lo hizo en 4,7%. En otras palabras, a pesar de que la tendencia del empleo es creciente en este periodo, una parte considerable de la población está ocupada en condición de subempleo.

Gráfica 7. Medellín: relación entre subempleados y el total de ocupados, 2001-2003



Fuente: Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. No. 3, Marzo de 2003 y No. 4, Marzo de 2004. DANE y FENALCO.

Por rama de actividad, los sectores que sobresalen por sus niveles de subempleo en Medellín y el Área Metropolitana, a septiembre de 2003, fueron comercio, servicios e industria, con 32,1%, 24,0% y 20,1%, respectivamente. Esto indica que, a pesar de ser los sectores que más empleos generan, un alto porcentaje son inadecuados por su tiempo, ingreso o competencia.

C. Conclusión

El empleo está asociado a la dinámica macroeconómica del país, con diferencias de orden coyuntural siguiendo las características de la economía local. En general, los comportamientos de las variables más re-

presentativas del mercado laboral no se apartan de la tendencia nacional.

Las políticas locales, planteadas por distintos actores (gobierno, sector solidario, ONG, sector privado) obedecen a su articulación a la economía nacional. En particular, la política de empleo local o locales, si incluimos el Área Metropolitana, se ha orientado esencialmente al empleo de corto plazo, de tipo coyuntural o empleo de emergencia que propone soluciones temporales de ocupación mientras el mercado laboral asimila la fuerza de trabajo disponible.

La caída sensible de las altas tasas de desempleo que se han registrado en los últimos años, es el resultado de los mejores índices de desempeño de la actividad económica, donde predomina el sector privado.

El marco institucional que ha guiado el sector público deja cada vez menos capacidad al Estado de incidir, es decir, de afectar los niveles de desempleo, y la mayor responsabilidad recae en el sector privado.

No se puede decir cuál ha sido el impacto de los diferentes programas de empleo, ya que no se cuenta con la información y metodología que expliquen qué empleos se generaron por la propia dinámica económica y cuáles corresponden a programas específicos: públicos, solidarios o privados.

Los sectores más vulnerables al desempleo son los mismos que nos muestran los distintos estudios de orden nacional: jóvenes entre 14 y 29 años y mujeres.

El empleo informal cada vez tiene un peso más significativo en los empleos que se dan en las ocho principales áreas metropolitanas. Igualmente se afianza la demanda laboral por parte de la pequeña empresa que va adquiriendo una importancia relevante en la actividad económica general.

Parece también repetirse la tendencia nacional en el Área Metropolitana respecto al papel del sector rural y urbano como generadores de nuevos puestos de trabajo. Es el área urbana la que refleja las mayores tasas de ocupación, bastante más elevadas que las que se dan en el sector rural.

Metodológicamente se hace imposible evaluar el impacto de una política de empleo formulada en la ciudad, respecto a los demás municipios que conforman el Área Metropolitana, pues la información estadística disponible agrupa los datos de la ciudad con los de municipios del Valle del Aburrá.



IV. La competitividad: un reto para las políticas públicas en Medellín

Desde mediados de la década de 1980 se aceleraron los procesos de integración comercial y apertura económica, en Colombia. Los esfuerzos para insertar la economía nacional en el mercado mundial se han concentrado en la firma de acuerdos comerciales, en la negociación de preferencias arancelarias y en el cambio de política comercial. A su vez, se llevaron a cabo una serie de cambios institucionales y de política económica con el fin de aumentar las exportaciones como motor de crecimiento del producto, los cuales se concentraron en tres mecanismos: la profundización de acuerdos comerciales existentes y la firma de otros nuevos, la negociación de preferencias unilaterales y nuevos esquemas de promoción de exportaciones. En este contexto, desde 1995, la política de promoción de exportaciones orientó el apoyo institucional al desarrollo de factores de competitividad de largo plazo.²¹ Específicamente, en Antioquia se creó en 1993 el Comité Asesor de Comercio Exterior —Carce—, que a su vez está encargado de elaborar el Plan Estratégico Exportador Regional —Peer— y la oferta exportable del departamento.

Estos mecanismos se emprendieron con el fin de aumentar la inserción de la economía regional en el mercado internacional y mejorar la competitividad de la región. Aún así, las empresas no son los únicos actores sociales que pueden mejorar la competitividad. El entorno predominante en una región determina el grado de competitividad y eficiencia con que las empresas realizan el proceso productivo. Dicho entorno se ve afectado por la demanda local —los consumidores—, el mercado de insumos y las instituciones. En cuanto al primero de estos factores, los consumidores deben ser exigentes, encontrarse en asociaciones con el fin de incentivar el proceso productivo mediante la exigencia de mayor calidad, con determinadas especificaciones en los productos y, en fin, en la diversificación y que estimulen la calidad de la oferta. En cuanto al segundo, los insumos deben poseer características específicas para el proceso productivo, con una calidad óptima. En cuanto al tercer factor, el Estado debe contar con unas institu-

ciones claras y precisas que incentiven los intercambios y de una manera justa, asimismo asegurar una infraestructura óptima para la conexión de la región con los mercados internacionales y propiciar un ambiente de seguridad tanto para los inversionistas internacionales como para los nacionales. De esta manera, el Estado juega un rol importante en la determinación de la competitividad de una región. Así, el Estado debe asumir un enfoque que se encuentre relacionado con la dirección que se da a las políticas en conjunto. Los dirigentes de la Ciudad de Medellín, a lo largo de la década de 1990, han seguido unos enfoques divergentes entre sí, no lográndose una definición de largo plazo de esta variable.

En este contexto, se quiere examinar el papel que las políticas públicas jugaron en el desempeño de la competitividad de la ciudad en la década de los noventa. Con este fin se organizan tres secciones. La primera sección es ésta introducción. La segunda contiene la discusión teórica en torno a la competitividad, haciendo énfasis en la relación entre competitividad y políticas públicas. Por último, se examina el énfasis de las últimas tres administraciones locales en el tema de la competitividad y se analizan los resultados de algunos indicadores que la literatura internacional ha identificado para medirla, usando información de la industria antioqueña en el período 1989-2000 como reflejo del comportamiento de la competitividad de la ciudad. Las conclusiones se presentan en la parte final de la sección.

A. Consideraciones teóricas sobre competitividad

La idea de que la competitividad es el factor que diferencia a una economía exitosa de otras que no lo son en el concierto internacional, ha tomado relevancia desde mediados de los años noventa en Colombia. Existen diversas definiciones de competitividad, que dependen del punto de referencia del análisis. Según una definición común de competitividad a nivel de firma o de sector “significa la capacidad de las empresas de una región para diseñar, desarrollar, producir y colocar sus productos en el mercado internacional en medio de la competencia con empresas de otros países (Alic, 1999)”²². Por otro lado, a nivel nacional o regional, una definición común establece que “la competitividad comercial es la

21 Ochoa (1996). “Políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Colombia”. *Revista Integración y Comercio*, 18: 19-32.

22 Definición citada por: Garay S, Luis Jorge. *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Departamento Nacional de Planeación. Tomo I. Santa fe de Bogotá, Julio, 1998. En esta parte del trabajo fundamentaremos nuestra exposición en este trabajo y en las referencias citadas por él.



capacidad de un país [o región] para competir eficazmente con la oferta extranjera de bienes y servicios en los mercados doméstico y extranjero” (Ten Kate, 1995)²³. O, teniendo en cuenta el nivel de vida, la competitividad “es el grado en que una región puede, bajo condiciones de mercado libre, producir bienes y servicios que satisfagan los requerimientos de los mercados internacionales y, simultáneamente, mantener o expandir los ingresos reales de sus ciudadanos (President’s Commission on Industrial Competitiveness, 1985)²⁴.

Asociados a las anteriores definiciones se encuentran diversos enfoques de competitividad. Uno de ellos se encuentra en *Ventaja Competitiva de las Naciones* de Michael Porter, el cual está basado en el diamante de competitividad. En el mismo, se integran cuatro elementos: condiciones de demanda, factores de producción, sectores conexos de apoyo y estrategia y, por último, la estructura y rivalidad de las empresas. Así, una economía es competitiva cuando las empresas son eficientes, realizan la transformación del producto en el menor tiempo posible y con la mejor calidad. Además, la competitividad también depende del tipo de instituciones que existan, de la transparencia y eficiencia del Estado para hacer reales tales instituciones, de los gustos de los agentes y finalmente, de la eficiente coordinación de todas las variables que interactúan en el mercado.

De otro lado se encuentra el enfoque de competitividad sistémica. Este enfoque, como el diamante de Porter, enfatiza en la interacción de cuatro niveles económicos y sociales: micro, macro, meso y meta. A parte de la importancia que tiene el nivel micro, en el cual una sociedad usualmente sustenta la competitividad, los otros tres niveles brindan un entorno apropiado para incentivar la producción y la eficiencia productiva, entre los cuales el Estado representa una función fundamental generando incentivos para que los intercambios se lleven de la manera más eficiente posible, además de generar un ambiente en el cual las empresas posean suficiente información acerca de insumos, tecnología, etc., y al precio más competitivo-el de equilibrio en competencia perfecta-. El punto en el cual se diferencia este enfoque del desarrollado por Porter es en la preponderancia dada al entorno institucional, ya que con unas reglas claras de juego, la sociedad estará dispuesta a asumir riesgos, los cuales estimularán y mejorarán el proceso productivo.

Otra visión de la competitividad es planteada por Coriat (1997), según la cual existen al menos doce factores que afectan la competitividad desde el punto de vista macro y micro, que a su vez pueden ser agrupados en dos categorías: competitividad costo y competitividad no costo. En la competitividad costo se encuentran factores como: costo del trabajo, costo del capital, costo de los insumos, entre otros del mismo tipo. Por su parte, en la competitividad no costo se encuentran factores como la capacidad instalada de las industrias, la diferenciación del producto, la respuesta a demandas cambiantes por parte de las empresas, tiempos de entrega, redes de compra, de comercialización, etc., que están relacionados principalmente con la manera como las empresas se desenvuelven en el medio, dado que las condiciones del mercado son cambiantes. Así, la competitividad no costo sería afectada por las acciones que el Estado realice con relación al mejoramiento de la información de la demanda y oferta predominantes en un mercado, de la infraestructura existente en una región, etc.

Por último, rescatamos el enfoque de los determinantes de la competitividad. Bajo éste, la competitividad se define “como la capacidad de la empresa para formular y aplicar estrategias coherentes que le permita ampliar, de manera duradera, una posición significativa en el mercado”.²⁵ De acuerdo con esta definición, el enfoque identifica tres grandes grupos de factores determinantes de la competitividad: los empresariales, los estructurales y los sistémicos.

Los factores empresariales son aquellos en los cuales la empresa tiene poder de decisión, como lo son: la gestión, la innovación, la producción y el recurso humano. Por su parte, los factores estructurales están referidos al tipo de mercado, a la estructura industrial y al régimen de incentivos y regulaciones propios de cada uno, por lo que la empresa posee una intervención limitada. A su vez, en los factores sistémicos la empresa no tiene posibilidad de intervenir puesto que son las externalidades que el entorno económico genera sobre las empresas. Entre éstos se encuentran factores de tipo macroeconómico –tasa de cambio, crecimiento del PIB, oferta de crédito, política salarial-, políticos e institucionales –política tributaria y tarifaria, participación del estado en la economía-, políticas de educación y formación del

23 Op. Cit.

24 Op. Cit.

25 Op. Cit.



recurso humano, tendencias del comercio mundial, flujos de capital, etc. De esta manera, en el mejoramiento de la competitividad, el Estado debe afectar positivamente los dos últimos factores, generando un ambiente óptimo para los intercambios.

De acuerdo con los anteriores enfoques, el Estado debe jugar un mayor y mejor papel en pro de la competitividad necesaria para poder afrontar de una manera óptima los retos internacionales. Debe proveer un entorno tal que, como primera medida, la educación tenga una cobertura del 100% de los ciudadanos; que sea la adecuada a las necesidades del mercado interno. En segundo lugar, debe velar por la seguridad y las reglas de juego necesarias y suficientemente claras para que exista un entorno idóneo para la competencia, en el cual los empresarios sepan que poseen un ambiente seguro para sus intercambios comerciales y que deben ser transparentes en sus actuaciones comerciales. Además, brinda la infraestructura necesaria para asegurar la viabilidad de los intercambios. En fin, según la literatura especializada, las tareas a realizar por el Estado, en términos de asegurar una buena competencia, se circunscriben a la creación de un entorno institucional y de infraestructura idóneos para dicho proceso.

B. La competitividad en Medellín desde las políticas públicas

El énfasis puesto en sus planes de desarrollo, por los dirigentes de la región -alcaldes y gobernador- afectan el comportamiento de la competitividad. Las últimas tres administraciones de la ciudad han presentado diversas consideraciones sobre competitividad. Así, el plan de desarrollo de la administración de Sergio Naranjo aceptaba que "el mundo vive dentro de un marco de globalización y de internacionalización de la economía... un solo mercado mundial, en el cual hay que entrar a competir,.... de aquí nace la ineludible necesidad de manejar una concepción de ciudad enfocada a la competitividad, [de esta manera] se requiere elevar la productividad urbana y propiciar la modernización económica de la ciudad. [Por lo tanto], se hace énfasis en la educación, por ser ésta un medio y un fin en sí misma para: alcanzar el desarrollo económico, social, político y cultural; mejorar la productividad, el ingreso familiar y en consecuencia la calidad de vida".

El cuadro 9 muestra que la administración de Sergio Naranjo realizó un fuerte gasto en educación. Este énfasis, en teoría, afecta la productividad laboral y la tasa salarial, suponiendo que los trabajadores con ma-

yor nivel educativo son los más productivos y reciben salarios más altos. A su vez, la salud fue un sector al cual este alcalde le dedicó un porcentaje alto de los recursos públicos. Este sector mejora la calidad de vida y reduce la cantidad de días que los trabajadores se ausentan de su trabajo y mejoran también la productividad laboral. De esta manera, el énfasis de la administración estuvo centrado en la mejora de la eficiencia factorial, dejando de lado la influencia que las políticas públicas pueden ejercer sobre la conectividad de una región, en un entorno de globalización creciente.

Cuadro 9. Medellín: evaluación de los planes de desarrollo, 1995-2003

Sector	Sergio Naranjo	Juan Gómez	Luis Pérez
	1995-1997	1998-2000	2001-2003
Educación	26,99	13,15	28,15
Salud	24,07	17,20	8,57
Seguridad y Convivencia	4,66	2,70	1,18
Gobernabilidad y descentralización	10,06	8,12	8,39
Infraestructura ¹	15,01	43,81	32,84
Resto ²	19,22	15,01	20,87
Total ³	100	100	100

Fuente: Planeación Departamental y Veeduría del Plan de Desarrollo.
1 Incluye gastos en vías, espacio público, servicios públicos, etc.
2 Incluye gastos en desarrollo rural, empleo, etc.
3 Total de ejecuciones del período.

Por su parte, el Plan de Desarrollo del alcalde Juan Gómez Martínez, reconociendo los rezagos de la anterior administración, reza "...la globalización plantea desafíos de gran magnitud a las políticas urbanas. En este contexto, los gobiernos locales empiezan a entender que la ciudad, como territorio de convergencia entre lo global y lo local, solo se hace viable en el marco de un "proyecto de futuro" que haga posible el equilibrio entre la competitividad; entendida esta como la capacidad de la ciudad para insertarse en los flujos de la economía mundial; la defensa del medio ambiente y los ecosistemas estratégicos; y la cohesión social, que tiene como condición el empleo, la vivienda, el acceso a los servicios básicos, la participación ciudadana y la integración cultural". Así, para insertar a la ciudad en los flujos internacionales, el alcalde Juan Gómez Martínez presenta una fuerte inversión en infraestructura, como lo muestra el cuadro 1, siendo la salud el segundo rubro de importancia en su gobierno. El rubro de infraestructura mejora la conectividad de una región con el mundo reduciendo costos de transporte y acortando los tiempos de recepción de las demandas



y entregas del producto. Aún así, esta política resultó ser incorrecta, en cierta medida, ya que fue emprendida en un período en el cual la economía colombiana se sumió en una de las más profundas crisis de su historia reciente, en donde las acciones políticas debían ser emprendidas hacia la recuperación de la economía vía mejoramiento en los indicadores de eficiencia factorial.

Por último, el plan de desarrollo del alcalde Luis Pérez Gutiérrez, con el reto de ayudar a la economía a emprender su recuperación, define que la "Ciudad Competitiva implica alcanzar índices que signifiquen progreso, bienestar y eficiencia en todos los frentes: servicios públicos, seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología, transporte, hábitat, medio ambiente y, sobre todo, en la oferta de empleo digno²⁶. La lucha contra el desempleo es inaplazable, pues, si éste persiste, ninguna política será socialmente efectiva. Con inversión de recursos públicos propios, esta Administración liderará proyectos productivos estratégicos que generen empleo y recuperen para la ciudad el liderazgo empresarial. [Así], La competitividad, entendida como incrementos de la productividad, está unida en esencia a tres factores: conectividad, innovación y un gobierno local promotor y facilitador". Así, la infraestructura fue el rubro de mayor importancia dentro de las inversiones del alcalde Luis Pérez Gutiérrez, en su período de gobierno, manteniendo el énfasis de la anterior administración, con la Educación como el segundo sector de mayor importancia. En este punto es importante resaltar, que unificó los énfasis de las dos administraciones anteriores. Así, la ciudad entendió que la eficiencia al interior de la empresa debía estar acompañada por acciones tendientes a reducir costos, como por ejemplo el de transporte, y aumentar los niveles de información para la toma de decisiones acerca del nivel y área de las inversiones, mediante la conexión electrónica.

En este contexto político, los indicadores de competitividad²⁷ muestran una mejoría en la década de los noventa. El cuadro 2 muestra los indicadores de Tasa de Apertura Exportadora —TAE—, Balanza Comercial Relativa —BCR—, Productividad Laboral —PL— y Tasa Salarial —TS— utilizando información para la industria antioqueña para el período 1989-2000. Es

notorio que los cuatro indicadores presentan una mejoría a lo largo de la década. Por ejemplo, los indicadores de exposición de la economía a la competencia internacional —TAE y BCR— muestran que la TAE pasa de 9,59% en la primera mitad de la década de los noventa a 15,49% en la segunda. Por su parte, la BCR exhibe una mejoría pues este indicador, a pesar de ser negativo, indicando que la industria es importadora neta pasó de -0,42% en el período 1989-1995 a -0,27% en el período 1995-2000.

A su vez, los indicadores factoriales, productividad laboral y tasa salarial, también exhiben una mejora en los dos períodos. La productividad laboral pasó de 25.553 pesos en la primera parte de la década a 30.831 en la segunda. Además, el aumento de la productividad se encuentra correlacionado con el aumento de la tasa salarial pues, en teoría, el aumento de la productividad laboral implica un aumento en el salario por trabajador, indicando una mejoría en el indicador.

Por otro lado, al mirar los períodos que cubren las administraciones locales de los alcaldes, Sergio Naranjo y de Juan Gómez Martínez, que concuerdan con el período de los indicadores de competitividad se observa, que en el período del primer alcalde mejoran tanto la productividad laboral como la tasa salarial. Este resultado, dado el énfasis de esta administración al tema de la competitividad permite concluir que las acciones llevadas a cabo en este campo dieron frutos en términos de mejoría en la competitividad. Asimismo, al observar los indicadores de exposición comercial para este período se observa que presentaron un deterioro, ya que, tanto la TAE como la BCR disminuyeron en valor a lo largo de dicha administración.

En contraste con el anterior resultado, en el período 1998-2000 los indicadores de exposición comercial exhibieron una mejoría. Este alcalde orientó sus acciones políticas hacia el aumento de la exposición comercial de la ciudad. De esta manera, el resultado obtenido en el período sustenta las acciones emprendidas en este campo. A la vez, tanto la productividad laboral como la tasa salarial siguieron un proceso ascendente, complementando la mejora de la competitividad comercial.

26 Al final de la década de los noventa, el desempleo alcanzó unos niveles similares a los presenciados en la crisis industrial de los ochenta en Colombia. Para análisis más detallado de este fenómeno, vease la sección anterior de este boletín.

27 Ver el Anexo para una definición de los indicadores utilizados en esta parte del texto y los intervalos que toman estos indicadores.

**Cuadro 10. Indicadores de competitividad, 1989-2000**

Años	Tasa de Apertura Exportadora	Balanza Comercial Relativa	Productividad Laboral	Tasa Salarial
1989	5,31	-0,55	27.428	3.948
1990	6,71	-0,51	26.581	3.834
1991	11,90	-0,34	26.675	3.885
1992	11,21	-0,34	21.964	4.110
1993	10,13	-0,43	23.171	4.629
1994	9,32	-0,44	25.887	5.042
1995	12,53	-0,35	27.165	5.238
1996	12,44	-0,26	28.525	5.507
1997	11,66	-0,35	32.072	5.896
1998	13,53	-0,37	30.683	5.893
1999	20,30	-0,17	31.363	6.291
2000	22,51	-0,11	35.180	5.928
1989-1995	9,59	-0,42	25.553	4.384
1995-2000	15,49	-0,27	30.831	5.792

Fuente: DANE. Cálculos propios.

Los indicadores de competitividad para el período del alcalde Luis Pérez Gutiérrez no se pudieron medir debido a la falta de información, aunque es probable que la competitividad siguiera el ascenso presentado en los períodos anteriores, ya que el énfasis de este alcalde complementa las dos anteriores administraciones centrándose en infraestructura y educación, sectores que habían exhibido un comportamiento positivo dado el especial interés de cada una de las administraciones anteriores.

En conclusión, la competitividad de la ciudad de Medellín ha mostrado una mejoría a lo largo de la década pasada; las inversiones emprendidas por cada alcalde en su respectiva administración afectaron positivamente el comportamiento de la misma. Además, en conjunción con lo expresado por la teoría, el gasto en educación, en infraestructura y el mejoramiento de las instituciones públicas afectan positivamente la competitividad de una región.

C. Conclusión

La ciudad de Medellín se ha visto expuesta a importantes cambios institucionales que exponen la región a la competencia internacional. Asimismo, la región ha venido cambiando el rumbo de sus políticas

públicas para afrontar adecuadamente la apertura de la economía. En este campo, se han adelantado inversiones para aumentar el nivel educativo de los habitantes de la ciudad, factor preponderante en el aumento y sostenimiento de la competitividad de una región. A su vez, los administradores locales se han dado a la tarea de mejorar la conectividad y la infraestructura necesarias para el normal funcionamiento de las relaciones comerciales internacionales. En el seguimiento de los indicadores de competitividad, Tasa de Apertura Exportadora, Balanza Comercial Relativa, Productividad Laboral y Tasa Salarial, se observa que las acciones emprendidas por los alcaldes de la ciudad han dado frutos positivos.

Se utilizó información de la industria antioqueña, dado el rezago de información existente para la ciudad de Medellín. Por lo cual, los indicadores de competitividad no pudieron ser calculados para el período de Luis Pérez. El uso de la información de la industria puede sesgar los indicadores, ya que éstos pueden estar reflejando las acciones que la gobernación ha emprendido en el mejoramiento de la competitividad. Aún así, la información utilizada es una primera aproximación al problema. Futuras investigaciones sobre este tema deben tener en cuenta las presentes limitaciones para sus análisis.



Anexos

La literatura internacional sobre el tema ha desarrollado indicadores que permiten determinar el nivel de competitividad de una región. Se escogieron cuatro tipos de indicadores. El primero de ellos es la Balanza Comercial Relativa definida como:

$$BCR = \frac{(X - M)}{(X + M)}$$

Donde: X = Exportaciones de la región

M = Importaciones de la región

Si la BCR es mayor que cero, se dice que la región es exportadora neta. Contrariamente, una BCR menor que cero indica que la región es importadora neta. Si la BCR es mayor que cero se dice que la región es competitiva en los productos que produce. Por el contrario, si es menor que cero se dice que no lo es²⁸.

El segundo indicador es la Tasa de Apertura Exportadora que se define como: TAE = X / P

Con P = Producción de la región. Este indicador examina el grado de orientación externa que tiene una región, al medir la proporción de la producción que es vendida en el exterior. Nótese, sin embargo que la mayor TAE no siempre corresponde a la región con mayor valor exportado, por tratarse de una proporción. Un tercer indicador es la Productividad Laboral que se estima de la siguiente manera: PL = P/L

Donde P es la producción de una región y L es la cantidad de trabajadores empleados en esa región. Este indicador mide la cantidad de producto efectuada por los trabajadores en un año. Como es lógico, a mayor productividad laboral mayor es la eficiencia de las empresas y por lo tanto más competitiva es una región. El último indicador escogido es la tasa salarial definida como: TS = W/L

Donde W es la masa salarial pagada en una región y L es la cantidad de trabajadores empleados en la misma. En teoría, cuando mayor es la productividad laboral la tasa salarial se debe incrementar, indicando una mejora en la competitividad.

Para la medición de los anteriores indicadores se utilizó información de la Encuesta Anual Manufacturera en el periodo 1989-2000 para la industria del departamento de Antioquia. Ésta se encuentra concentrada en el Valle de Aburrá, representando en el año 2000 alrededor de un 85% de la Producción Industrial del departamento. A la vez, la industria regional²⁹ representó el 19,0% del Producto Interno Bruto del departamento³⁰, con el sector agrícola y minero representando, en conjunto, el 20,2% en el mismo año (DANE, 2000). De esta manera, el comportamiento de la competitividad de la industria del departamento resulta una buena aproximación al comportamiento de esta variable en la ciudad. Además, en lo que respecta a la ciudad de Medellín, existen varios problemas en la medición y seguimiento de la competitivi-

dad. El primero, es la falta de bases de datos idóneas para la aplicación de indicadores de competitividad³¹, cualquiera sea el enfoque que se escoja para medirla. Además, la información existente carece de centralización, ya que se encuentra dispersa en diferentes Secretarías del Municipio, sin coordinación para el manejo y publicación de los datos referentes al mismo.

Bibliografía

- ALADI (2000). "El comercio intraindustrial en el intercambio regional". Aladi/Sec, Estudio 130, Diciembre.
- Balance general. Plan de Desarrollo de Medellín, 1995-1997. Veeduría, Plan de Desarrollo de Medellín. 1998.
- Balance. Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000. Veeduría, Plan de Desarrollo de Medellín. 2001.
- BOTERO, Jesús y Jorge Lotero (1992). "Actividad industrial y apertura: los casos de Antioquia y Valle". *Lecturas de Economía*, N. 36, Enero-Julio, p. 17-79
- CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN. Plan Estratégico Exportador para Antioquia. Medellín, 2002. Disponible en sitio de internet www.camaramed.org, fecha de visita: Septiembre 12 de 2003.
- CEPAL (1969). *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*. Santiago, editorial universitaria.
- FUENTE: DANE - Encuesta nacional de hogares. www.dane.gov.co, Date: Septiembre de 2003.
- FUJITA, Masahisa; KRUGMAN Paul, VENABLES, Anthony J. (2000) *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Barcelona. Ariel Economía.
- GARAY, Luis Jorge (1998). *Colombia: Estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá.
- KRUGMAN, Paul. (1998). *The role of geography in development*. Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington D.C. The World Bank.
- _____ (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Editorial Antoni Bosch, Barcelona.
- _____ (1999) y Maurice Obstfeld. *Economía Internacional*. McGraw Hill, Cuarta edición, Madrid.
- MINCOMERCIO (2004). *Estructura productiva y de comercio exterior del departamento de Antioquia*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá. Disponible en sitio de internet www.mincomex.gov.co, fecha de visita: Mayo 11 de 2004.
- OCAMPO, José A. (1991). "Las Nuevas Teorías del Comercio Internacional en los países en vía desarrollo". *Pensamiento Iberoamericano*, N° 20, p. 193-214.
- Plan de desarrollo de Medellín: Acuerdo 45 de 1993. Alcalde: Luis Alfredo Ramos
- Plan de desarrollo de Medellín: En equipo con usted. 1995-1997. Alcalde: Sergio Naranjo Pérez.
- Plan de desarrollo de Medellín: Medellín competitiva. Hacia la revolución de la cultura ciudadana 2001-2003. Alcalde: Luis Pérez Gutiérrez.
- Plan de desarrollo de Medellín: Por una ciudad más humana. 1998-2000. Alcalde: Juan Gómez Martínez
- PORTER, Michael (1990). *La ventaja competitiva de las naciones*.
- Villar, Leonardo (1992). *Política cambiaria y estrategia exportadora*; en Asociación Bancaria, apertura: dos años después, Asociación Bancaria.

28 La BCR sería mejor medirla sectorialmente. El valor de la misma para la región implica que en general se importa más de lo que se exporta, lo que no es cierto para cada sector en particular.

29 Antioquia ha presenciado una desindustrialización relativa. Esta tendencia se ha presentado en general en la industria colombiana. Para detalles, ver (Garay, 1997).

30 Según cálculos de la ANDI (1999), se estima que el Producto Interno Bruto de la ciudad es el 75% del producto interno bruto del departamento.

31 A este respecto, se rescata el informe presentado por la CEPAL (2003) *El escalafón de la competitividad de los departamentos colombianos*. Documento de trabajo en medio magnético, donde en el escalafón nacional, Medellín se encuentra en el puesto tercero, después de Bogotá y Cali. Aunque este documento categoriza a Medellín en el escalafón nacional con respecto a la competitividad, los resultados del estudio son únicamente aplicables al año 2002. Así las cosas, no se puede extraer una tendencia de la ciudad en el largo plazo. Así pues, la competitividad de la ciudad sigue siendo una variable difícil de medir con base en la información existente.