

# *Proantioquia*

*Fundación para el Progreso de Antioquia y de Antioquia por Colombia*

2005 · 2012



..... | visiones, logros y retos | .....

## Afiliados 2012

Arquitectura y Concreto · Cadena · Celsia · Colombiana de Comercio Corbeta  
Coltabaco · Compañía Colombiana de Cerámica · Conconcreto · Coservicios  
Crystal Vestimundo · Delima Marsh · Deloitte & Touche · Distrihogar  
El Tiempo · Erecos · Exxonmobil de Colombia · Fundación Fraternidad  
Medellín · Grupo Argos · Grupo Bancolombia · Grupo de Inversiones  
Suramericana · Grupo Éxito · Grupo Nutresa · Holasa · Industrias Haceb  
Inversiones Mundial · ISA · Isagen · Londoño Gómez · Mineros · New Stetic  
Organización Coninsa Ramón H. · Prebel · Productos Familia Sancela  
Protección · Publik · Siemens · Sociedad Alpina Corporativo · Textiles  
Fabricato Tejicóndor · Unibán · Willis Colombia.

## Consejo Directivo a diciembre de 2012

Adolfo Arango Montoya · Alberto León Mejía Zuluaga · Beatriz Uribe  
Restrepo · Carlos Enrique Piedrahíta Arocha · Carlos Mario Giraldo Moreno  
Carlos Raúl Yepes Jiménez · Darío Múnera Arango · David Bojanini García  
Ernesto Fajardo Pinto · Gonzalo Restrepo López · José Alberto Vélez Cadavid  
Juan Camilo Ochoa Restrepo · Juan Guillermo Londoño Posada · Juan Luis  
Mejía Arango · Juan Manuel del Corral Suescún · Luis Fernando Alarcón  
Mantilla · Manuel Santiago Mejía Correa · Nicanor Restrepo Santamaría  
Ricardo Sierra Moreno · Tulio Gómez Tapias.

## Presidente Ejecutivo 2012

Juan Sebastián Betancur Escobar.

# *Proantioquia*

*Fundación para el Progreso de Antioquia y de Antioquia por Colombia*

2005 · 2012



..... | visiones, logros y retos | .....

## Consejo Directivo

### **Nicanor Restrepo Santamaría**

Presidente

### **Carlos Enrique Piedrahíta Arocha**

Vicepresidente

Adolfo Arango Montoya

Alberto León Mejía Zuluaga

Beatriz E. Uribe Restrepo

Carlos Mario Giraldo Moreno

Carlos Raúl Yepes Jiménez

Darío Múnera Arango

David Bojanini García

Ernesto Fajardo Pinto

Gonzálo Restrepo López

José Alberto Vélez Cadavid

Juan Camilo Ochoa Restrepo

Juan Guillermo Londoño Posada

Juan Luis Mejía Arango

Juan Manuel del Corral Suescún

Luis Fernando Alarcón Mantilla

Manuel Santiago Mejía Correa

Ricardo Sierra Moreno

Tulio Gómez Tapias

## Equipo de trabajo

### **Juan Sebastián Betancur Escobar**

Presidente Ejecutivo

### **Rafael Aubad López**

Vicepresidente-Secretario Ejecutivo del Consejo

### **Adriana Patricia Arcila Rojas**

Coordinadora Educación

### **Adriana Vélez Jones**

Coordinadora Programa Ser Más Maestro

### **Luz Celina Calderón Gutiérrez**

Coordinadora Premios a la Calidad de la Educación

### **Ana María Velásquez Vásquez**

Coordinadora Competitividad

### **Laura Victoria Suescún Ramírez**

Coordinadora Técnica Fundación Amigos del Parque Explora

### **María Isabel Vanegas Ríos**

Coordinadora Voluntariado Empresarial

### **Piedad Patricia Restrepo Restrepo**

Coordinadora Medellín Cómo Vamos

### **Sergio Andrés Tobón Ospina**

Coordinador Centro de Pensamiento Social

### **Diana Tamayo Vélez**

Coordinadora Comunicaciones

### **Roque Alonso Rendón Jiménez**

Coordinador Administrativo y Financiero

### **Carlos Arturo Suárez Vega**

Revisor Fiscal

### **Dirección de la publicación**

Juan Sebastián Betancur E.

### **Coordinación académica**

Rafael Aubad L.

### **Compilación y edición**

Alfonso Buitrago L.

### **Corrección de estilo**

Edilda Muñoz C.

Mónica Lombana C.

### **Diseño y diagramación**

Laura Durango Q.

### **Cáratula**

Nadir Figueroa

Sin título. Pintura en acrílico sobre domo de acrílico, vidrio, luz de led, objeto 30 x 30 x 15 cm. 2011.

### **Impresión**

Pregón S.A.S.

Impreso y hecho en Colombia

ISBN: 978-958-57879-0-2

Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio impreso, electrónico o reprográfico sin el permiso del titular. Ley 23 de 1982.

©PROANTIOQUIA 2005-2012. VISIONES, LOGROS Y RETOS

Primera edición, abril de 2013

©Fundación Proantioquia

www.proantioquia.org.co

Las pinturas que acompañan esta publicación son obra del pintor Nadir Figueroa (Barranquilla, 1983), quien las concibe como “un registro visual poseedor de propiedades físicas de lo existente en la realidad, dando lugar así a objetos que puedo llamar reales, porque desde el inicio de su creación involucran un tiempo de realización y ocupan un espacio, pero no dejan de ser producidos minuciosamente como artificios técnicos, que en su momento nos permiten entrar en el juego, que inicia desde lo bidimensional y se prolonga buscando conjugarse con lo tridimensional propuesto por los personajes y los objetos, generando de esta manera una evocación narrativa en un contexto cotidiano específico”.

## Equipo de trabajo

Durante el período 2005-2012 fueron presidente de la Fundación Proantioquia, Juan Sebastián Betancur E., y vicepresidente, Rafael Aubad L. Al finalizar el año 2012, hacían parte del equipo técnico: las coordinadoras de áreas de trabajo Adriana Arcila R., Celina Calderón G., Diana Tamayo V., Adriana Vélez J., Ana M. Velásquez V. y los profesionales Claudia Arango O., Olga Buitrago B., Alejandra Pineda A., Camila Posada J. y María I. Vanegas R.

Estrechamente vinculados a la agenda de iniciativas de Proantioquia, hicieron parte de programas institucionales: Piedad Restrepo R., Coordinadora de Medellín Cómo Vamos y Jesús Torres N., profesional asistente; Sergio Tobón O., Coordinador del Centro de Pensamiento Social y Manuela Monsalve P., profesional asistente; y Laura Suescún R., Coordinadora de la Fundación Amigos del Parque Explora.

El equipo de apoyo administrativo lo constituyeron: Carlos Suárez V., Revisor Fiscal; Alonso Rendón J., Coordinador Administrativo y Financiero, y Judith Marín L. asistente de contabilidad; en el equipo secretarial estuvieron Guicela Gallo R., Lis Montes L. y Olga Gómez G., y en el equipo operativo Aracelly Torres P., Carlos Pavas M. y Leonardo Orozco O. El aporte de este grupo ha sido fundamental en el apoyo al despliegue de las iniciativas de la Fundación.

En algún momento del período 2005-2012 hicieron parte del equipo técnico, y como tal contribuyeron al desarrollo de las iniciativas presentadas en el libro, las coordinadoras de áreas de trabajo, en educación, Martha L. Herrera R. y Mónica Sandoval A. y en competitividad Andrés Cano G. y Luz A. Campuzano M. y los profesionales Marta Alzate R., Carmenza Barriga L., Carolina Rico E. y Francisco Restrepo G. y en el área de comunicación, Lina Colorado I. y Sandra Valencia T., Adolfo Eslava G., Ana M. Vera G., Diana M. Ardila L., también hicieron parte del equipo de Medellín Cómo Vamos.

---



# Presentación

RAFAEL AUBAD L.<sup>1</sup>

Desde sus inicios, la Fundación Proantioquia ha sido protagonista en el desarrollo de la región, contribuyendo a la visión y desarrollo de temas necesarios en una agenda pública comprometida decididamente en proyectos para el bienestar con equidad y construyendo un modelo confiable de alianza público-privada para acompañarlos.

Buscando una mejor respuesta a dicha visión, desde finales del año 2004 la Fundación, bajo la orientación de su Consejo Directivo, estructuró una agenda de iniciativas de largo plazo, y conformó un equipo de trabajo con vocación investigadora y técnica, que le permitió fortalecer su capacidad institucional, profundizar su conocimiento de las necesidades y prioridades de la región, y establecer relaciones más sólidas y pertinentes con los gobiernos y la sociedad en general.

El libro *Proantioquia 2005-2012. Visiones, logros y retos* recoge, a manera de memoria, el trabajo serio que da cuenta de ese proceso y de las capacidades técnicas y compromiso decidido para afrontarlo. Como su título lo indica, el libro está concebido en cuatro bloques dedicados a mostrar, respectivamente, las visiones, el balance de las diferentes iniciativas que lidera o en las que participa la Fundación, y los retos locales y regionales que considera merecen atención prioritaria.

El libro inicia con un prólogo histórico a cargo de Nicanor Restrepo S., Presidente del Consejo Directivo de la Fundación, quien hace un recorrido por la evolución y concreción de las principales iniciativas que Proantioquia ha promovido desde sus orígenes y la consecuente participación en la movilización social, en el desarrollo institucional y en la discusión pública a favor del bienestar, la equidad y la paz.

---

<sup>1</sup> Editor académico.

A continuación, el presidente ejecutivo de la Fundación, Juan Sebastián Betancur E., recupera, a partir de conferencias pronunciadas desde el 2005 en diferentes escenarios nacionales e internacionales, temas del mayor interés público sobre lo que Proantioquia ha opinado y aportado seriamente. Sobresalen los pronunciamientos sobre reinserción, justicia, grandes proyectos regionales de alcance nacional y en general una buena síntesis de éstos y otros temas fundamentales, planteada al Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón en la penúltima asamblea de la Fundación (2011).

El desarrollo de las iniciativas específicas promovidas o en que ha participado Proantioquia en el período 2005-2012, se recoge en las cuatro partes siguientes.

La primera, aborda los enfoques temáticos, la manera como se concibe la participación de la Fundación en asuntos como: el fortalecimiento institucional, la promoción del desarrollo territorial competitivo, la equidad y el mejoramiento de la calidad educativa y, como gran elemento diferenciador, la movilización de capacidades empresariales e institucionales, expresada a través de diferentes voluntariados, en favor de sus iniciativas.

La segunda parte hace un balance de cada una de las diferentes iniciativas que bajo esos enfoques temáticos ha asumido, y presenta sus principales resultados, lecciones aprendidas y retos de futuro, de forma ejecutiva y en un lenguaje sencillo, para hacerlas más accesibles al lector no familiarizado con los temas tratados. Cada una de ellas cuenta con informes técnicos detallados e información complementaria que puede ser consultada en la página web de la Fundación ([www.proantioquia.org.co](http://www.proantioquia.org.co)).

La tercera y cuarta partes, contienen reflexiones propias o compartidas, dada su naturaleza de institución articuladora, de retos relevantes de futuro para Medellín y Antioquia que son pertinentes y que hacen parte de las agendas de los mandatarios local y regional, y sobre los que Proantioquia ha reflexionado de manera consistente.

Se destacan los aportes de instituciones en las que Proantioquia es socio muy activo, como Medellín Cómo Vamos y el Centro de Pensamiento Social. Y los aportes de estudios solicitados a la Universidad EAFIT, bajo la dirección de Jorge Giraldo R., sobre la economía criminal en Antioquia y la minería ilegal del oro y la madera y a *ae arquitectos*, dirigido por Alejandro Echeverri R., sobre la recuperación ambiental, urbanística y habitacional del sector de Llanogrande.

Los compromisos de Proantioquia con los ejercicios de planificación regional, realizados en el marco de la actualización de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial de Antioquia (LOTA), liderados por la Comisión Tripartita (Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Alcaldía de Medellín), y con el Plan de Desarrollo Integral para Urabá, coordinado por Federico Restrepo P., con el apoyo de Proantioquia, son incorporados también como retos en que se ha comprometido la Fundación.

Finalmente, el libro termina con una reflexión que reitera la importancia de la ciencia la tecnología y la educación y de las oportunidades para que expresen los resultados de estos factores en mejores y nuevas actividades productivas. Con una mención especial al deseable fortalecimiento de recursos destinados a la cobertura y calidad de la educación superior y la media técnica, con un protagonista de primer orden en el papel que juega y que puede reforzar el grupo empresarial EPM.

Cada una de las partes fue elaborada por un equipo de trabajo que se identifica al inicio de las mismas y funcionan como un documento independiente y a la vez constitutivo del conjunto del libro; es decir, cada parte tiene una unidad temática. La concepción académica editorial y la producción y distribución de contenidos fue coordinada por el vicepresidente de la Fundación, Rafael Aubad L., con la dirección del presidente de la misma, Juan Sebastian Betancur E. y la compilación y edición del periodista Alfonso Buitrago L.



# Prólogo. Una visión privada, anticipada y vigente de compromiso con el bienestar de la sociedad

NICANOR RESTREPO SANTAMARÍA<sup>1</sup>

## Orígenes

Desde su nacimiento en el año 1975, la Fundación Proantioquia ha buscado respuestas a la necesidad de discutir, analizar, valorar y apoyar políticas públicas, desde el sector privado, más allá de las agremiaciones, tan necesarias para la defensa legítima de intereses sectoriales. Su objetivo principal ha sido la consolidación de un accionar empresarial acorde con las agendas de desarrollo de la región y del país. Proantioquia nace por fuera de intereses individuales o de grupo, enfocada hacia intereses globales, de beneficio colectivo.

Así quedó consignado su mandato en los estatutos:

“[...] busca el progreso de Colombia en el de Antioquia: sin ánimo de lucro, con el empleo de medios que conduzcan al bienestar y progreso de la población, tanto en el campo individual como en el colectivo, y la atención a los intereses de la comunidad mediante la promoción y realización de obras y servicios de carácter social. Es, por lo tanto, una institución de utilidad común que desde el campo privado colabora con el Estado [...]”.

Doce empresarios antioqueños, ajenos a todo sectarismo y unidos por un sentido del bien común, firmaron el acta de constitución de la entidad. Años antes, con aportes propios y no de las empresas a las que estaban vinculados, habían creado la Fundación Fraternidad Medellín, un proyecto social para apoyar a otras fundaciones de carácter filantrópico. Además de hacer “filantropía para

---

<sup>1</sup> Presidente del Consejo Directivo Fundación Proantioquia.

la filantropía”, Fraternidad realiza importantes inversiones en alianzas público-privadas y tiene como prioridad crear ambientes e infraestructura escolar dignas en las escuelas oficiales de los territorios más necesitados. Fraternidad ha sido uno de los principales apoyos de Proantioquia desde su fundación.

Estos doce empresarios eran portadores de una concepción moderna de lo que significa hacer empresa, que tiene su expresión más contundente en el acta del “Movimiento de defensa de la sociedad anónima y del patrimonio industrial de Antioquia”, de 1978:

“Como resultado de un prolongado proceso de formación del ahorro interno y del trabajo denodado de muchas generaciones, Antioquia ha logrado crear series de empresas en las diferentes áreas, cuyos beneficios han irrigado a todo el país: fuentes de empleo, halago para la formación del mercado de capitales, transferencia de tecnología, aprendizaje y dominio de sistemas modernos, de mercadeo, formación de clase administrativa y dirigente, etc., todo lo cual promovió en forma eficiente el desarrollo nacional y condujo a la elevación del nivel de vida de los colombianos”.<sup>2</sup>

La forma de entender el desarrollo empresarial le otorgó una enorme legitimidad a la aspiración de los fundadores de Proantioquia a ser un ente convocante de intereses colectivos y del trabajo honrado. Esta posición fue un factor de confianza para el desarrollo de alianzas público-privadas que tuvieran como objetivo común el desarrollo de la región y del país.

Proantioquia ha sido vocero ante el Estado de las necesidades más urgentes de la región, buscando convertirlas en prioridades concertadas de desarrollo de los sectores público y privado. Así mismo, ha mostrado flexibilidad, ante circunstancias precisas, para apoyar al Estado.

---

<sup>2</sup> Acta: “Movimiento de defensa de la sociedad anónima y del patrimonio industrial de Antioquia”, 1978, p. 1.

En la época de su fundación, la situación de orden público en regiones claves de Antioquia, como Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Medio, era excepcionalmente delicada y demandaba mayor presencia de las fuerzas militares en los territorios. Proantioquia respondió a una solicitud del Ministerio de Defensa y movilizó al empresariado para la donación de terrenos que permitieran asentar más presencia legítima de la seguridad de Estado en dichas regiones.

Al mismo tiempo, inició la contratación de estudios de alto nivel sobre los más apremiantes problemas de salud del departamento. Uno de los estudios, que fue donado al Municipio de Medellín en 1975, recomendaba la creación de Unidades Intermedias de Salud en los barrios de la ciudad. Dicha recomendación fue materializada en las dos siguientes administraciones municipales y se convirtió en un modelo nacional de atención en salud por niveles de complejidad.

En 1976 Proantioquia hizo parte de una intensa gestión para superar los problemas de construcción del aeropuerto José María Córdova, cuya iniciativa estaba suspendida; en 1978 dio su apoyo decidido a la creación del Metro de Medellín, respaldando la iniciativa de realizar los primeros estudios técnicos para superar el escepticismo de muchos sectores; y en 1982, durante la aguda crisis económica que sacudió al país, actuó decididamente para ayudar a la salvación de muchas empresas.

Los anteriores ejemplos ilustran la capacidad de Proantioquia, desde sus orígenes, de visionar los retos sociales y de desarrollo en cada momento histórico, y de actuar tanto estructural como coyunturalmente.

## **Desarrollo institucional para la equidad, la competitividad y el buen gobierno**

Uno de los valores diferenciadores de Proantioquia es el fortalecimiento de instituciones, de alianzas y de redes de cooperación, como los mecanismos sociales idóneos para lograr más y mejores resultados en las iniciativas que propenden al bienestar con equidad.

En la década de los ochenta, Proantioquia apoyó la consolidación de instituciones necesarias para un desarrollo con equidad, hoy ejemplares de buenos desarrollos institucionales, tales como:

- **Corporación Antioquia Presente**,<sup>3</sup> para canalizar más eficazmente la solidaridad empresarial y ciudadana en situaciones de desastres naturales o similares, tanto en la región como en Colombia.
- **Precooperativa Recuperar**,<sup>4</sup> para capacitar y dar empleo, inicialmente a quienes su subsistencia “dependía” de trabajar en el antiguo basurero de Moravia, y que hoy es ejemplo de vinculación con trabajo decente de recuperadores de la ciudad.
- **Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare (Cornare)**,<sup>5</sup> para establecer un modelo integral de gestión del equilibrio ecológico regional.
- **Instituto para la Exportación y la Moda (Inexmoda)**, para acompañar a los actores del Sistema de la Moda (cadena fibras, textil, confección, canales de distribución), en el mejoramiento de su competitividad nacional e internacional.
- **Promotora de Proyectos**, para la concreción de proyectos de interés regional y de generación de nuevas empresas.
- **Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia**, para la promoción especializada de un factor clave del progreso contemporáneo.

En la década de 1990 participó en la creación de:

- **Incubadora de Empresas de Base Tecnológica**, como institución dedicada al emprendimiento.
- **Centro de Producción Más Limpia**, como instrumento de conocimiento para relacionar los procesos de las empresas y el equilibrio ecológico.

---

<sup>3</sup> Iniciativa que asumí siendo Gobernador de Antioquia.

<sup>4</sup> Iniciativa del entonces alcalde de Medellín, Juan Felipe Gaviria.

<sup>5</sup> Proantioquia apoyó esta iniciativa de empresarios colaborando en la estructuración de la ponencia y del proyecto de ley para su creación y los estatutos correspondientes.

- **Fundación Colfuturo**,<sup>6</sup> como promoción de la formación del talento humano de alto nivel, mediante la financiación de estudios de posgrado en el exterior.
- **Fundación Empresarios por la Educación (ExE)**, como la mayor y más importante movilización empresarial permanente en favor de la educación. Proantioquia, a su vez, es el capítulo regional de ExE.

Paralelamente, fue parte activa en el surgimiento de una institucionalidad nacional que apoyara grandes retos de modernización de funciones públicas esenciales y buen gobierno, y que pensara en el posconflicto, representada en las fundaciones **Excelencia en la Justicia**, **Transparencia por Colombia** e **Ideas para la Paz**.

Más recientemente, dos nuevas instituciones enriquecen el mapa de capacidades con que cuenta la sociedad para materializar las transformaciones de la región y la ciudad, que Proantioquia ha liderado. Se trata del **Centro de Pensamiento Social** (CPS), cuyo propósito fundamental es promover la generación de conocimiento y pensamiento social y debatir sobre los temas sociales de mayor impacto en la agenda pública; y el programa **Medellín Cómo Vamos** (MCV), que tiene como principal objetivo hacer seguimiento y evaluación a la calidad de vida urbana en la ciudad.

La Fundación mantiene, en general, una relación estrecha con los procesos adelantados por las instituciones antes mencionadas, participa en su gestión estratégica —en algunos casos en su sostenibilidad— y ve con satisfacción la estrecha relación lograda por ellas con el sector público nacional y regional. Esta capacidad institucional cuenta, además, con el compromiso especial de muchas otras fundaciones, empresas, centros de pensamiento y universidades.

El mapa de participación de la sociedad civil, y particularmente del empresariado, en la construcción de país, sería muy pobre sin la institucionalidad anteriormente señalada.

---

<sup>6</sup> Atendiendo una invitación del presidente de la República de entonces, doctor César Gaviria Trujillo, al sector empresarial.

## Mobilización regional por sueños compartidos de bienestar y progreso

Las instituciones se componen de un conjunto de normas y de diferentes tipos de organizaciones, pero también de las costumbres, creencias y valores que adquieren los actores de la sociedad. La institucionalidad se construye entre esos actores y en sus encuentros desde lo local. En el fortalecimiento de las instituciones es necesario acercarse a los ciudadanos para dialogar sobre lo público y las experiencias compartidas, para que se conozcan y se aproximen los líderes políticos, los empresarios, la academia, los estudiantes y tantas organizaciones sociales que tienen los mismos objetivos.

En el marco de la construcción de un sueño compartido de bienestar y progreso, Proantioquia ha hecho parte de proyectos de movilización de la sociedad regional de gran importancia como: Antioquia Siglo XXI, Visión Antioquia Siglo XXI, Entre Todos, Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA), Proyecto Antioquia: Convergencia y Desarrollo, y Alianza Antioquia por la Equidad. A continuación una breve reseña de los mismos.

- **Proyecto Antioquia Siglo XXI.** Ejercicio de prospectiva departamental para construir bases de un futuro deseado para Antioquia, partiendo del análisis de su historia, capacidades y potencialidades. Por primera vez Antioquia contó con una iniciativa de previsión-acción, construida colectivamente, fundamental para la definición de su norte estratégico. El proyecto fue pionero en el país por su objetivo y alcance.
- **Visión Antioquia Siglo XXI.** Gran movimiento de concertación de la prospectiva de la región. Fue un proceso sin antecedentes en la historia de Antioquia: crear una fuerza unida que impulsara a la región hacia un mismo horizonte.<sup>7</sup> 1.200 instituciones de todas las regiones y 13 sectores de las fuerzas vivas de la región trabajaron en equipo para construir un sueño común hacia el año 2020. Así mismo, recogieron los valores sociales que debían cultivarse en las nuevas generaciones.

---

<sup>7</sup> Visión Antioquia Siglo XXI, 1998. Ver: <http://www.planea-antioquia.org/planea/images/stories/pdf/visionantioquiasigloxxi.pdf>.

- **Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA).** Proceso que propició acciones concretas (programas y proyectos) para desarrollar el nuevo modelo de desarrollo del departamento y construir las líneas estratégicas para hacer realidad su visión al 2020: articular e integrar territorialmente a Antioquia (mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento básico), adoptar un modelo de desarrollo humano, integral y sostenible (aumento en los niveles de calidad de vida de la población), revitalizar la economía regional (generación de riqueza y bienestar para toda la población) y fortalecer el tejido social (incremento de la cohesión ciudadana). El Plan convirtió en acciones concretas la Visión Antioquia Siglo XXI, permitiendo significativos avances en las áreas de educación, equidad social, desarrollo económico e internacionalización.
- **Proyecto Antioquia: Convergencia y Desarrollo.** Estrategia que ayudó a la formación de opinión pública, como mecanismo sistemático de participación plural e informada, y estimuló la madurez institucional y regional en el cumplimiento de acuerdos, en el marco de la Visión Antioquia Siglo XXI. Sus áreas de impacto fueron la gobernabilidad, el desarrollo humano, la seguridad ciudadana y la cultura de paz, por ser claves para lograr la transformación institucional que requería Antioquia de cara a los retos del futuro.
- **Entre Todos.** Alianza de empresas y fundaciones empresariales para fortalecer la práctica de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), como aporte al desarrollo integral y armónico en Antioquia. Uno de los resultados de esta alianza fue inscribir en la práctica de la RSE el Programa de Convivencia Ciudadana de Medellín,<sup>8</sup> orientado a la prevención de la violencia y la promoción de la convivencia.

---

<sup>8</sup> El Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana trabajó en la definición de estrategias en tres componentes esenciales: la justicia cercana al ciudadano, promoción de la convivencia en niños y jóvenes, y la comunicación como promotora de la convivencia ciudadana; y dos componentes de apoyo: el observatorio de la convivencia y el fortalecimiento institucional de la ciudad para el desarrollo de programas de esta naturaleza. Ver: Luis Fernando Duque Ramírez. *Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Medellín*. Alcaldía de Medellín, 2000.

- Otro detonante de movilización gubernamental, empresarial y ciudadana, fue la **Alianza Antioquia por la Equidad**, un ejercicio regional de política social, en la cual sigue comprometida Proantioquia en apoyo al Departamento en esta Ruta hacia la Equidad, que se formuló de manera clara en la Gobernación del Doctor Aníbal Gaviria Correa (2004-2007).

No menos importantes que las grandes iniciativas de movilización social comentadas, fueron dos proyectos educativos liderados por Proantioquia. El primero, **Proyecto para romper el molde: propuesta de reforma educativa integral**, elaborado conjuntamente con los rectores de las principales universidades de la ciudad, presentado al Ministerio de Educación. Formulaba propuestas para una profunda transformación educativa, como garante de la construcción de una sólida ética civil, que posibilitara la convivencia y que, a su vez, convirtiera la educación superior en motor de la internacionalización de la economía, conservando la identidad cultural colombiana en el proceso de globalización.

El segundo, **Un proyecto y un consenso para el avance académico y el desarrollo productivo del departamento de Antioquia**,<sup>9</sup> elaborado conjuntamente con el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia, con el objetivo de estrechar la cooperación entre universidades y el sector productivo. Se realizaron los estudios de factibilidad y condiciones para llevar a cabo programas doctorales conjuntos entre las principales universidades de la ciudad en el campo de la ingeniería. Se trató de un proceso de definición participativa, de concreción de mecanismos de cooperación entre universidades y entidades del exterior, y de determinación de temas estratégicos para el desarrollo tecnológico e industrial de la región, que siguen vigentes en la mayoría de casos. Este proceso puede considerarse el antecedente más específico de lo que hoy se conoce como el Comité Universidad-Empresa-Estado.

---

<sup>9</sup> Ver: Doctorado en Ingeniería: Un proyecto y un consenso para el avance académico y el desarrollo productivo de Antioquia. Informe final. Proantioquia y Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia, 1998.

Sin duda, todos estos procesos de movilización social hacia la concreción de los propósitos compartidos de bienestar y progreso exigen todavía mucho esfuerzo público y privado; pero muchos de ellos se han ido concretando progresivamente en las agendas de la ciudad y de la región.

En este acumulado de iniciativas de movilización hay un activo que no se puede desconocer: la ciudadanía otorga importancia a las convocatorias colectivas de pensarse como región. Sigue siendo parte de la tarea prospectiva de Proantioquia, y del tejido institucional que ha promovido y apoyado, continuar persiguiendo objetivos de dicha naturaleza y fortaleciendo alianzas con los gobiernos para hacerlos realidad.

## Transformación reciente de Medellín

Desde mediados del año 2000 aparecieron en el escenario político de la ciudad y la región nuevas formas de liderazgo público. Su discurso se sumaba abiertamente a un deseo colectivo de recuperación de una historia de administración pública y gerencia privada honestas, de civismo y de creatividad, que distinguieron por decenios a la sociedad antioqueña.

En ese ánimo compartido se hizo expreso el valor de las alianzas públicas con organizaciones privadas reconocidas por su búsqueda de intereses colectivos —sin intentos de capturas de beneficios particulares de la gestión pública—, y se reconocieron como comunes principios de participación, legalidad, equidad y eficacia.

Para avanzar rápida y sosteniblemente en la senda del desarrollo era necesario construir nuevas agendas públicas, que Proantioquia compartía, para enfrentar los retos más urgentes:

- **Superar la desigualdad**, con expresiones en el terreno geográfico y en el poblacional, dada la alta concentración de crecimiento económico y calidad de vida en Medellín y el Área Metropolitana y las carencias cuanto más se aleja la población de este centro. Igualmente, debido a las grandes

brechas entre personas y entre poblaciones rurales y urbanas en el acceso a oportunidades de movilidad social.

- **Generar más y mejores empresas**, como oportunidades de bienestar, sobre la base de la innovación y el desarrollo tecnológico, y más empresarios con responsabilidad social, visión internacional y de largo plazo.
- **Mejorar con permanencia la calidad de la educación**, que aún manifiesta atrasos inaceptables en la sociedad y retos en cobertura, especialmente en formación técnica, tecnológica y educación superior.
- **Consolidar la capacidad institucional**, como capital social de la región para el logro de objetivos comunes de desarrollo y equidad.

En los últimos años y hasta la fecha, con los principales retos bien identificados, Proantioquia ha cooperado activamente en la formulación e implementación de los planes de desarrollo municipales y departamentales, focalizando su participación en cuatro frentes:

## **Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media**

Con el convencimiento de que la calidad educativa sólo mejora si se transforman integralmente las prácticas de aula, la gestión escolar y las políticas educativas, Proantioquia ha tomado parte en los últimos procesos de modernización de las secretarías de educación, en formación y entrenamiento de rectores, en la gestión de comités de calidad escolar, en la formación de maestros para el mejoramiento de sus habilidades personales y profesionales, y en incentivos (premios anuales) a las mejores prácticas de cada uno de estos componentes.

## **Competitividad e innovación**

Hace parte y ha contribuido al mejoramiento del Sistema Regional de Competitividad, fortaleciendo emprendimientos de gran potencial para crear nuevas oportunidades de empleo calificado y generación de riqueza en la región.

## **Apoyo a iniciativas de desarrollo, ciencia, tecnología e innovación**

Su intervención ha estado dirigida a fortalecer instituciones promotoras del desarrollo y de ciencia, tecnología e innovación, que hagan parte de agendas estratégicas de región y de ciudad.

## **Proyectos especiales de ciudad**

Su participación ha contribuido al éxito de programas como Buen Comienzo, para el desarrollo integral de los niños desde la primera infancia; Medellín Solidaria, para la inclusión social y económica de los más pobres de la ciudad; Viviendas con Corazón, para apoyar al gobierno en el acceso de los más necesitados a viviendas dignas; el Parque Explora, para la apropiación ciudadana de la ciencia y la tecnología; el Centro Cultural Moravia, para el desarrollo de infraestructura cultural en uno de los sitios más vulnerables de la ciudad; y Ruta<sup>n</sup>, para la generación de nuevas empresas de conocimiento.

## **Voluntariado empresarial y alianzas programáticas. Diferencial estratégico**

Las iniciativas en las que participa Proantioquia se desarrollan, cada vez más, bajo tres premisas fundamentales que han demostrado su efectividad:

- A través de **alianzas interinstitucionales**, para reducir tiempos de aprendizaje, generar sinergia y compartir buenas prácticas.
- Progresivamente, desde experiencias piloto hasta **modelos de intervención de largo plazo**, para asegurar la efectividad e impacto de las iniciativas.
- **Comprometiendo a sus afiliados y, en general, al sector empresarial** en la conceptualización y ejecución de sus iniciativas.

Este último es un principio diferencial de Proantioquia y una de sus metodologías más valoradas socialmente. El sector empresarial tiene una serie de capacidades y activos de conocimiento que puede compartir con la sociedad entera y, muy especialmente, con las instituciones educativas y los emprendedores para el mejoramiento de sus actividades. Por ello, Proantioquia creó el

voluntariado empresarial, una estrategia de movilización de las capacidades de las empresas, en todos sus niveles, con el fin de apoyar a maestros, directivos, estudiantes y jóvenes emprendedores.

El voluntariado es un gran activo institucional que ha demostrado su efectividad y cada día se fortalece. Cerca de 350 ejecutivos antioqueños han participado en los distintos voluntariados de Proantioquia:

- **Proyecto Educativo Líderes Siglo XXI**, para ayudar a mejorar la gestión de la institución escolar.
- **Ser + Maestro®**, para apoyar el fortalecimiento de las competencias del Ser y del Hacer de los maestros y resignificar la labor docente.
- **Fortalecimiento de Competencias Científicas y Tecnológicas**, para mejorar dichas competencias en estudiantes de educación básica y media, con base en los problemas y retos de empresas antioqueñas.
- **Voluntariado de Emprendimiento**, para aumentar la calidad de los procesos de emprendimiento y promover aquellos con mayores posibilidades de generación de nuevos productos o empresas.

La participación voluntaria de actores del sector empresarial en los procesos sociales es una estrategia óptima para elevar el capital social y construir un mejor entorno para las próximas generaciones. Proantioquia ha fortalecido esta estrategia, llevándola a temas cada vez más específicos que permitan a los voluntarios hacer aportes más medibles y cuantificables.

## Retos para la paz y el posconflicto

En 1998 se encuentra un antecedente de convocatoria plural, promovida desde el empresariado y apoyada por Proantioquia, denominada Destino Colombia. A ella acudieron medio centenar de colombianos, representativos de la heterogeneidad nacional (entre ellos miembros activos de los alzados en armas), quienes durante 14 días imaginaron cuáles podrían ser los rumbos que tomaría Colombia en los siguientes 16 años y las consecuencias de cada uno de esos caminos, atravesados todos por la solución o no del conflicto colombiano.

“El proceso de construcción de los escenarios se llevó a cabo en tres etapas. La primera, llamada de divergencia, consistió en escuchar las diferentes posiciones que los asistentes tenían sobre los retos que enfrentaba el país. En la etapa siguiente se amplió el conocimiento del grupo a través de expertos nacionales e internacionales en diversos temas relacionados con el país y su entorno y finalmente, en la tercera etapa, se hizo un proceso de convergencia que partiendo de un número amplio de alternativas concluyó con los cuatro escenarios futuros, que fueron juzgados como los más relevantes, novedosos y sustanciales”.<sup>10</sup>

Este tipo de ejercicios, en las actuales circunstancias, son activos de construcción participativa hacia el sueño realizable de un nuevo país.

En el período presidencial iniciado en el año 2002, Proantioquia hizo contribuciones a la política de reinserción de los alzados en armas. En la actualidad (abril de 2013), apoya el “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, con el que el presidente de la República y las guerrillas de las FARC-EP establecieron un marco de acción con “la decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera”.

El reto es grande, pero el apoyo de Proantioquia será persistente y estará atenta a las demandas del señor presidente Santos (2011-2014), durante las negociaciones y en los desafíos que presente una esperable solución.

## Pertinencia de principios y valores

A lo largo de esta breve síntesis histórica, se muestra la forma en que el accionar de Proantioquia refleja un conjunto de principios y valores, y cómo su participación y sus iniciativas son ante todo un despliegue de los mismos:

---

<sup>10</sup> Destino Colombia, p. 5. Ver: <http://www.generonconsulting.com/publications/papers/pdfs/EscenariosDestinoColombia.pdf>.

## Principios

- **Ética.** Promover la cultura ciudadana del compromiso con lo público, como elemento central para construir colectivamente las tareas del desarrollo con equidad.
- **Responsabilidad social.** Canalizar y multiplicar el compromiso del empresariado con los retos esenciales para avanzar en la senda del bienestar con equidad.
- **Equidad territorial.** Vincular a las subregiones de Antioquia en la construcción de una región competitiva y equitativa.

## Valores

- **Liderazgo.** Movilizar instituciones, empresas y personas en torno a propósitos comunes y propuestas concretas.
- **Comunicación.** Facilitar el diálogo público, con base en argumentaciones técnicas, veraces, pertinentes y respetuosas de las diferencias.
- **Cooperación.** Promover las alianzas interinstitucionales y las redes de cooperación, como los mecanismos más idóneos para lograr más y mejores resultados en las tareas colectivas.
- **Autonomía.** Participar en iniciativas de desarrollo de acuerdo con nuestros principios, sin compromisos frente a intereses particulares, políticos, religiosos o de otra índole.
- **Previsión.** Actuar sobre el presente, atendiendo al futuro.

Las acciones e iniciativas en las que participa o lidera Proantioquia son un reflejo de cómo se vincula el sector privado en general —y la Fundación en particular— a las apuestas colectivas de ciudad y región. Esta labor se apoya en un gran capital social, representado en las capacidades de los afiliados, de aliados institucionales de amplio reconocimiento público y, en general, en redes empresariales, académicas y técnicas, movilizadas en favor del bienestar y la equidad.

Desde sus inicios, la Fundación para el Progreso de Antioquia Proantioquia ha liderado una apuesta por el desarrollo sostenible en el marco de las alianzas

público-privadas. Desde ese marco, como una de las expresiones de la Responsabilidad Social Empresarial, ha buscado apoyar el mejoramiento de la gestión pública y el fortalecimiento de la democracia.

En los últimos ocho años, la visión, la experiencia y el conocimiento de Proantioquia han estado directamente implicados en las grandes transformaciones que han vivido Medellín y Antioquia y de ello se da buena cuenta en este libro. *Proantioquia 2005-2012. Visiones, logros y retos* es un ejercicio valioso de recopilación y sistematización de las ideas, principios e iniciativas que han marcado los últimos años de la Fundación y han dejado una huella de bienestar y progreso en la región.

Al mismo tiempo, fiel a la filosofía de sus fundadores, visionarios de las necesidades más apremiantes de la población, el libro presenta algunos de los principales retos que marcan la agenda pública local y regional, en las que nos jugamos buena parte de nuestra capacidad de superar la desigualdad que persiste en nuestra sociedad.

Los temas que aquí se tratan son una lectura recomendada, no solo para sectores empresariales, que encontrarían caminos y maneras para ejercer su función social cada día con mayor responsabilidad, y para los actores de la vida política y social, que pueden conocer de forma detallada el tejido institucional y las alianzas que hay detrás de las grandes transformaciones sociales y urbanísticas que hoy nos llenan de orgullo, sino muy especialmente para el sector académico, que los debe recibir como una invitación a profundizar en la sistematización, análisis e interpretación de las iniciativas conjuntas de la sociedad antioqueña que han impactado positivamente nuestra organización social.

Convencido de la importancia de documentar las acciones que llevan a cabo entidades como Proantioquia, es muy estimulante que la actual administración de la entidad haya recopilado en este libro sus principales actividades en los últimos ocho años. Trabajos como este estimulan a otras instituciones para que realicen esfuerzos semejantes más allá de los necesarios informes anuales a sus respectivas asambleas.

Medellín y Antioquia, con contribuciones como esta, se sitúan como referentes para investigaciones, tesis de grado y similares que profundicen en el papel que juegan tantas instituciones civiles de la región en el desarrollo político, social y económico de sus habitantes.

# Planteamientos de Proantioquia 2005-2012. Contexto y vigencia

JUAN SEBASTIÁN BETANCUR E.<sup>1</sup>

En el prólogo de este libro el doctor Nicanor Restrepo, presidente del Consejo Directivo de la Fundación Proantioquia, hace un buen resumen histórico del origen de la institución, y de algunos de sus más sobresalientes logros para bien de la sociedad.

Una de las motivaciones centrales que se tuvo en cuenta para publicar este relato de las visiones, logros y retos de la Fundación en el período 2005-2012, que me ha correspondido presidir, fue la de animar a investigadores y estudiantes de administración, ciencia política y otras disciplinas a documentar mejor la labor que tanto las empresas asentadas en la región, como sus fundaciones o corporaciones sin ánimo de lucro, y otras instituciones de la sociedad civil, han desplegado a lo largo y ancho de nuestra compleja geografía urbana y rural.

Quiero recordar cómo llegué a Proantioquia, pero más importante aún, cómo se ha construido el marco de desarrollo de la agenda de la Fundación, con el objeto de contribuir a diseñar una sociedad rural y urbana armónica, competitiva y con una clara visión moderna, innovadora y humanística.

El 25 de octubre de 2004 asumí la dirección de la entidad, reemplazando al jurista Luis Fernando Uribe Restrepo. En este 2013 se cumplen nueve años de gestión. Me correspondió durante este período trabajar bajo la presidencia de la República del doctor Álvaro Uribe Vélez, en sus dos mandatos consecutivos, y actualmente bajo el mandato del doctor Juan Manuel Santos Calderón. Al frente de la gobernación de Antioquia, primero estuvo el doctor Aníbal Gaviria Correa, hoy alcalde de Medellín, y como alcalde de la ciudad ejercía el doctor Sergio Fajardo Valderrama, hoy gobernador del departamento. También

---

<sup>1</sup> Presidente de la Fundación Proantioquia.

me correspondieron la gobernación del doctor Luis Alfredo Ramos Botero y la alcaldía del doctor Alonso Salazar Jaramillo.

El propósito de este apartado es el de resaltar la vigencia que tienen hoy los distintos planteamientos sobre seguridad, conflicto armado, política de reinserción, reparación de las víctimas, justicia, observancia de los Derechos Humanos, tierras, ocupación del territorio, y erradicación de cultivos ilícitos, que se han hecho año tras año en los distintos informes a las asambleas ordinarias de la institución o en conferencias nacionales e internacionales que he tenido oportunidad de exponer, además de los que están íntimamente ligados a las iniciativas que lidera Proantioquia y de los que se da buena cuenta en este libro: educación, cultura, ciencia y tecnología, salud y atención a la primera Infancia, que han sido presentados a la opinión pública en general y especializada, a las instancias de gobierno locales, regionales y nacionales y en foros internacionales. Así mismo, ponen en alto relieve la claridad sobre el modelo de Estado y de sociedad que aspiramos ayudar a construir, planteando debates serios, con el objeto de elevar el nivel de la discusión de los temas que conciernen a las políticas públicas.

Muy buena parte del acontecer histórico de los colombianos está signado por las distintas expresiones de las insurgencias y el terror de la violencia. El siglo XIX con la guerra de Independencia y múltiples guerras civiles; el XX con eventos como la violencia, guerrilla, paramilitares, bandas criminales y el siglo XXI se inicia con esta exacerbación del conflicto interno. Antioquia y Medellín han padecido prácticamente todas las manifestaciones de todas las violencias. En el período de que se ocupa este escrito tuvo una gran relevancia el tema de la seguridad —una de las prioridades de los dos períodos de la presidencia del doctor Uribe Vélez fue la política de la “seguridad democrática”—, con la que básicamente se diseñó una estrategia para que tanto los paramilitares como los guerrilleros, bajo ciertas condiciones, se pudieran acoger a un nuevo esquema jurídico que le abriera camino a la desmovilización, entrega de las armas y una posibilidad de reinserción a la vida civil. El actual gobierno del presidente Santos ha planteado continuar con la ofensiva militar pero con un novedoso método de conversación con la guerrilla de las FARC.

Me parece pertinente, de cara a nuevos lectores, poner un mínimo del contexto histórico de nuestra tragedia nacional en estos años. Haré referencia a las conferencias que he tenido oportunidad de exponer en distintos escenarios nacionales e internacionales.

## Conflicto armado

En la conferencia “El conflicto armado colombiano. Evolución, desmovilización y reinserción. Una visión empresarial”, impartida en la Universidad de Miami, en 2008, y en Ciudad de Guatemala en el Encuentro Nacional de Empresarios ENADE-FUNDESA, en 2009, hice referencia a los antecedentes de nuestro conflicto y nuestra situación presente, en los que Proantioquia ha estado siempre interesada.

Una de las primeras acciones que llevó a cabo la Fundación, a mediados de la década de 1970, fue precisamente dotar a las fuerzas armadas de unos terrenos en el bajo Cauca antioqueño para que pudieran, con batallones permanentes, atender los problemas de orden público que en esa región y en el Magdalena Medio se presentaban. Veamos algunos apartes de lo que expresé en la Universidad de Miami y en Ciudad de Guatemala:

### **Una cronología de la violencia en Colombia**

1. La violencia sectaria liberal-conservadora y el golpe militar (1945-1953) [...].
2. Colonización, luchas agrarias, inicio de las guerrillas (1954-1964) [...].
3. Segundo período del Frente Nacional hasta nuestros días (desde 1964 hasta hoy) [...].

Aparece poco después el ELN, de clara estirpe procubana. Más adelante surgen otros movimientos como el EPL, ERP, M19, entre otros. Hacia finales de los años setenta y en los ochenta irrumpen con fuerza el narcotráfico y el paramilitarismo. Estos son especialmente beligerantes en los momentos de las negociaciones de paz que se dan en los cuatrienios 1982-1986 y 1998-2002.

Simultáneamente llegan nuevos colonos y se aumenta de forma desordenada la frontera agrícola en Urabá, Córdoba, Magdalena Medio, Pacífico, Ariari, Caquetá, Putumayo [...].

Quiero señalar tres hechos que a mi modo de ver cruzan todo ese período (desde 1945 hasta hoy) y de alguna manera han estimulado el conflicto. Primero: precariedad de los títulos de propiedad. Segundo: en las áreas de conflicto se genera producción exportadora (café, banano, esmeraldas, oro, petróleo, carbón y ahora narcóticos). Tercero: en las zonas de colonización siempre se da una débil presencia del Estado. Esa ausencia de políticas claras de ampliación de la frontera agrícola ha propiciado el caos institucional, la violencia y la consiguiente represión de las fuerzas del Estado. La zona cafetera fue caso aparte por cuanto superó en buena hora esa debilidad por las instituciones de desarrollo que se crearon con el apoyo de la Federación Nacional de Cafeteros [...].

Durante todos los años siguientes a 1964 se sucedieron, como lo expresé en las conferencias mencionadas, el escalamiento guerrillero, el surgimiento del paramilitarismo, del narcotráfico, la acentuada brutalidad que desplegó en la ciudad el llamado “cartel de Medellín”; en el área rural, masacres, desplazamiento forzado de miles de familias, despojo de tierras, apropiación indebida de las mismas y tantas otras atrocidades que, a pesar de los intentos de diálogo, continuaron una barbarie que confunde la lucha por los territorios con los intereses económicos del narcotráfico y la apropiación de esas rentas para la financiación de los grupos armados.

## Políticas de reinserción

En el año 2003, después de un bombardeo en Medellín a la comuna 13, una de las comunas de la ciudad con más problemas de seguridad, se quiso expulsar o eliminar a los llamados milicianos de la guerrilla de dicho territorio; dicho propósito se logró, pero las AUC lograron establecer un control de buena parte de la ciudad. Ese mismo año se dio la primera desmovilización de paramili-

tares (Bloque Cacique Nutibara), lo que tomó por sorpresa al alcalde electo Sergio Fajardo, por cuanto no había mucha claridad sobre cómo debía llevarse a cabo el proceso de reinserción. En todo caso, la Alcaldía de Medellín asumió el proceso. Ante la ausencia de una política nacional clara, presenté al Consejo Directivo de Proantioquia, a instancias del Banco Mundial, un documento denominado “Reflexiones sobre una política de reinserción” (febrero de 2006).

Posteriormente, este documento fue sometido a consideración de distintas instituciones del gobierno central y del gobierno de Estados Unidos, por medio de su Embajada, que lo discutió y miró con buenos ojos, pero no corrió igual suerte con el gobierno nacional. Veamos algunas citas de ese documento:

### **Contexto**

En Bogotá, el pasado 18 de enero, el Ministerio del Interior de Colombia, la Oficina del Alto Comisionado, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco Mundial y USAID hicieron una propuesta a la comunidad empresarial colombiana acerca de la inserción a la vida civil de excombatientes de las autodefensas o de las guerrillas.

De acuerdo con esa primera discusión sobre el documento-borrador propuesto se hicieron unos primeros comentarios, y se acordó que se presentaría otro acerca del tema de la desmovilización de miembros de los grupos armados ilegales y plantear algunas sugerencias acerca de cuál podría ser la participación del sector empresarial en dicho proceso. Antes de abocar el tema central: cuál debe ser la participación o responsabilidad del sector empresarial en ese proceso, vale la pena tener en cuenta algunos antecedentes y precisar conceptos que tienen que ver con nuestro tema.

Ante todo hay que tener presente que la principal responsabilidad la tiene el Estado. Existe una opinión muy generalizada acerca de las debilidades que se dan en la política nacional de reinserción; el problema no admite diagnósticos sencillos ni soluciones simplistas. Hay que

diseñar una política pública posible y sostenible y esta competencia la tiene únicamente el Estado.

Se ha dado un proceso de desmovilización individual y colectiva de algunos grupos armados, sin que exista una política de negociación ni de reinserción y en medio del conflicto con las FARC, ELN y otros aparatos ilegales, que a su vez conviven con población de desplazados, de víctimas de la violencia, de cultivadores de coca y de cohortes de desempleados.

El fenómeno de desmovilización tiene que tratarse con políticas de gran alcance regional y nacional y no como un evento similar a una tragedia natural que produce miles de víctimas. Aquí hay control territorial, político y económico de diversas regiones por parte de unos grupos armados ilegales.

Para diseñar esas políticas hay que contar con la región o territorio en donde se va a llevar a cabo. Esto es, establecer una política nacional con claros elementos de descentralización.

El propósito de una política pública de desmovilización dentro del esquema de un Estado social de derecho, tiene como fines la protección, promoción, restitución y ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos y la garantía de las oportunidades individuales y colectivas que permita a dicha población participar en igualdad de condiciones, en la vida social, económica, cultural y democrática del territorio de su asentamiento y su pleno desarrollo para que, mediante las acciones que ellos mismos realicen, puedan convertir en realidad sus proyectos de vida en beneficio propio y de la sociedad de la que hacen parte. La población desmovilizada deberá ser asimilada por el entorno dentro del más estricto cumplimiento de la ley [...].

**La dimensión territorial**, con todas las condiciones y características propias de los territorios específicos donde será implementada. Com-

prende los espacios físicos y simbólicos, los entornos y las reglas de juego en los que las poblaciones consideradas establecen relaciones, se reconocen, se identifican o se diferencian, adquieren conocimientos y desarrollan habilidades sociales y personales. El territorio entendido como categoría de análisis se ha definido como un proceso de construcción social permanente que permite crear no sólo mapas espaciales, sino también mapas mentales que alimentan la construcción de expresión y de apropiación de identidades, como la escuela, la familia, y otros símbolos culturales, la esquina, el parche, el barrio, la calle, y los mediados por condiciones geográficas (cerros, lagos, ríos, etc.).

Además, hay otros territorios que se construyen mediante interrelaciones sociales como redes y sistemas, flujos de información y mensajes a través de medios de comunicación, territorios de producción y circulación de conocimiento a través de nuevas tecnologías. Son espacios que se construyen permanentemente por lo que hay que estar alerta a reconocerlos [...].

En síntesis: el Estado debe precisar qué está sucediendo en las distintas regiones del país con esa masiva desmovilización. No tener absoluta claridad acerca de lo que está pasando dificulta aún más la construcción de una buena política.

Las regiones donde se dan estos procesos son muy distintas entre sí, en todo sentido, con su historia, idiosincrasia y desarrollo relativo. Aún dentro de un departamento se dan estas diferencias: en Antioquia, por ejemplo, es bien distinto el problema en Urabá, que en Medellín o en el Oriente antioqueño. Lo mismo puede decirse del Norte del Valle y la Costa Pacífica, como de otras regiones. Dicho más claramente, el desarrollo institucional público de infraestructura y la presencia empresarial son bien distintos y desiguales.

Además de esta enorme diferencia que se da entre regiones hay que tener en cuenta otros hechos como los siguientes: no es lo mismo

manejar la desmovilización en el sector rural que en el urbano; a su vez, dentro de este tema territorial, no es igual responder a la desmovilización individual que a la colectiva.

Al lado de este fenómeno, que ya está ahí, hay que contar con los efectos que debe producir la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, con su correspondiente reglamentación. Escapa a este escrito juzgar dichas normas; pero es muy probable que aparezca una nueva clase empresarial y política legitimada al lado de una población enorme y desorientada [...].

### **Qué hacer**

En primer lugar hay que tener en cuenta experiencias que se han ensayado en el pasado y algunas que están funcionando a mediana escala en algunas subregiones.

Vale la pena recordar el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que estableció el presidente Belisario Betancur y continuaron los presidentes Virgilio Barco y César Gaviria. Sin entrar en detalles sobre dicha política, en forma muy esquemática podría decirse lo siguiente: identificada una región con problemas de conflicto (en aquella época había negociación) y analizadas las necesidades y urgencias de esa región, se ponían en movimiento las entidades del orden nacional en coordinación con las agencias locales, para elaborar ese PNR y al amparo de esa política surgía la inversión privada [...].

### **En concreto se propone**

1. Es de la mayor importancia fortalecer la oficina encargada del tema de reinserción. Tiene que estar rigurosamente conectada con el DNP y con las regiones y depender de la Presidencia de la República, con un Consejo Asesor Mixto, público-privado, que coordine y descentralice funciones y responsabilidades en las regiones.

2. Especial énfasis debe darse a las regiones de frontera. Debe servir esta oportunidad para llevar a cabo una verdadera política de desarrollo en las fronteras. Por supuesto, en este caso se hace crucial el tema internacional.
3. Igualmente importante es señalar el papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en las regiones que aquellos ilegales ocupan. Este no puede ser otro que el de controlar eficazmente los territorios que aquellos controlaban.
4. La presencia de la Justicia es de enorme trascendencia. No solo por el significado que esta rama del poder público representa en un Estado social de derecho, sino porque tendrá un enorme volumen de trabajo en muchos frentes. Señalemos dos: saneamiento y esclarecimiento de los títulos de propiedad y la judicialización de los desmovilizados.

Después de escrito este documento, el gobierno colombiano y el gobierno de los EE.UU. cerraron la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC). Como se sabe, queda un trámite relativamente largo ante los distintos congresos y en el caso de Colombia la revisión por parte de la Corte Constitucional de dicho tratado. Es imperativo aprovechar este tiempo para ajustar nuestra agenda interna. No hay duda de que una clara política pública de reinserción de los antiguos alzados en armas debe ser parte importante de dicha agenda. Por lo tanto debemos, a diferencia de otros países, tratar el tema de la reinserción como un elemento sustantivo de nuestra competitividad [...].

Los procesos de reinserción se daban en forma simultánea con la ampliación del comercio exterior vía TLC. Como es sabido, para que los congresos de los países involucrados aprueben los acuerdos, es necesario presentar las políticas que se tienen en temas como los que nos ocupan. De igual importancia era la vinculación con el Pacífico. A propósito de la competitividad y del comercio exterior, un año antes de la discusión sobre las políticas de reinserción, en la Asamblea ordinaria de Proantioquia de 2005, dijimos que “la oportunidad que se nos da de desarrollar una buena agenda interna, no solo complementa nuestro desarrollo de cara al TLC, sino que nos alienta a buscar nuevos acuerdos comerciales con Centroamérica,

la Comunidad Europea, con los países que ocupan las costas del Pacífico. Para acercarnos a estos mercados es necesario vincularnos al APEC y reabrir relaciones diplomáticas con Australia. Así se lo ha pedido Proantioquia al Ministerio de Relaciones Exteriores [...]”.

Al año siguiente, en el informe a la Asamblea del 2006, insistíamos a propósito de la firma del TLC con Estados Unidos y Colombia:

Pero dentro de esta sección de compromisos sociales es absolutamente necesario tener claro qué política pública debemos tener para canalizar la reinserción de antiguos alzados en armas. La competencia para establecer políticas públicas sólo la tiene el Estado. Por lo tanto, creemos firmemente que para generar un desarrollo equitativo y atraer inversión nacional y extranjera, es necesario tener claridad acerca de la política de reinserción. Esto supone capacitación, educación, apoyo psico-social a los reinsertados, desarrollos locales, presencia de policía y ejército, fortalecimiento de la justicia que al menos evacue la judicialización de esos ciudadanos que han estado fuera de la ley y se aclaren los títulos de propiedad en amplias zonas del departamento y del país. Para ejecutar y coordinar todo aquello es necesario fortalecer la Oficina de Reinserción.

## Transformación de Medellín

Después de esta reseña histórica, ubiquémonos en la Medellín de la década de 1970 en adelante, recordando que esta ciudad se conoció como la ciudad industrial de Colombia. En esa década aparecieron algunos fenómenos cruciales en la vida del país y de la región: hubo una crisis económica y de deuda externa en todo el continente latinoamericano; en nuestro país, una crisis financiera. Simultáneamente y con algún tipo de correlación, afloró con mayor fuerza el narcotráfico, particularmente en Antioquia. Las instituciones comenzaron a debilitarse, la crisis financiera se profundizó, y se aflojaron los resortes morales.

Sin embargo, en esa misma época unos empresarios de la región fundaron a Proantioquia, que surgió como respuesta anticipada a la necesidad de discutir, analizar y recuperar políticas públicas desde la órbita del sector privado.

Como ya dijimos, casi todas las manifestaciones posibles de violencia se expresan en nuestro departamento. Casi la totalidad de la población rural se mueve, se desplaza y muchos campesinos llegan al Valle de Aburrá. Detrás de estos desplazamientos —que además en buena parte se instalan en la periferia pobre de nuestra ciudad— están las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico. Comienza el terrorismo generado por el llamado cartel de Medellín.

En medio de aquella crisis económica y social, algunos que perdieron en esta coyuntura se refugiaron en alianzas perversas para recuperar su patrimonio, otros, simplemente se comportaron como las denominadas nuevas clases económicas emergentes; es decir, ciudadanos de estratos inferiores en la escala económica y social que vieron la oportunidad de ascender rápidamente en la sociedad con dinero fácil. Pero empresarios, universidades, y tantas otras entidades culturales y sociales de la región, entre ellas Proantioquia, se expresaron abiertamente en contra de esta nueva forma de hacer riqueza y política. Por esto muchos de ellos fueron víctimas de actos terroristas, extorsiones y secuestros.

Desde Proantioquia se empiezan a discutir temas que parecerían extraños a la proverbial característica del mundo empresarial y del carácter antioqueño, aquello de ser solo hombres de negocios. Sin embargo, la discusión se abrió a temas de prospectiva como por ejemplo explorar las posibilidades de Antioquia en el siglo XXI.

Algo sobresaliente en medio de esos actos de terror: la gerencia de un grupo significativo de empresas no se ausentó de la ciudad, se mantuvo firme aun dentro de la crisis económica, y aunque aquellos planes de prospectiva no se pudieron poner en marcha a plenitud, han cobrado vigencia ahora con los ajustes naturales de enfoque, énfasis y prioridades.

Mención especial merece el papel que la cultura jugó en el proceso de recuperación del territorio en la ciudad. Poco a poco, en medio de las hostilidades, las distintas comunidades populares manifestaron sus temores y esperanzas con expresiones artísticas, lo que obligó a pensarnos colectivamente. Se daba así una cultura pacífica de resistencia. Lo increíble es que lo hacían sin tener ni seguridad ni espacios adecuados. Hoy ya tienen espacios adecuados y la seguridad parcialmente garantizada.

En la Asamblea del 2010, con la presencia del presidente Santos, y como lo he hecho en muchas otras ocasiones con diferentes públicos, locales y extranjeros, di cuenta de los avances que hemos conseguido en Medellín, de los que Proantioquia ha sido un actor destacado:

En el área internacional, Proantioquia siguió recibiendo visitas de autoridades de diversas ciudades de México, del Banco Mundial y de distintos investigadores extranjeros, interesados en las iniciativas de la ciudad que comprometen al sector privado.

Se atendió una invitación para dictar, en la ciudad de Lima, una conferencia acerca de lo que está sucediendo en Medellín. Los organizadores la titularon de manera elocuente: “Medellín: un modelo de gestión urbana exitosa que involucra al sector empresarial”. Así es como nos están viendo.

A pesar de las dificultades, la ciudad ha dado muestras sólidas de desarrollo, dinamismo y transparencia, y no exageramos al decir que propios y extraños observan con admiración la forma de funcionamiento de la alianza público-privada que promueve Proantioquia con resultados tangibles. Lo demuestran los múltiples foros internacionales que se llevan a cabo en esta capital, la realización de las asambleas de la OEA y del BID, la realización de los Juegos Suramericanos; las invitaciones que recibimos del resto del país y del exterior; el surgimiento de medianas empresas; el fortalecimiento e internacionalización de las grandes, públicas y

privadas; la consolidación de Ruta<sup>n</sup> y de Tecnova; los servicios de salud; la oferta cultural; la investigación en las universidades; la recreación, la hotelería y la gastronomía y, sobre todo, la inversión social en educación, en salud y en la atención a la primera infancia ha generado un ambiente propicio para que tanto los residentes como los visitantes se sientan mejor y para que la inversión tanto nacional como extranjera se establezca en la ciudad. Multinacionales como Hewlett Packard se instalaron en Medellín. En resumen hay optimismo y entusiasmo en la región.

## Justicia

Un tema que debe merecer la atención de toda la sociedad es el de la Justicia. El combate a la corrupción. La defensa de los contratos legalmente pactados. Estas preocupaciones han estado siempre presentes en nuestra agenda. En 2007, a propósito de las agrias discusiones que se daban desde el gobierno nacional con las altas cortes, con los críticos del gobierno, con los medios de comunicación, dijimos:

Hay inquietudes en el panorama político, nacional e internacional. Por ello es tan importante vigorizar todos nuestros instrumentos de políticas públicas civiles, nacionales e internacionales. Sobre todo los de la justicia y la depuración de la actividad política. No podemos permitir la crispación de la sociedad en la discusión de los asuntos públicos. Tenemos que elevar la calidad de la controversia política.

Desestimular la reacción emocional y fomentar la serenidad de los argumentos. No propiciar desconciertos éticos ni procesos de deslegitimización de las instituciones públicas y privadas que soportan la democracia.

Se percibe una atmósfera enrarecida en la que el respeto a la ley y el compromiso con la ética se estiman ineficaces. Tanto en la actividad

pública como en la privada se premia el arrojo de los hombres prácticos, “hay que ser prácticos”, nos dicen, sin darnos cuenta de que esa actitud muele los cimientos de una sociedad civilizada y moderna. Nuestro interés es participar en la construcción de mejores instituciones comprometidas con los valores fundamentales del acatamiento a la ley, a la justicia y respeto por la opinión del otro. En síntesis: La principal preocupación debe ser la de tener claridad acerca de la concepción de Estado que se quiere y se requiere para satisfacer las necesidades de una sociedad moderna, culta, equitativa y, por lo tanto, competitiva.

A propósito del debate electoral que se avecinaba para 2010, dos años antes dijimos en la Asamblea Ordinaria de 2008:

En el panorama nacional, se presentan preocupaciones adicionales por cuanto el debate electoral para la posibilidad de la reelección del Presidente de la República, que se llevará a cabo en el año 2010, se anticipó, sin la discusión serena y seria de los problemas de fondo que ya teníamos, como de los nuevos que no esperábamos. Lamentablemente, la agenda legislativa en distintas materias importantes de la vida nacional no camina con la dinámica de unos y otros.

Tampoco sentimos que los movimientos y partidos muevan la discusión de los grandes temas nacionales e internacionales. Por ejemplo, asuntos relacionados con la consolidación de los alcances logrados por las Fuerzas Armadas y de Policía en amplias zonas del país no aparecen en la discusión.

Todavía no tenemos claro cómo ocupar estas zonas con una agenda civil que restablezca el Estado de derecho, erradique el testaferrato, clarifique los títulos de propiedad y propicie en consecuencia las condiciones necesarias para la inversión y el desarrollo. Otro ejemplo: la justicia, sigue pendiente fortalecerla, descongestionarla y hacerla eficaz.

En el campo de las Políticas de Fronteras hay mucho por hacer, ampliamente relacionado con los temas anteriores y, por supuesto, con la seguridad interna y externa del país. En fin, hay toda una agenda importante por desarrollar. El país y la comunidad internacional están pendientes de las respuestas.

Pienso que valdría la pena convocar a los distintos centros de pensamiento del sector empresarial para que cada uno, desde su área de especialización, presente a consideración de la opinión pública una propuesta con una agenda básica para enfrentar conjuntamente los desafíos comentados y, en general, los que nos plantea el nuevo panorama mundial y nacional. Instituciones como Fedesarrollo, Fundación Ideas para la Paz, Corporación Excelencia en la Justicia, Empresarios por la Educación, Consejo Privado de Competitividad, Instituto de Ciencia Política, Transparencia por Colombia, y las que tienen en su misión pensar en el país desde sus territorios como Proantioquia y aquellas otras entidades regionales que tengan similar misión.

Esta posibilidad de convocatoria es una fortaleza del sector privado y bien vale la pena intentarlo y así lo haremos.

Infelizmente, este llamado no se cristalizó. En el año 2009, de nuevo en la Asamblea, se reiteró la necesidad angustiada de atender el tema de la Justicia. En esa ocasión, dijimos:

Hace un año, en este mismo evento de la Asamblea Ordinaria de Proantioquia, comentamos que la campaña electoral para la Presidencia de la República se había anticipado, incluso desde el 2008, en razón de la discusión que se dio sobre la posibilidad de una nueva reelección del Presidente de la República en ejercicio.

Este hecho paralizó el debate serio de las políticas necesarias para el mejor futuro de la Nación y de todos los colombianos. Ante esta

carencia, propusimos unirnos a una serie de centros privados de pensamiento, que con base en su soporte académico, le planteáramos al país una agenda de discusión de temas centrales: la manera de hacer política, la justicia, el acceso a la tierra, la política internacional, la fiscal, la salud, la calidad de la educación, pero infortunadamente no se logró en la forma que lo propusimos.

Por fin se despejó el panorama de la reelección presidencial y entramos de lleno en la campaña electoral, que a pesar de los planteamientos que algunos candidatos han hecho sobre temas centrales de la vida nacional, los medios de comunicación, los partidos y movimientos políticos, y en general la opinión, están discutiendo, sobre todo, asuntos de la denominada mecánica política.

Serían muchos los tópicos que podríamos plantear desde el escenario de Proantioquia que requieren urgente ocupación: hace un año precisamente, planteamos a través del Centro de Pensamiento Social, la necesidad de hacer un debate público sobre la sostenibilidad del sistema de salud. No se llevó a cabo. Sólo ahora, ante el peligro de la inconstitucionalidad de una emergencia económica que se decretó sin mayor análisis público sobre el particular, surge dicha discusión. Recordemos que la nueva literatura de Ciencia Política habla de que la democracia se entiende mejor como el arte de gobernar con discusión.

Escojamos entonces desde Proantioquia un sólo tema que debe estar en los primeros niveles de la agenda nacional: la Justicia. Ante todo, los candidatos deben formular sus políticas de desarrollo económico, social, de educación, cultural, de infraestructura, de tierras, de fronteras, entre otros, teniendo en cuenta qué tipo de instituciones se requieren para abolir o al menos disminuir lo que se denomina la injusticia. Por ejemplo, son evidentes los logros en materia de cobertura de educación y salud, no así los logros en la calidad de estos servicios.

Quiero decir con ello que para abolir la injusticia se requiere un diseño institucional del Estado en donde se comprometa a la totalidad de los poderes públicos. ¿De qué otra manera se pueden consolidar los logros alcanzados por la fuerzas de seguridad y de policía? Hemos visto cómo la represión del comercio exterior del narcotráfico ha propiciado un aumento del consumo interno de narcóticos e, igualmente, que aquella relativa calma en el mundo rural no ha tenido igual éxito en las grandes ciudades donde la violencia adquiere nuevos desarrollos.

Por lo anterior, el tema central de discusión participativa para la consolidación del Estado de derecho en toda la geografía nacional, es el de la Justicia propiamente dicha como una Rama del Poder Público.

No hay cobertura universal ni calidad en la misma, no sólo en lo penal, sino en la justicia civil, comercial, tributaria y electoral. Por ello hemos insistido desde hace tiempo en la necesidad de volver a la creación del Ministerio de Justicia, independiente de la política del día a día, con una calidad profesional de excelencia, que pueda coordinar a las demás ramas del poder y que tenga una voz propia en el Consejo de Ministros.

Recordemos que para hablar solamente del tema penal, la Justicia se compone de una cadena productiva que tiene los siguientes eslabones: la policía, la fiscalía, el juez y el establecimiento carcelario. Entre estos no hay coordinación, no hay políticas coherentes y por eso el producto final, que es nada más ni nada menos que un bien público superior, que es la Justicia, no se da y por el contrario produce impunidad y corrupción.

Y tengamos en cuenta también que, en estos últimos años, justamente cuando se abolió ese Ministerio, se crearon, al lado de la Justicia Penal Ordinaria, la Ley de Justicia y Paz, que hasta el momento no ha producido ninguna sentencia, y el Sistema Penal Acusatorio. Y como

si fuera poco entramos con todo vigor a aceptar lo establecido en la Corte Penal Internacional, y todo ello sin Política Criminal clara y sin coordinación.

Está comprobado, y así lo reconoce el Consejo Privado de Competitividad, que sin un poder judicial eficiente y transparente no es posible ni la convivencia ni la inclusión social ni la competitividad de una sociedad [...].

Y en el año 2010, con la presencia del señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos C., expresé:

Permítanme dar inicio a esta Asamblea recordando la misión de Proantioquia: “Somos una Fundación Privada sin ánimo de lucro que en ejercicio de la responsabilidad social, promueve y apoya iniciativas estratégicas para el bienestar nacional y el desarrollo regional, con equidad”.

Para abordar los temas de seguridad y Justicia, Proantioquia propició un primer encuentro entre la administración municipal, la mesa directiva de la Corte Suprema de Justicia y su Sala Penal con los representantes de la Rama Judicial, del Ministerio Público y de la Policía Judicial. El propósito fue intercambiar ideas y experiencias ante la débil coordinación que se ha dado entre las distintas instituciones de la Rama Ejecutiva Local con la Rama Judicial y de estas con el poder central.

De esa reunión surgió la necesidad de llevar a cabo una de mayor calado y es así como se invitó a las mesas directivas de todas las altas cortes para que se reunieran con los distintos representantes que tienen que ver en la región con la Justicia, con el Alcalde de la ciudad y con Proantioquia, que asistió como invitada especial. Al final, la conclusión principal reflejó la necesidad de tener mayor claridad en la política criminal y carcelaria que propicie una mejor coordinación

y apoyo de los poderes centrales con la administración local. Sin ella no es posible combatir la criminalidad de la región con la contundencia que la sociedad espera.

Igualmente, ante el Consejo Directivo de Proantioquia, las Fuerzas Armadas y de Policía, la Rama Judicial y la Comisión Interinstitucional para la Reforma de la Justicia que convocó el Gobierno anterior, y ante la Comisión de empalme que el Señor Presidente electo doctor Juan Manuel Santos estableció bajo la coordinación del exministro de Justicia y exconstituyente doctor Fernando Carrillo, se reiteraron en 2010 las distintas inquietudes sobre el tema y las muy particulares que han incidido en el incremento de la criminalidad en Medellín, especialmente extorsión y homicidio, como ya se había señalado en años anteriores.

Destaquemos algunas de esas inquietudes:

La deficiente política de reinserción, tantas veces debatida.

La inexplicable movilización de los más grandes criminales desde Ralito-Córdoba hacia el corazón del Valle de Aburrá, en la cárcel de Itagüí, después de haber hecho escala en el municipio de la Ceja, en donde fueron reclusos en un centro vacacional. En unos y otros municipios antioqueños dejaron hondas secuelas de criminalidad. Basta observar las estadísticas de homicidios, que crecen a partir de su reclusión en esas cárceles.

1. En diciembre 1 de 2006 el gobierno nacional ordena trasladar a 59 Jefes Paramilitares a Itagüí, en el Valle de Aburrá.

En julio 13 de 2008 extraditan a 14 jefes de las AUC.

2. Ver en la siguiente tabla el incremento de homicidios a partir del 2008.

PROANTIOQUIA Y EL CONTEXTO DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA (2005-2012)

Medellín Tasa de Homicidios 1987-2012		
Año	Tasa	Var. anual
1987	154	
1988	213	38.3
1989	248	16.4
1990	330	33.1
1991	381	15.5
1992	352	-7.6
1993	311	-11.6
1994	266	-14.5
1995	224	-15.8
1996	203	-9.4
1997	163	-19.7
1998	154	-5.5
1999	167	8.4
2000	160	-4.2
2001	174	8.8
2002	184	5.7
2003	98.2	-46.6
2004	57.3	-41.6
2005	35.3	-38.4
2006	35.9	1.7
2007	34	-5.2
2008	45.6	34.0
2009	94.4	106.9
2010	86.3	-8.5
2011	69.63	-19.4
2012	52	-25.3

Fuente: Los datos de 1987-2011 son de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín. La cifra de 2012 es preliminar, basada en datos suministrados por el doctor Jorge Giraldo Ramírez, Decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades de la Universidad Eafit.

La política carcelaria ha sido débil. Estos reclusos tenían y tienen acceso a la comunicación con sus escoltas, con sus distintos contactos del mundo exterior y acceso a medios sofisticados de comunicación.

Cuando se decidió extraditar a 14 de ellos en el año 2008, todo parece indicar que no se calculó el impacto que dicha medida tendría sobre los mandos medios de dichos cabecillas y por consiguiente sobre la criminalidad en el Área Metropolitana. Resultados: Aumentaron los homicidios y se incrementó la lucha por el territorio urbano.

Son claros los logros obtenidos por las fuerzas armadas y de policía en el desmantelamiento de estructuras criminales en muchas áreas rurales de Colombia. Pero el rebrote de inseguridad en las ciudades, lo que se ha denominado 'inseguridad urbana', era previsible desde años atrás, y es el nuevo reto de la política de seguridad.

En el presente, esas bandas crecen en número y ferocidad, se mimetizan, no enfrentan la fuerza pública, se enfrentan entre ellas por el control territorial, atacan a la población civil y, además, son evidentes sus vínculos con organizaciones criminales internacionales.

Como se mencionó anteriormente, tales fenómenos, añadidos a las dificultades de coordinación en la justicia, han hecho más difícil el control de los mismos, sobre todo en nuestra ciudad.

Proantioquia propició un estudio con la Universidad Eafit acerca de la economía criminal en Antioquia. El gran resumen es que, en los últimos años, en el Departamento se ha incrementado la producción de la hoja de coca, situándose Antioquia entre los primeros productores del país. A partir de 2008, el gobierno nacional ha hecho un enorme esfuerzo por erradicar estos cultivos ilícitos y sus efectos se registraron en el año 2009 con un cambio de tendencia: es decir, hacia una disminución importante de los mismos.

Sin embargo, hay que señalar que la preocupación subsiste por cuanto todavía mantenemos registros en Antioquia de cultivos ilícitos superiores a los marcados hace diez años. Persistir en esa política iniciada en el 2008 es necesario entre otras razones para atacar la principal fuente de financiación de la criminalidad.

Con la misma Universidad, adelantamos un estudio sobre los alcances que está adquiriendo la minería ilegal-criminal.<sup>2</sup>

No podemos olvidar que en los informes del Consejo Privado de Competitividad se ha señalado que entre los mayores obstáculos para lograr una mayor competitividad, al lado de la educación, la innovación y la infraestructura, se sitúan la corrupción y la debilidad en “el andamiaje judicial colombiano que continúa experimentando fallas en materia de seguridad jurídica y de protección de los derechos de propiedad.

De ahí entonces el énfasis que hemos puesto en el tema de restitución de los títulos de propiedad de la tierra, justicia y ocupación legítima del territorio. Tenemos que evitar que prospere el deseo de algunos para que se dé una nueva colonización ilegal de extensas zonas que antes se sometían por las armas, generando desplazamientos y nuevas víctimas que ahora el Estado debe atender.

Del lado de la Justicia, que tanto interés ha tenido en nuestra agenda, las noticias no son buenas, a pesar de haber vuelto a crear el gobierno del presidente Santos el Ministerio de Justicia. La noticia mala es que las reformas a la rama judicial, tan necesarias, se malograron con un bochornoso desenlace en el Congreso de la República, quedando pendiente tamaña responsabilidad, en el entendido siempre de que las normas por sí solas no solucionan los problemas, y ante todo tenemos que tener servidores públicos probos y con excelente formación profesional.

---

<sup>2</sup> Jorge Giraldo y Juan Mora. *Informalidad e ilegalidad en la explotación de oro y madera en Antioquia*. Medellín: Universidad Eafit / Proantioquia, 2011.

## Grandes proyectos regionales de alcance nacional

A esta altura vale la pena hacer mención a dos grandes proyectos de infraestructura que están en la agenda del departamento, uno ya en marcha, la Hidroeléctrica de Ituango, y un proyecto de grandes vías que se inició como Autopistas de la Montaña y hoy se conoce como Autopistas de la Prosperidad.

Nadie discute la necesidad de estas obras; sin embargo, sí ameritan unas reflexiones que consigné en un artículo de un número extraordinario de la revista Semana, en diciembre de 2011.

Estas dos grandes obras de beneficio local y nacional tienen su epicentro en el departamento de Antioquia. La Hidroeléctrica está a cargo de EPM y, por lo tanto, hay garantía plena en su ejecución y cumplimiento. Así lo acredita la larga historia de la realización de obras similares por parte de esta empresa.

Los datos técnicos y financieros de esta obra escapan al alcance de este artículo. Sin embargo, debemos recalcar algunos puntos:

1. Se desarrolla en territorio antioqueño en razón de la conocida riqueza hídrica que allí se tiene. Pero naturalmente la energía que se generará será para beneficio nacional.
2. También es importante recordar que la generación de energía hidroeléctrica es quizá la más limpia que se conoce y, por lo tanto, de gran valor para la protección del medio ambiente.
3. Ya se inició su construcción y, de acuerdo con el cronograma pactado, en el 2018 aparecerán los primeros kilovatios en el mercado.

En cuanto a las Autopistas de la Montaña, una obra que está prevista comenzar en el 2012, su diseño, estructuración y concesión está bajo

la responsabilidad de ISA, lo que sin duda garantiza también seriedad, transparencia y cumplimiento en el desarrollo de la obra. Estas vías que sin duda podrían ser las de más grande alcance, por cuanto se tiene previsto llevarlas a cabo con especificaciones de alta calidad, con puentes y túneles tan necesarios en los tiempos que corren en donde los crudos inviernos recientes han demostrado la fragilidad de nuestra estructura vial, con costos económicos y sociales enormes, que con la propuesta de ISA previene estos desastres.

También en cuanto a ello, vale la pena recordar algunas características:

1. Tiene su epicentro en el departamento de Antioquia, pero con un claro beneficio nacional porque conectará al centro y el oriente colombiano con el mar Caribe en Urabá. También conectará el eje cafetero y el sur occidente colombiano con ese mar Caribe, facilitando el comercio de bienes y servicios de transporte de pasajeros, recortando la distancia del próximo puerto en el Mar Atlántico en más de 300 kilómetros. Si fuera de beneficio exclusivo para Medellín y su entorno cercano, esta concesión no sería económicamente viable.
2. Se debe recordar que aunque ésta debería ser una obra del orden nacional, el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín han participado en la financiación de la misma, justamente para facilitar la velocidad de su inicio, aliviando así las finanzas públicas nacionales.
3. Aunque las cifras que se conocen recientemente son muy superiores a las que se dieron por parte del Ministerio del Transporte a ISA para que iniciara sus estudios, no debe escandalizarnos por cuanto siempre se advirtió que aquellas eran absolutamente preliminares y que sería el estructurador quien con su reconocida idoneidad profesional daría las cifras con las cuales se comprometería al iniciar y terminar dicha obra, que podría llevarse a cabo por tramos, y acudiendo con imaginación responsable a distintas fuentes de recursos como por ejemplo un porcentaje de vigencias futuras, un porcentaje por ingresos frescos generados

por el nuevo sistema de distribución de regalías que el gobierno Santos ha puesto en marcha.

Con todo y la grandeza de estas obras de ingeniería, su impecable realización, y su indiscutible beneficio nacional, ello no será, sin embargo, suficiente para generar desarrollo económico y social en la región, veamos:

No podemos seguir viendo las obras de infraestructura solamente como tales, sino que es indispensable tener en cuenta las distintas comunidades poblaciones y territorios que se afectarán necesariamente con la construcción de tamañas obras, desplazamientos e inmigraciones, valorizaciones de la tierra, oportunidades de trabajo digno y ocasiones de abusos, y en todo caso cómo aprovechar desde ya para diseñar con las autoridades nacionales, departamentales y locales, un plan estable de desarrollo social, cultural y económico de esas poblaciones afectadas positiva o negativamente.

Basta mirar el mapa del departamento de Antioquia y tener en cuenta los municipios sobre los cuales habrá influencia, para darnos cuenta de que impactará subregiones de pobreza reconocida, de insuficiente presencia del Estado, de presencia creciente de la economía criminal por parte de los cultivadores y procesadores de narcóticos y explotadores de minería ilegal criminal, de control político, económico y territorial de bandas criminales. Veamos algunos ejemplos:

El tramo que de Santa Fe de Antioquia conduce a Urabá, o el tramo que conecta al Túnel de Occidente con Caucasia, o aquel que de San José del Nus corre hacia el norte antioqueño.

Y en cuanto a la Hidroeléctrica, es conocido el control territorial que ha tenido la zona de Ituango por parte de las FARC y, además, la relativa cercanía con lo que sucede en todo el territorio de Urabá y la serranía

de Abibe, territorios tradicionalmente influenciados por bandas criminales y guerrilla que hacen vulnerable todo este norte antioqueño.

Tampoco se puede subestimar lo que podría suceder con los tramos que irían hacia el Magdalena y el suroeste antioqueño.

No está dentro del alcance de este artículo entrar a detallar las debilidades o vulnerabilidades que tienen estos territorios frente a este delicado asunto de la seguridad, ni tampoco del potencial de desarrollo que tiene y que es el que nos corresponde a todos poner en evidencia, para ayudar a diseñar unas políticas públicas que comprendan por lo menos los siguientes temas:

1. Educación con cobertura y calidad en todos los niveles de la misma.
2. Nutrición y salud infantil principalmente.
3. Descubrir y fomentar el potencial cultural de cada una de esas zonas.
4. Vincular al sector empresarial, cajas de compensación, cámaras de comercio, universidades, y el SENA, para elaborar proyectos productivos que generen ingresos y salarios estables y dignos.
5. Garantizar la seguridad y la justicia.
6. Diseñar obras locales de infraestructura que conecten los diferentes pequeños mercados y de todas maneras, como una especie de afluentes de aquellas grandes autopistas.

Capítulo especial merece el tema de titulación de tierras.

En este punto debemos hacer, además de lo ya enumerado, una mención especial al tema de tierras y reparación de víctimas. ¿Por qué? porque si se quiere tener un desarrollo moderno y, por lo tanto, justo, es necesario activar ese principio constitucional que ordena al Estado proteger los bienes de los ciudadanos. En otras palabras, no es entendible que al lado de la justicia social que el desarrollo de la constitución tiene, expresada en la ley de restitución de tierras, es igualmente importante subrayar que tampoco es concebible un país que defiende

la economía de mercado sin que se otorguen justos títulos de propiedad. Los títulos son los que componen el mercado de bienes. Lo contrario sería restringir ese mercado espurio a los que mueven esas propiedades a través de testaferros y triangulaciones ilegales, entre otras.

En reciente entrevista del diario *Portafolio*, el presidente de Kroll, empresa internacional dedicada a advertir los riesgos, sobre todo morales, en el mundo de los negocios, al contestar la siguiente pregunta: 'Al país están llegando inversionistas del sector rural. ¿Cómo se blindan frente al riesgo de comprar tierras que han sido adquiridas en forma ilícita?', respondió: 'el tema de tierras es de alto riesgo. Por eso hay que hacer una severa investigación previa en toda la cadena legal de registros, títulos y entidades del Estado, para no comprar predios que han sido adquiridos mediante desplazamiento forzado u otras prácticas ilegales'.

En una pregunta anterior, el mismo funcionario contestaba: 'mientras en el mundo la lista Clinton es un aspecto marginal, en Colombia, las empresas le tienen pavor a figurar en ella' (*Portafolio*. Entrevista con Recaredo Romero, presidente de Kroll para Colombia, 23 de noviembre de 2011).

Esta preocupación internacional es apenas una señal de alerta, pero veamos qué ha sucedido en nuestra historia relativamente reciente en el departamento de Antioquia. Aquellas preocupaciones que veníamos manifestando desde hace tiempos acerca del control que asumió el conflicto colombiano sobre la región del suroriente antioqueño, a pesar de las inversiones que ya señalamos, de similar envergadura a las que ahora se proponen con Hidroituango y Autopistas de la Montaña, decíamos entonces qué habíamos hecho mal para que los actores del conflicto ocuparan el territorio en la forma violenta que generó desplazamientos forzados masivos, destrucción de bienes y vidas y, además, se conoce esta subregión como la que tuvo la más alta densidad de minas anti-personas.

En síntesis, cómo armonizar las inversiones en aquellas grandes obras con políticas de intervenciones sociales integrales, en otras palabras, cómo hacer participar de los beneficios de las inversiones en esas obras a la mayoría de los habitantes de su influencia.

¿Pero, por qué advertimos esto? Porque desde hace tiempos hemos manifestado la inquietud que si no aprovechamos este tipo de inversiones tan necesarias para todo el país, y no nos cansaremos de repetir que son de beneficio nacional, estaríamos cometiendo una equivocación enorme al no usar esta oportunidad para atacar la iniquidad y la pobreza que tanto agobian a este departamento.

Pero además hemos también advertido que algo mal tuvimos que haber hecho en el suroriente antioqueño, que a partir de los años sesenta, se hincan la elaboración de proyectos y obras públicas de similar calado al que nos hemos referido, como es el caso de la llamada Autopista Medellín-Bogotá, la cadena hidroeléctrica que genera más del 30% de la energía de Colombia, la construcción de un aeropuerto internacional, la ubicación de distintas fábricas manufactureras en esa región, y nos preguntamos, qué nos pasó, que esa riquísima región del departamento estuvo atrapada por el conflicto armado colombiano y las luchas sangrientas por el territorio entre guerrilleros y paramilitares.

Este tipo de preocupaciones nos llevó a celebrar en octubre pasado un foro a instancias del diario El Tiempo, en las instalaciones de la Universidad Eafit y con temario propuesto por Proantioquia, en el que se discutió exactamente lo que estamos aquí planteando.

Pero ahora, a finales de noviembre, el día que se otorga el Premio Nacional de Paz al Municipio de San Carlos, justamente una de aquellas poblaciones del oriente antioqueño, masacrada por esa violencia y fuente de los recursos hídricos más importantes a sus represas, se entregó en esa fecha el libro del grupo de memoria histórica titula-

do: “San Carlos, memorias del éxodo en la guerra”, coordinado por el profesor Juan Carlos Sánchez, publicado por Taurus, el CNRR, Memoria Histórica y Fundación Semana.

Es interesante recordar en este punto que cuando se hizo la presentación del proyecto de la Hidroeléctrica de Ituango, por parte de su gerente Luis Guillermo Gómez, se manifestó la preocupación por el hecho que no se tuviera en cuenta a EPM como operador. Ahí se inició una larga discusión con un final feliz. EPM opera el proyecto.

En el caso de las Autopistas de la Prosperidad, el gobierno nacional, atendiendo un concepto del Consejo de Estado, decidió que el proyecto no podía ser llevado a cabo por ISA, y pasó a manos de la Agencia Nacional de Infraestructura, que a su vez adquirió los estudios y diseños elaborados por ISA.

Quiero terminar este recorrido por algunos de los planteamientos que hemos hecho desde la presidencia de Proantioquia, a partir del año 2005, con las palabras con las que tuve el honor de recibir al presidente de la República en mayo de 2011.

Señor Presidente de la República doctor Juan Manuel Santos Calderón: muchas gracias por estar aquí. Su presencia enaltece el evento que nos convoca. Reciba nuestro reconocimiento por aceptar la invitación para dirigirse al país desde nuestra región y nuestra entidad. Como tuve oportunidad de expresarlo en un foro internacional: ‘De alguna manera podríamos decir que los fundadores de Proantioquia se anticiparon en casi 15 años a la nueva acepción del concepto de ‘Gobernanza’ (Governance) que se ha desarrollado en el mundo a partir de la caída del muro de Berlín en 1989.

Ese concepto siempre se conoció como el proceso de toma de decisiones y la forma como éstas se ponen en marcha. En el pasado esa toma de decisiones obedecía a una estructura jerárquica, pública, prácticamente con exclusión de la sociedad civil. Hoy ya no es

así. Para garantizar un buen gobierno, local o nacional, se tiene en cuenta el derecho a la participación de los asociados. Los actores de la Gobernanza son los gobiernos y los miembros organizados de la sociedad, entre ellos, los empresarios, los trabajadores, las ONG, las universidades, los centros culturales y científicos, las iglesias y las redes sociales, entre otros.

Así las cosas, y con alianzas que se construyen entre sí y éstas con las entidades públicas, se configura una nueva institucionalidad que debe conducir a un buen gobierno, y para que éste se dé, se deben atender por lo menos los siguientes principios: participación, legalidad, transparencia, equidad y eficacia, por lo tanto en este nuevo ambiente se minimiza la posibilidad de captura del Estado por parte de aquellos agentes que intentarían beneficios particulares de la gestión pública.

De no ser así y si los gobernantes, amparados en su ejercicio del poder, se aíslan poniendo en marcha sus procesos de decisión en forma jerárquica, no sólo pueden cometerse equivocaciones graves, sino que actores criminales organizados (mafias) intentarán influir en esos procesos, como de hecho ha ocurrido en muchas partes del mundo, propiciando un mal gobierno y una letal corrupción, que conducen a un indeseable autoritarismo.

Dentro de estos principios se ha construido una alianza público-privada que cada vez adquiere mayor importancia en nuestro mapa institucional. Podríamos señalar múltiples ejemplos, pero en aras de la brevedad sólo mencionaré el Voluntariado Empresarial, que lo conforman 187 empresarios vinculados a los temas de educación y emprendimiento, buscando siempre el mejoramiento de la calidad de la educación y la competitividad de la región.

También hemos trabajado en temas de: seguridad, justicia, reparación de las víctimas, observancia de los derechos humanos, tierras,

ocupación del territorio, erradicación de cultivos ilícitos y, por supuesto, educación, cultura, ciencia y tecnología, salud y atención a la primera infancia. No es concebible una sociedad moderna y desarrollada; es decir, incluyente y competitiva, si no se atienden las necesidades mencionadas.

Los rebrotes de violencia que han aparecido, no ahora, sino desde hace algunos años (2007), se deben en buena parte a no haber atendido en debida forma las demandas en estas materias. La mejor manera de consolidar el gigantesco esfuerzo de las Fuerzas Armadas y de Policía es atendiendo estas necesidades.

Nuestra infraestructura física en el Departamento de Antioquia es especialmente deficitaria, afectada aún más por la ola invernal. Es así como la importancia de las denominadas Autopistas de la Montaña, el Puerto de Urabá, y las vías de conexión del Valle de Aburrá con el resto del país requieren un apoyo integral y complementario de la Nación. Mención especial merece el tema de la vivienda de interés social.

Nuestro compromiso con Antioquia es ayudar a la generación de un desarrollo armónico de las subregiones, con empleos e ingresos dignos y estables, y así contribuir también a arrinconar las prácticas criminales que nos amenazan.

Presidente: Usted tiene en nosotros, y estoy seguro de que en buena parte de nuestra región, unos aliados sinceros para llevar a feliz término sus políticas.

Hay que llenar de contenido la política, hay que despojar su lenguaje de pugnacidad, hay que tener ideas claras, expresadas en un lenguaje fresco y respetuoso, para que todos los ciudadanos se sientan bien tratados aun en el desacuerdo, y muy especialmente esa mayoría de colombianos constituida por la juventud.

No pretendemos que todo nos sea dado por el Gobierno Nacional. Hay muchas cosas que hacemos y podemos ofrecer, pero hay otras que es absolutamente necesario desarrollar de manera coordinada con los Poderes Centrales, como son los temas de seguridad y justicia, infraestructura y comercio exterior, crecimiento económico y política internacional.

En el amplio arco de la actividad internacional se mueven muchos actores, tradicionales y nuevos. Dentro de éstos señalemos dos: la Justicia hoy tiene claros intereses, exigencias e instituciones internacionales que hay que atender, de ahí la importancia de dignificar la labor del Juez y de todos los operadores de la Justicia, pero exigir mayor calidad de los mismos y de eso depende la calidad de su labor. De ahí que hayamos sido defensores de un Ministerio de Justicia con asiento propio en el Consejo de Ministros y participación permanente en las discusiones que sobre el tema se dan en los foros externos.

El otro actor, el sector empresarial; cada vez más el empresario, además de sus actividades de comercio exterior, está directamente o a través de sus fundaciones participando en discusiones y foros académicos internacionales de alto nivel. Es una suerte de diplomacia empresarial.

Igualmente hemos sido reiterativos acerca de la necesidad de diseñar y poner en marcha una política integral de desarrollo fronterizo. También hemos reclamado desde hace tiempo la necesidad de vincular a Colombia a la APEC, a esa nueva frontera que es la cuenca del Pacífico.

Una palabra final sobre las tragedias ocasionadas por el invierno: estamos de acuerdo con lo planteado por usted; ante lo sucedido, aprovechemos la obligación de la reconstrucción como una formidable oportunidad de unidad nacional, de desarrollo regional y humano equitativo; por lo demás siempre hay que poner de presente la necesidad de nuestro compromiso con el medio ambiente.

Dejemos bien diseñada y estructurada una nueva institucionalidad de prevención y gestión del riesgo. Las catástrofes seguirán apareciendo, y no es justo con la sociedad colombiana llegar siempre a enfrentar el nuevo desastre, improvisando a las volandas nuevas instituciones.

De alguna manera, estas palabras con las que recibimos al señor presidente Santos —estuvo posteriormente en dos oportunidades más con nosotros— son una síntesis de la visión y logros de la Fundación Proantioquia, y de los retos que tenemos con el propósito de participar en el bienestar y desarrollo de la sociedad.

## Conversaciones en La Habana, 2012-2013

Un nuevo reto planteado por el gobierno de Juan Manuel Santos es el de llevar a cabo un proceso de nuevas conversaciones con la guerrilla de las FARC. Frente a ello cobra aún más vigencia lo dicho anteriormente en materia de fortalecimiento de la justicia, restitución de tierras, reivindicación de las víctimas, ocupación pacífica del territorio y, en fin, el restablecimiento del Estado de derecho en todos los rincones de Colombia. Dicho proceso se diferencia de los anteriores intentos de diálogo por las siguientes razones:

1. Se hizo una aproximación discreta en la ciudad de La Habana, Cuba por varios meses, entre delegados del gobierno y de la guerrilla. Allí se alcanzó un acuerdo sobre los temas a tratar en la siguiente etapa y el alcance de los mismos. No se considerará por ejemplo la negociación del modelo de estado que tenemos. En una democracia estos temas se discuten abiertamente dentro de las instituciones como el Congreso de la República, y sin armas.
2. Los temas de desarrollo rural serán especialmente considerados, siempre dentro del respeto al derecho de propiedad obtenida con justo título, como lo manda la Constitución. Igualmente habrá que reconocer a las víctimas, entre otros temas.
3. La segunda etapa se reinicia con nuevos delegados por parte del gobierno y de la guerrilla en la ciudad de Oslo, para posteriormente tras-

ladarse de nuevo a La Habana, que siempre será la ciudad sede de esas conversaciones.

4. Se ha convenido que no habrá cese al fuego bilateral y solamente se pactará cuando se llegue a acuerdos finales que señalen el principio del posconflicto. Por supuesto mantener los enfrentamientos entre la fuerza pública institucional y la guerrilla genera zozobra y a veces escepticismo frente a la credibilidad de dichas conversaciones.
5. Hay que tener claro que aun obteniendo el mayor de los éxitos con los acuerdos de La Habana, la paz en Colombia no se logra con esa decisión; las organizaciones criminales seguirán vigentes y muy posiblemente algunos que no se reinserten engrosarán las filas de la criminalidad ordinaria. Pero sin ninguna duda sería un avance enorme para Colombia el superar el capítulo de la confrontación histórica con la guerrilla.
6. Si el siglo XIX se caracterizó en Colombia por las guerras de independencia, y múltiples guerras civiles, en el siglo XX, hasta el año 1991, imperó el régimen excepcional del "Estado de Sitio", por los distintos conflictos internos, uno de ellos denominado "la violencia", seguida por el Frente Nacional y por el posterior surgimiento de grupos guerrilleros de distintas tendencias; más adelante se organizan los denominados grupos paramilitares que alimentados unas y otros por la presencia del narcotráfico, ha hecho especialmente cruel estos conflictos internos. Esta crueldad se ha venido acentuando durante los primeros años del siglo XXI.
7. No podemos seguir estimulando la política del miedo como la única forma de convivencia. La sola contención de la insurgencia no genera espacios para el ejercicio de la política ni para el desarrollo rural que nos merecemos.
8. Quisiéramos que el siglo XXI fuera el siglo de la política. Siempre he creído que una de las finalidades de la política es la de evitar la guerra. Por eso nos parece a muchos colombianos que apoyar el proceso de conversaciones que se adelanta en La Habana a la fecha de hoy, primera semana de marzo, muestra destellos de optimismo a pesar de todas las dificultades.

La necesidad de poner fin al conflicto con la guerrilla permite lograr un desarrollo en el mundo rural, moderno, socialmente justo, restableciendo los títulos de propiedad legítimamente adquiridos, reivindicando a las víctimas

de la violencia, apoyando a las comunidades campesinas, pero también a la empresa agropecuaria que genere empleo digno y bienestar.

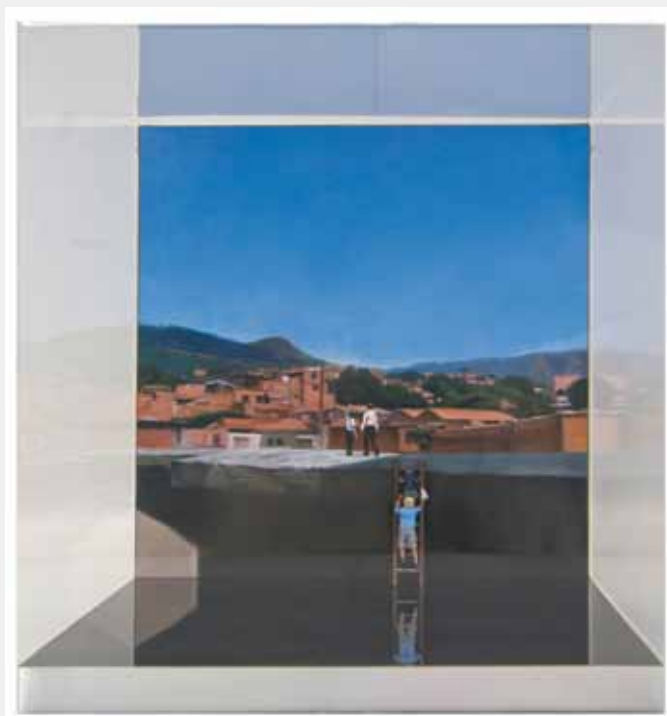
9. Lo anterior constituye la gran deuda que tiene Colombia frente a sí misma y frente al mundo: seguridad alimentaria interna y exportación de alimentos y materias primas con valor agregado, que tanto se requieren globalmente. Ojala Colombia rural pudiera recibir en los próximos años, gracias a una acertada política de desarrollo y convivencia, un reconocimiento por propios y extraños en este sentido. Lo lograremos si somos capaces de llegar a estos acuerdos en La Habana, que serían la agenda para el denominado posconflicto. De no ser así volveríamos al ambiente del miedo y al desaliento de la política.

# Parte I.

## Agenda de iniciativas 2005-2012.

### Enfoques temáticos

Los capítulos que se presentan a continuación estuvieron a cargo de Adriana Arcila R., Rafael Aubad L., Sergio Tobón O. y María I. Vanegas R., con el apoyo de Diana Tamayo V. y Olga Buitrago B.



Nadir Figueroa.  
De la serie *Días azules*.  
Pintura en acrílico, personajes  
en resina, madera  
y cristal de acrílico  
26 x 26 x 21 cm, 2009.  
Colección privada

<b>Introducción</b> .....	<b>64</b>
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>68</b>
Fortalecimiento institucional.....	68
Gobernanza, justicia, salud y paz .....	68
Compromiso con los gobiernos locales (2005-2012) .....	72
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>79</b>
<b>Promoción del desarrollo territorial como base sostenible del bienestar con equidad</b> .....	<b>79</b>
Escenarios institucionales para la concertación de las agendas de competitividad .....	83
Participación de Proantioquia.....	85
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>89</b>
<b>Inclusión social y convergencia regional como los pilares de la equidad</b> .....	<b>89</b>
Oportunidades e inclusión. El marco conceptual de la equidad.....	90
Alianza de Antioquia por la Equidad. Instrumento de convergencia territorial y generación de oportunidades .....	94
Modelos de actuación para la estrategia de equidad territorial .....	97
<b>Capítulo 4</b> .....	<b>100</b>
<b>Modelo Escolar para la Equidad (MEPE)</b> .....	<b>100</b>
Marco de actuación de Proantioquia en apoyo a la educación básica y media .....	101
Iniciativas del MEPE en Antioquia.....	107
<b>Capítulo 5</b> .....	<b>110</b>
<b>Movilización de capacidades empresariales e institucionales. Elemento diferenciador de las iniciativas de Proantioquia</b> .....	<b>110</b>
Comités Técnicos Empresariales .....	110
Mesas de trabajo y formación de opinión.....	111
Voluntariado. Transferencia de conocimientos a programas y proyectos .....	111
<b>Referencias</b> .....	<b>117</b>

## Introducción

A partir del año 2005, el Consejo Directivo de la Fundación Proantioquia introdujo la práctica de revisar de manera permanente su direccionamiento estratégico y producir marcos de trabajo —a tres y cuatro años— y planes de acción anuales, buscando aumentar la pertinencia e impacto de sus acciones. Actualizando, además, los grandes propósitos estratégicos de la Fundación: el político y el técnico, dentro de una visión social de largo plazo con implementación de acciones.

El primero, entendido como su participación más activa en iniciativas públicas de alto interés colectivo. El segundo, comprometiéndose a promover dichas iniciativas y asumiendo acciones más directas en temas específicos priorizados: mejoramiento de la educación básica y media, de la competitividad y de la equidad. Así mismo, mejorando la articulación y fortaleciendo el tejido institucional de la región para esos propósitos, como un gran capital social que diferencia a Antioquia y a cuyo desarrollo le ha apostado Proantioquia desde sus inicios.

En lo político, la Fundación ha fortalecido en los últimos años las relaciones con los gobiernos nacional, departamental y municipal, buscando un mayor impacto de sus acciones y ayudando a construir alianzas público-privadas con base en la movilización voluntaria de instituciones y empresas para sus propósitos estratégicos. Ha buscado, además, contar con una opinión más calificada para participar en los temas y discusiones de política social, desarrollo económico y gestión pública; y, por supuesto, para valorizar los ejercicios de responsabilidad social, como apoyos a programas y proyectos de desarrollo territorial.

Parte sustantiva de estos mismos procesos ha sido su compromiso directo con la consolidación de una cultura política y de gestión pública, basada en la transparencia y la eficacia, rasgos, afortunadamente, distintivos de las recientes administraciones de la ciudad y del departamento.

Desde el punto de vista técnico, su participación se ha orientado al mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación básica y media y de la com-

petitividad —vista como aumento de la capacidad de aprendizaje como región para desarrollar más y mejores actividades productivas— y al fortalecimiento de instituciones y programas para consolidar el desenvolvimiento de alianzas público-privadas hacia dichos propósitos.

Desde finales del año 2004, y con una concreción programática periódica (2005-2007, 2008-2011 y 2012-2014, esta última en revisión), Proantioquia ha consolidado su oferta de valor: ofrecer a la sociedad antioqueña, a las empresas y a los gobiernos, su capacidad de lectura del entorno y de apoyo a espacios de interlocución y generación de alianzas. Así mismo, ha aportado liderazgo en iniciativas estratégicas y ha asumido la gerencia de proyectos que sirven como modelos de trabajo público-privados en educación, competitividad y desarrollo institucional, para mejorar las condiciones de bienestar con una visión humanista del desarrollo; es decir, con propósitos al servicio de la construcción de un buen ciudadano y una sociedad equitativa.

Una responsabilidad que se ha derivado de la decisión de construir marcos de trabajo a tres y cuatro años, ha sido mantener una claridad conceptual frente a los temas en que participa directamente, investigando sobre los mismos y sistematizando buenas prácticas nacionales e internacionales al respecto; teniendo siempre un principio para ello: la previsión (actuar sobre el presente atendiendo al futuro).

Desde esta perspectiva, en esta primera parte del libro se presentan las ideas-fuerza y su significación, con base en las que Proantioquia ha desarrollado sus actividades en los temas de fortalecimiento institucional, desarrollo territorial, equidad y educación. Temas interconectados que se trabajan como agenda estratégica integrada.

**El capítulo primero** de esta parte da cuenta del enfoque misional de Proantioquia y de las estrategias sobre las que centra su acción para crear y fortalecer reglas de juego y organizaciones favorables a los fines del bienestar general de la sociedad. Lo que se denomina “densificación institucional” no es cosa diferente a reglas, instrumentos y entidades suficientes y pertinentes para la construcción legítima e incluyente de la sociedad.

Se hace particular referencia del compromiso de los gobiernos locales 2005-2012 en este sentido, por su decisión contundente en los temas de buen gobierno, transparencia y participación, como también al diálogo con el gobierno nacional sobre política de infraestructura, regalías, competitividad, salud, reinserción de actores ilegales, políticas criminal, social, de tierras y otras y en coordinación con instituciones nacionales que han constituido los empresarios para fortalecer muchos de estos temas (Fundación Ideas para la Paz, Fundación Excelencia por la Justicia, Fundación Empresarios por la Educación, entre otras).

**El capítulo dos** trata de la promoción del desarrollo territorial, que se confunde en la práctica con la promoción de la competitividad sistémica; es decir, de agendas integrales —que afectan a todos los sectores y en algunos casos se priorizan aquellos particularmente detonantes de la economía y la sociedad— para crear mejores y más sostenidas condiciones favorables al desarrollo de la productividad social de la economía y de la innovación. Así mismo, presenta el análisis de los actores y factores que ha realizado Proantioquia para definir su participación en este tema y en los escenarios institucionales que corresponden para mejorarlo, actuando conjuntamente con los grupos idóneos para ello; particularmente con la Comisión Regional de Competitividad.

Un gran aporte a esta reflexión es la existencia del Consejo Privado de Competitividad, con el que Proantioquia se encuentra muy relacionado. Desde 2007, el Consejo reflexiona sistemáticamente y le hace seguimiento al tema y es el más importante de los actores en la concreción de alianzas público-privadas para el trabajo como sociedad frente a los retos de la competitividad, como ruta de prosperidad colectiva.

Para Proantioquia la aplicación de la equidad, como principio y aspiración, se da en las dimensiones territorial, social e individual. El enfoque de las acciones de cada una de ellas tiene elementos diferenciadores que complementan el marco de actuación de las políticas públicas sobre equidad, y permiten diferenciar el rol de lo público y lo privado para lograrlo. **El capítulo tres** aclara esta comprensión del tema por parte de Proantioquia y, simultáneamente, se refiere a las oportunidades que existen en nuestro entorno para desarrollarlas.

**El cuarto capítulo** resume el modelo dentro del que Proantioquia ha querido actuar en apoyo al mejoramiento de la calidad de la educación básica y media, desde cinco perspectivas complementarias: “todos en la escuela”, “todos en la misma escuela”, “una escuela para la vida”, “una escuela que se piensa y que mejora permanentemente” y “una escuela donde los niños y los jóvenes obtienen altos resultados académicos y formativos”. El Modelo Escolar para la Equidad (MEPE) es el marco de actuación para Proantioquia, una iniciativa de apoyo permanente a los sistemas educativos y a las instituciones escolares, con el propósito de contribuir de manera integral a su mejoramiento.

**El capítulo quinto**, final de esta primera parte, se denomina “Movilización de capacidades empresariales e institucionales. Elemento diferenciador de las iniciativas de Proantioquia”. El título es dicente: Proantioquia tiene sentido si sus iniciativas convocan y comprometen. Ése ha sido siempre un principio de sus actuaciones y, desde 2005, se propuso ser más activa en formalizar y desarrollar mecanismos efectivos para lograrlo y asegurar el cumplimiento de su misión de manera más pertinente y eficaz. El capítulo da cuenta de los mecanismos para ello, donde las grandes metas son la movilización del potencial de sus afiliados y aliados en favor de iniciativas concretas y el fortalecimiento de los mecanismos de concertación y acción con el sector público.

# Capítulo 1.

## Fortalecimiento institucional

Alcanzar el bienestar con equidad sólo es posible si existen instituciones y organizaciones que faciliten la construcción de sociedad como un proyecto colectivo. Douglass C. North, Premio Nobel de Economía, se refiere a las instituciones como las reglas de juego que definen las interacciones entre los individuos, y a las organizaciones como los arreglos del Estado y de grupos sociales para hacer parte de tales definiciones y de su despliegue práctico, garantes del cumplimiento de las reglas o facilitadoras para el mejor desempeño de las interacciones sociales. Organizaciones en los campos político, económico, social, educativo, etc., cuya dinámica está estrechamente vinculada a la madurez de las interacciones mismas. La llamada “**densificación institucional**” hace referencia a las reglas, instrumentos y entidades suficientes y pertinentes para la construcción legítima e incluyente de la sociedad.

Desde sus inicios, Proantioquia ha tenido un particular interés misional y ha promovido estrategias regionales y nacionales para consolidar reglas de juego y entidades favorables a los fines del bienestar general de la sociedad, y a que dichas estrategias hagan parte de alianzas público-privadas, como pilares de sostenibilidad en el tiempo y de apropiación social de sus resultados.

En los párrafos siguientes se presentarán los temas más destacados de la agenda de Proantioquia entre 2005 y 2012 en apoyo al fortalecimiento institucional y organizacional para el bienestar y el buen gobierno.

## Gobernanza, justicia, salud y paz

La gobernanza, la justicia, la salud y la paz han ocupado un lugar destacado en la reflexión y participación de Proantioquia en su línea de fortalecimiento institucional. El tema de la **gobernanza** se ha asumido como el apoyo al diseño de buenas políticas públicas y, en general, a la buena gestión de lo público,

sobre la base de liderazgos legítimos, planes y proyectos, transparencia, participación e impacto social. Proantioquia ha buscado ser ejemplo de alianzas público-privadas fundamentadas en valores como estos.

Un mecanismo especial de participación para el buen gobierno ha sido apoyar investigaciones que proporcionan mayores y mejores elementos de juicio para la definición de políticas públicas. Buenos ejemplos son los estudios realizados sobre el impacto de las Escuelas de Calidad,<sup>1</sup> el sistema de seguimiento del programa Medellín Solidaria,<sup>2</sup> la economía criminal del narcotráfico<sup>3</sup> y la minería ilegal.<sup>4</sup> Investigaciones cuyos resultados le permiten al Estado tomar medidas más asertivas sobre dichos factores ampliamente desestabilizadores de la gobernabilidad de la región. El apoyo permanente a la Corporación Transparencia por Colombia, que lidera la investigación y reflexión independiente sobre la corrupción, se inscribe también en esta perspectiva de colaboración para una buena gestión pública.

Igualmente, la Fundación ha estado atenta a la reflexión y al acompañamiento en procesos fundamentales para una buena institucionalidad de la nación, como la restitución de tierras, la ocupación legítima del territorio, la reparación a las víctimas del conflicto armado y de la criminalidad, o en casos más coyunturales la gestión del riesgo (a propósito de la fuerte ola invernal que enfrentó el país en 2010).

---

<sup>1</sup> *Evaluación de impacto Programa Escuelas de Calidad para la Equidad y la Convivencia*. Secretaría de Educación -Alcaldía de Medellín / Proantioquia / Universidad Eafit. Medellín, 2009.

<sup>2</sup> *Medición de pobreza en el Municipio de Medellín, Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Programa Medellín Solidaria*. Secretaría de Bienestar Social -Alcaldía de Medellín / Proantioquia / Universidad Eafit. Medellín, 2009.

<sup>3</sup> Jorge Giraldo Ramírez, Alberto Naranjo Ramos, Ana María Jaramillo y Gustavo Duncan. *Economía Criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín: Universidad Eafit / Empresa de Seguridad Urbana / Proantioquia, 2011.

<sup>4</sup> Jorge Giraldo Ramírez y Juan Muñoz Mora. *Informalidad e ilegalidad en la explotación de oro y madera en Antioquia*. Medellín: Universidad Eafit / Proantioquia, 2011.

No es posible avanzar en la construcción de una sociedad ética, solidaria y equitativa mientras no se cuente con una **justicia eficaz**. Proantioquia se ha aproximado a este tema desde una perspectiva comprensiva del mismo, que incluye la superación de los obstáculos institucionales para acceder a ella, la judicialización oportuna y ajustada al derecho, y la atención decidida a los hechos delictivos que se presentan a nivel micro, ocasionando inequidades y conflictos sociales.

La eficacia de la justicia requiere un rediseño del Estado que facilite la coordinación de los poderes públicos y una política criminal y carcelaria que tenga en cuenta la realidad actual del país y que se aplique con todo rigor. Proantioquia fue reiterativa durante muchos años en la necesidad que existía de separar los ministerios de Justicia y del Interior para contar con una entidad responsable exclusivamente de fortalecer la eficiencia y transparencia de la rama judicial y solucionar los problemas de impunidad y corrupción que aquejan al país. El Ministerio de Justicia necesita hoy una ruta precisa y de largo plazo para el mejoramiento de la calidad, oportunidad y acceso a la justicia (penal, civil, comercial, tributaria y electoral).

En este marco, se brinda respaldo permanente a la **Corporación Excelencia en la Justicia** (CEJ), institución que promueve la transformación y fortalecimiento del sistema de justicia y que ha logrado consolidarse como un centro de pensamiento y un líder de opinión en el tema, reconocida nacional e internacionalmente.

La salud tiene una doble connotación: por un lado, como derecho fundamental de los ciudadanos y componente esencial del Sistema de Protección Social; y por el otro, como un bien público, que necesita al Estado para asegurar su provisión. En esta relación, el mensaje desde el sector privado y desde Proantioquia ha sido claro: debe buscarse un verdadero sistema integrado, modulado y articulado, con la concurrencia de los actores públicos y privados, buscando su complementariedad, y cuyo objetivo único es que todos los colombianos gocen de buena salud.

Proantioquia ha sido reiterativo en la necesidad de reconstruir la confianza entre los múltiples actores que se encuentran involucrados en el sistema

de salud. Para ello, junto a las otras instituciones socias del **Centro de Pensamiento Social (CPS)**,<sup>5</sup> se ha insistido en un Pacto Social por la Salud, como una ruta de análisis, diálogo, debate y construcción de los consensos necesarios para que los colombianos tengan un acceso con calidad y equidad a los servicios de salud. En ese contexto, deben rescatarse las apuestas de sostenibilidad institucional y financiera de los actores del sistema, la apremiante necesidad de mayores mecanismos de vigilancia y control, y la construcción de un sistema de indicadores e información pertinente y actual. Todo esto hace parte de la transparencia que obliga el manejo de los recursos del sistema de salud.

Un tema sustantivo es la **construcción de la paz**, propósito que demanda el compromiso, participación y acompañamiento constante de todos los colombianos en la búsqueda de soluciones que conduzcan a la pacificación del país.

El empresariado es muy consciente de la importancia de su participación en la construcción de paz, en el convencimiento de que profundizar en el desarrollo económico, social, cultural y humano en todo el territorio es una vía necesaria, en paralelo con el ejercicio del poder del Estado, para recuperar la tranquilidad nacional y evitar la reproducción de actores armados amparados en el narcotráfico y la desigualdad social. La densificación de la inversión pública y privada, de la mano de una buena gobernabilidad y el ejercicio de la fuerza legítima del Estado, son las verdaderas barreras estructurales a la reproducción del conflicto y de la criminalidad.

Proantioquia y sus empresas afiliadas han sido muy activas en recomendar el diseño de una política pública de reinserción que, desde la descentralización de las decisiones, permita la reincorporación a la vida civil de los excombatientes, la recuperación de los territorios que controlaban política y económicamente, y la garantía de oportunidades individuales y colectivas que les permitan participar en la vida social, económica, cultural y democrática del territorio.

---

<sup>5</sup> El CPS es una alianza de Comfama, ISA, ANDI, ARP Sura y Proantioquia.

La **Fundación Ideas para la Paz** es una iniciativa del sector privado, con un apoyo permanente desde Proantioquia, para consolidar un pensamiento sobre los factores críticos para la paz y el posconflicto. Complementariamente, instituciones como el Programa de Reinserción y Desmovilización y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz han sido parte de la agenda de Proantioquia sobre el tema.

## **Compromiso con los gobiernos locales (2005-2012)**

En los últimos años aparecieron en el escenario político de la ciudad y la región nuevas formas de liderazgo público, que se sumaban decididamente a la recuperación de una historia de administración pública y gerencia privada honestas y de una ciudad cívica, atributos que la distinguieron por décadas. Estos nuevos liderazgos tenían agendas y planes que enfrentaban retos cruciales para avanzar más rápida y sosteniblemente en la senda del desarrollo con equidad, y hacían expresos principios de participación, legalidad, equidad y eficacia en la gestión. Así mismo, buscaban recuperar el valor de las alianzas con organizaciones con claros y demostrados intereses colectivos y ajenas a la captura de lo público para beneficios particulares.

Fiel a su misión, Proantioquia le apostó con decisión a acompañar dichas agendas públicas en los temas de educación y competitividad. Además, se realizaron acompañamientos decididos para la maduración de una institucionalidad y unas organizaciones estratégicas para una ciudad más incluyente y competitiva, así como para crear sistemas independientes y permanentes de reflexión y análisis sobre la evolución de la ciudad, que fortalecieran las capacidades sociales para tener mejores bases de interacción positiva con los propósitos de la transparencia y eficacia en la gestión de lo público.

En esta perspectiva de mejorar las capacidades para acompañar las transformaciones de la región, Proantioquia ha sido parte activa en el surgimiento de tres importantes entidades privadas después de 2005: **la Corporación para el Desarrollo del Aburrá Sur (ProSur)**, **el Centro de Pensamiento Social y Medellín Cómo Vamos**.

**ProSur** nace buscando que los empresarios de un territorio (el Aburrá Sur, con cinco municipios) generen sinergias de responsabilidad social y de interlocución con el sector público, que permitan una participación más efectiva en los proyectos de mejoramiento de la calidad de vida de un conjunto de municipios. Resultó ejemplar que se liquidaran corporaciones empresariales por municipio para dar surgimiento a una de mayor cobertura e, igualmente, que en su gobierno se incorporara la presencia de fundaciones de carácter más global, como Proantioquia y las Corporaciones Empresariales del Oriente (CEO) y del Norte del Valle de Aburrá (ProAburrá Norte).

**El Centro de Pensamiento Social** fomenta de manera independiente la investigación, el estudio crítico y científico y la opinión documentada de temas relacionados con el mejoramiento de la calidad de las políticas públicas sociales y de las prácticas de responsabilidad social empresarial; la formulación de estrategias que mejor contribuyen a formar y potenciar las capacidades de las comunidades; la construcción y monitoreo de indicadores que permitan hacer seguimiento al impacto de las intervenciones sociales; y la publicación de análisis coyunturales de fenómenos económicos y sociopolíticos locales, regionales, nacionales e internacionales.

A su vez, **Medellín Cómo Vamos (MCV)**<sup>6</sup> tiene como objetivo hacer seguimiento y evaluación a la calidad de vida urbana, con el fin de promover un gobierno efectivo y transparente; ciudadanos informados, responsables, participativos y comprometidos con sus gobiernos y la ciudad, e incentivar el trabajo en alianzas en torno a la calidad de vida en Medellín. La evaluación consiste en el análisis de indicadores que dan cuenta del bienestar objetivo y subjetivo de la población.

En el período comentado, tres iniciativas especiales del Municipio de Medellín merecieron el mayor compromiso de Proantioquia, por su importancia, impacto

---

<sup>6</sup> MCV es una alianza de la Fundación Corona, las Cámaras de Comercio de Bogotá y de Medellín para Antioquia, las Cajas de Compensación Comfama y Comfenalco, los periódicos *El Tiempo* y *El Colombiano*, la Universidad Eafit y Proantioquia. La participación de Proantioquia en 2012 fue posible gracias a Argos, Suramericana e Inversiones Mundial.

y modelos de definición de las políticas y de la intervención: los programas **Buen Comienzo** (para el desarrollo integral de los niños, desde la primera infancia), **Medellín Solidaria** (para la inclusión social y económica de los más pobres de la ciudad) y **Viviendas con Corazón**<sup>7</sup> (para apoyar al gobierno en el acceso de los más necesitados a viviendas dignas). El apoyo a la gerencia de Buen Comienzo y Medellín Solidaria y al cofinanciamiento a las obligaciones de los beneficiarios más pobres para acceder a los subsidios de Viviendas con Corazón han sido las modalidades concretas de colaboración.

Igualmente importante en términos institucionales, como dichas iniciativas, ha sido la colaboración con el gobierno municipal para acompañar los procesos de gestión, sistematización de las experiencias y definición de los modelos de alianzas público-privadas de largo plazo para apoyar este tipo de iniciativas.<sup>8</sup>

Por último, Proantioquia ha acompañado de manera muy directa el surgimiento y desarrollo de tres íconos del urbanismo social y de la transformación de la ciudad con base en nuevas infraestructuras educativas, de emprendimiento y culturales. Se trata del **Centro Cultural Moravia** (como una infraestructura cultural en uno de los sitios más vulnerables de la ciudad), el **Parque Explora** (para la apropiación ciudadana de la ciencia y la tecnología) y **Ruta**<sup>n</sup> (para la generación de nuevas empresas de conocimiento).

El **Centro Cultural Moravia** es un espacio de más de 1.600 metros cuadrados, destinado a la cultura y la educación, y diseñado por el destacado arquitecto colombiano Rogelio Salmona. El lugar cuenta con instalaciones físicas para la música, el teatro, el cine y las artes plásticas. Su construcción fue concebida como parte de la transformación de Medellín desde el urbanismo

---

<sup>7</sup> El Programa Viviendas con Corazón ha sido apoyado financieramente por las fundaciones Concreto, Fraternidad Medellín y Nelly Ramírez Moreno, con apoyo técnico y administrativo de Proantioquia.

<sup>8</sup> Buen ejemplo de esos modelos son los programas Medellín Solidaria y Buen Gobierno que se describen en el capítulo 3 de la Parte II de este libro, pág 173.

social, y una estrategia de inclusión digna de zonas y sectores marginados al desarrollo de la ciudad.

El barrio Moravia fue una ocupación de población desplazada alrededor del antiguo basurero municipal, con unas alarmantes características de densidad poblacional y pobreza. En el proyecto general de mejorar las condiciones de vida de esa población, se incluyó como parte fundamental el Centro Cultural. Donantes del sector privado hicieron posible la construcción y puesta en marcha del Centro, siendo Proantioquia la entidad designada para la ejecución de los mismos en alianza con la Alcaldía de Medellín.<sup>9</sup>

El **Parque Explora-Acuario-Planetario** es el mayor proyecto de difusión y promoción científica y tecnológica de Medellín, con más de 35 mil metros cuadrados de área interna y plazas públicas, donde se exalta la creatividad y se brinda la oportunidad de experimentar, de aprender divirtiéndose y de construir un conocimiento que posibilite el desarrollo, el bienestar y la dignidad.

Explora es un ejemplo de cómo se construye y mantiene en el tiempo una alianza público-privada. Su antecedente fue el ejercicio compartido por un amplio grupo social, durante cerca de tres años, para conceptualizar, definir contenidos, arquitecturas física, urbana, institucional, financiera y administrativa para su operación, y de desarrollo de la gestión social y de marca previa a su apertura. Hicieron parte del mismo, bajo la gerencia Rafael Aubad L. desde la Vicepresidencia de Proantioquia, el Municipio de Medellín, universidades, fundaciones empresariales, empresas, cajas de compensación, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y expertos en el tema. Sus resultados no son solamente el espacio que hoy alberga al parque, con sus destacados contenidos y convocantes programas, sino la apropiación por parte de las instituciones y grupos mencionados de que se trata de uno de los principales íconos de la transformación de ciudad, lo que ha hecho que sigan estrechamente comprometidos y hagan parte del modelo de sostenibilidad y de innovación permanente que caracteriza a Explora.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> La Fundación Ramírez Moreno fue la gran líder del financiamiento de este proyecto.

<sup>10</sup> Ver: [www.parqueexplora.org/parqueexplora/](http://www.parqueexplora.org/parqueexplora/).

Por su trascendencia como arquitectura institucional socialmente convocante, en el gráfico 1 se ilustran sus principales características:

**Gráfico 1. Modelo de sostenibilidad e innovación del Parque Explora**



La Fundación Amigos del Parque Explora está constituida por las fundaciones Argos, Bancolombia, Berta Arias de Botero, Chaid Neme, Concreto, Dividendo por Colombia, Éxito, Fraternidad Medellín, Mundial, Sofía Pérez de Soto y Suramericana. Las empresas patrocinadoras que han acompañado a Explora desde su creación son Grupo Nutresa, Grupo Sura, UNE, Grupo Bancolombia, Grupo EPM, Grupo Argos, Grupo Familia-Sancela y Haceb.

Fuente: Parque Explora.

En los últimos años, **Ruta**<sup>n11</sup> es la mayor apuesta de futuro de Medellín para el desarrollo y fortalecimiento de nuevas empresas con un alto contenido de conocimientos en sus productos y procesos, como base de competitividad, dinámica económica, apuestas productivas como ciudad y, como finalidad última, más y mejores empleos.

La innovación es el centro del interés de Ruta<sup>n</sup> para abrir nuevas oportunidades de negocio y darle a los productos, servicios y procesos que se ofrecen en la ciudad y la región un valor agregado que nos diferencie nacional e internacionalmente. Logros tempranos de Ruta<sup>n</sup>, que avizoran su trascendencia para el desarrollo de la ciudad, han sido la llegada de Hewlett-Packard y de otras empresas internacionales, de los laboratorios de Innovación y Desarrollo (I+D) de Empresas Públicas de Medellín (EPM) y UNE Telecomunicaciones, y la estructuración del Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín como ruta de movilización de la capacidad en estos campos de la ciudad y de apoyos internacionales.

Su definición y puesta en marcha fue posible gracias al acuerdo entre la Alcaldía de Medellín, EPM, UNE, contando con el concurso de Proantioquia,<sup>12</sup> la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y las universidades Eafit y de Antioquia. En su construcción fue fundamental el aprendizaje adquirido en la alianza constituida alrededor del Parque Explora.

En la agenda de promoción y apoyo a instituciones gestoras del desarrollo que adelanta Proantioquia, Ruta<sup>n</sup> ocupa un lugar especial por su importancia para avanzar en la consolidación de la vocación de Medellín como ciudad empresarial, por eso es parte fundamental de la agenda actual y de futuro de la Fundación profundizar las relaciones Municipio de Medellín-sector empresarial, alrededor de Ruta<sup>n</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver: [www.rutanmedellin.org](http://www.rutanmedellin.org).

<sup>12</sup> La Fundación Proantioquia acogió en sus instalaciones al equipo profesional que diseñó Ruta<sup>n</sup> y se encargó de su puesta en marcha. Además, vinculó a sus más altos directivos a dichos propósitos.

El aporte del sector privado en el proceso de formación y consolidación de instituciones, organizaciones y programas como los señalados es fundamental en la construcción de una sociedad más equitativa y justa. Así lo ha entendido Proantioquia y por eso promueve la participación activa de la sociedad civil y del empresariado en la reflexión y acción interinstitucional ante asuntos de interés general.

## Capítulo 2.

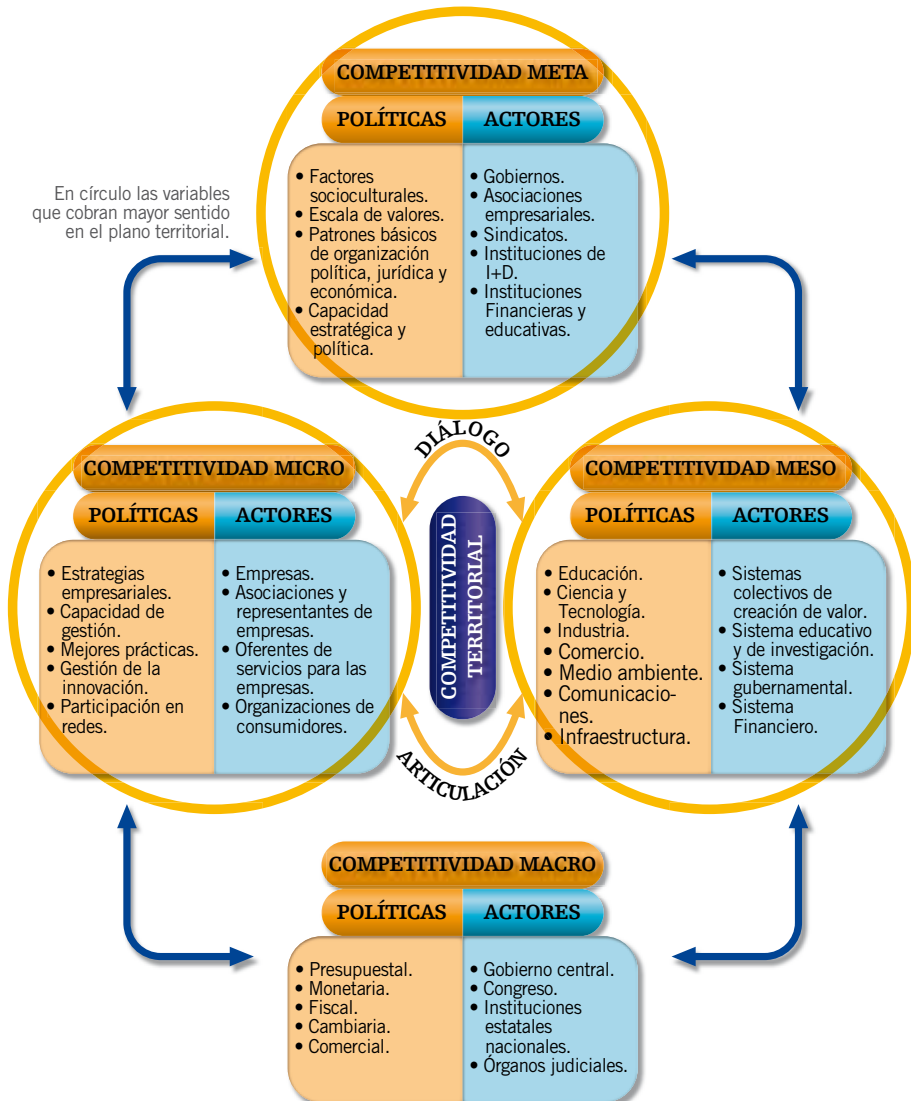
# Promoción del desarrollo territorial como base sostenible del bienestar con equidad

Como lo señala la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la promoción del desarrollo territorial es la labor permanente, concertada y articulada de los actores sociales para definir y ejecutar acciones orientadas a crear o fortalecer las capacidades de la sociedad para el progreso económico; son sus pilares fundamentales el mejoramiento de la productividad y, en general, de la competitividad del conjunto de sus habitantes y sus actividades. Son muchos los factores, actores y relaciones de las organizaciones sociales que determinan dichas capacidades. Con fines analíticos pueden agruparse bajo el concepto de niveles de un sistema de competitividad y productividad:

- **Nivel meta.** Son los valores favorables a la integración de la sociedad, al desarrollo empresarial y a la capacidad de la organización social, política y económica para el progreso.
- **Nivel macro.** Es el marco macroeconómico (fiscal, monetario, cambiario, comercial) para el desempeño de la economía; confiable y controlable por autoridades competentes.
- **Nivel meso.** Son las instituciones y las políticas que facilitan y promueven el desarrollo, como bienes públicos apropiables por el conjunto de la sociedad.
- **Nivel micro.** Es la gestión empresarial, ética, competente y competitiva.

Estos distintos niveles y dimensiones de la competitividad sistémica, en términos de variables de política y de actores involucrados, se ilustran en el gráfico 2 de la siguiente manera:

Gráfico 2. Sistema de competitividad y productividad



Los círculos resaltan las dimensiones para cuyo despliegue se requieren unas intenciones y acciones muy deliberadas desde los territorios.

Fuente: Elaboración Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia y ECSIM sobre la idea de K Esser; W Hillerbrand; D. Messner y J. Meyer-Stame en *Nuevo desafío a la empresas y a la política* (1996).

En la construcción de dicho sistema, los actores principales, de cuyos enfoques, capacidades y prácticas depende su desarrollo son tres: los **gobiernos territoriales (municipales y regionales), el tejido empresarial y los grupos de investigación y de educación**. Son ellos los gestores y articuladores privilegiados de iniciativas y mecanismos de la competitividad sistémica.

Corresponde a los gobiernos territoriales liderar y canalizar las fuerzas sociales hacia visiones y proyectos de ciudad y región; crear incentivos para el surgimiento de nuevas iniciativas empresariales y, en general, fomentar y apoyar estructuras y mecanismos facilitadores de la interacción de políticas y actores en la producción, apropiación y transferencia de tecnología, en el acceso de la población a las tecnologías de la información y en unas adecuadas y suficientes infraestructuras de comunicación y transporte; teniendo siempre como base la formación de más y mejor talento humano, y como condición el mejoramiento permanente de la calidad en dicha formación. No menos importante es buscar optimizar en el territorio las políticas nacionales de desarrollo bajo el principio de subsidiariedad entre los distintos niveles de la administración pública, en donde cada nivel implementa las políticas más adecuadas y busca sinergias del conjunto de intervenciones públicas y privadas.

La **participación del empresariado** es estratégica en el apoyo a las políticas públicas de competitividad; en la creación de ambientes sociales e institucionales que faciliten y dinamicen la creatividad, la educación pertinente, la innovación y el emprendimiento y, en general, en la promoción de capacidades sociales para la competitividad. Sin embargo, su responsabilidad más directa es desplegar una cultura empresarial en sintonía con los tiempos de la globalización; establecer relaciones comerciales a escala mundial; adaptar permanentemente tecnologías para el mejoramiento de la productividad y fomentar el compromiso directo y ético con sus empleados, entornos y grupos de interés, incluyendo a sus proveedores.

Otras de sus responsabilidades son buscar, no solo que sus actividades tengan un mejor desempeño, sino también que surjan nuevas actividades producti-

vas y apalancar, desde sus aprendizajes y capacidades acumuladas, nuevas empresas que consoliden ventajas competitivas territoriales y generen empleos dignos. El camino no es otro que la inversión e innovación permanentes, como base de la densificación del tejido empresarial. El concepto que expresa una cultura empresarial favorable a esta perspectiva es la innovación abierta, cuyo alcance general se ilustra en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Innovación cerrada e innovación abierta**

Principios de la innovación cerrada	Principios de la innovación abierta
La gente más brillante de un sector trabaja para la empresa.	No toda la gente brillante trabaja para la empresa. Se requiere trabajar con gente talentosa dentro y fuera de la compañía.
La empresa que primero pone una innovación en el mercado gana. Debe crear muchas ideas.	Crear un modelo de negocios que soporte una innovación tiene mayor utilidad que llegar primero al mercado. Se usan ideas internas y externas.
Hay que mantener el control sobre la propiedad intelectual para que la competencia no pueda explotarla.	La empresa debe ganar con los desarrollos tecnológicos de otros y al mismo tiempo debe ofrecer aquella propiedad intelectual o conocimiento que favorezca la creación de nuevas oportunidades empresariales.

Fuente: Apartes del libro *La innovación abierta*, de Henry Chesbrough, 2003.

Una cultura como esta fácilmente deriva hacia relaciones gana-gana, empresa-empresa, universidad-empresa y empresas consolidadas-potenciales o bien empresas (emprendimientos), como estrategias de generación de nuevas y sostenibles oportunidades y riqueza en un territorio. Los territorios que aprenden social y permanentemente despliegan este tipo de cultura empresarial.

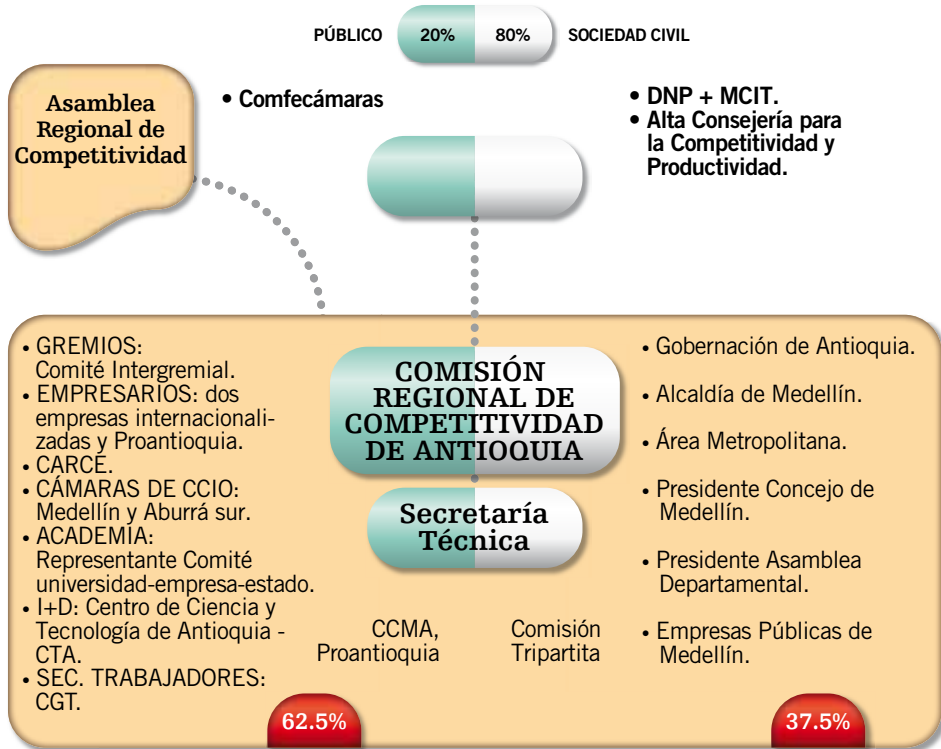
Por su parte, los **grupos y centros de investigación** necesitan comprender, si quieren actuar con éxito en el sistema de competitividad, que concebir la investigación simplemente con una visión de oferta —de la obtención de productos tecnológicos a la creación de empresas— no funciona. Se requieren flujos de conocimiento de doble vía, no procesos lineales de investigación (concebidos simplemente desde la oferta), sino alimentados desde el mercado y la sociedad. Deben aceptar que estos flujos de información son elementos críticos en las decisiones del qué, para qué y cómo de la investigación y el desarrollo tecnológico, y pensar y actuar bajo el marco referencial de Sistemas Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación (SRCTI).

## Escenarios institucionales para la concertación de las agendas de competitividad

En la búsqueda de una labor concertada, articulada y permanente para la competitividad, en el año 2005 el país creó lo que hoy se conoce como **Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCeI)**, que busca integrar formal y coherentemente los esfuerzos de las instituciones y demás actores relacionados con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y acciones que afectan la competitividad del país. Dicho fin es lograr resultados positivos en empleo, calidad de vida y disminución de la pobreza. En la misma lógica creó las **Comisiones Regionales de Competitividad**, que replican a escala territorial el modelo de integración de actores propuesto a nivel nacional.

En 2007 se creó la Comisión de Antioquia, cuya composición se ilustra en el gráfico 3, y donde Proantioquia ha sido parte activa en el marco de su enfoque de la competitividad sistémica. Proantioquia ha sostenido la necesidad de una Comisión cada vez más fuerte técnicamente y muy articulada y reconocida en los sectores público y privado.

Gráfico 3. Composición de la Comisión de Competitividad de Antioquia

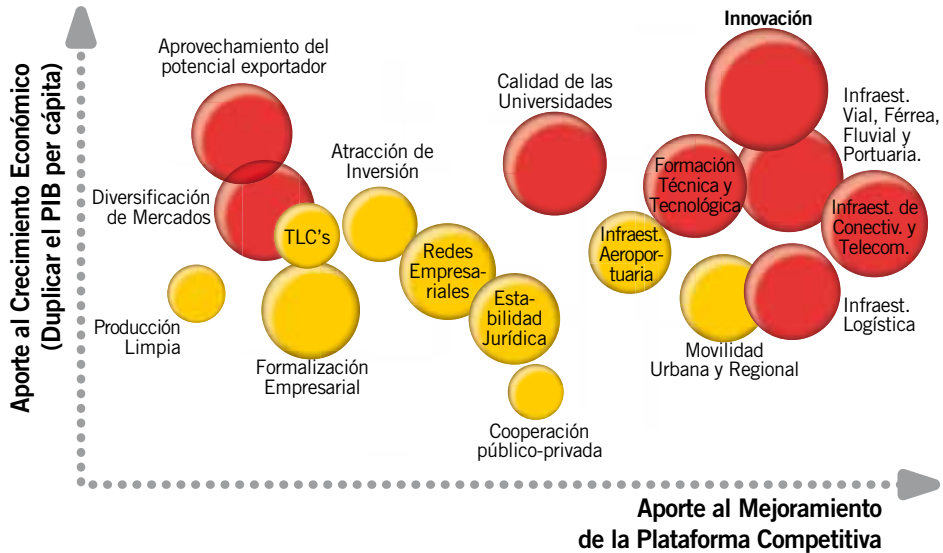


Fuente: Plan Regional de Competitividad de Antioquia.

Un ejercicio importante por parte de la Comisión fue la elaboración del Plan Regional de Competitividad, que incluyó encuentros con el sector empresarial para definir cuáles eran los temas estratégicos en el mejoramiento de la plataforma competitiva de la región y cuál era la magnitud de los retos en cada uno de ellos. En el gráfico 4 se presentan los resultados de dicho ejercicio.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> No se incluyeron los factores que determinan la competitividad del sector agropecuario en dicho análisis, pues aún no han sido incorporados al Plan de Competitividad de Antioquia, lo que constituye un reto a futuro. Una propuesta de Proantioquia con ese propósito se presenta en la Parte IV de este libro, pág 290.

Gráfico 4. Temas estratégicos para la industria y los servicios en Antioquia



Convenciones: El color rojo denota mayores brechas. El tamaño denota la importancia que se le da al factor para la agenda de competitividad.

Fuente: Plan Regional de Competitividad de Antioquia.

## Participación de Proantioquia

En la necesidad de contar con sistemas de competitividad efectivos, y teniendo como un referente estratégico el SRCTI, Proantioquia ha promovido o hecho suyas, en el marco de la Comisión de Competitividad e instancias relacionadas, las siguientes perspectivas:

- Fomentar y acompañar **estructuras (ecosistemas)** de cooperación y desarrollo de capacidades, de tecnología e innovación (laboratorios compartidos, de investigación y desarrollo tecnológico, de prototipado y escalamiento, de recursos humanos y grupos de investigación). Ruta<sup>n</sup> es el mejor ejemplo de esta idea de un ecosistema, cuyo fin es conveniente que “contamine” otras

estructuras como la ampliación de la Sede de Investigación Universitaria (SIU) de la Universidad de Antioquia, el Parque Manantiales y el Parque E.

- Buscar que los ecosistemas tengan focos en la **generación de más tejido empresarial**, en actividades con alto valor agregado que se refuercen entre sí, que diversifiquen la producción regional de bienes y servicios y fortalezcan la capacidad endógena para la innovación.
- Que, a su vez, los ecosistemas tengan compromisos más generales con el **fortalecimiento de capacidades de difusión de tecnología y de emprendimiento innovador**, a través de una relación articulada con semi-lleros, incubadoras, parques tecnológicos, *spin-offs* y *start-ups* desde los centros de investigación, desde empresas nacionales y extranjeras y desde las universidades.
- La importancia de que las agendas de cooperación público-privadas, especialmente las **sinergias Universidad-Empresa-Estado**, evolucionen hacia acuerdos sobre sectores y cadenas, y en relación con las agendas de los ecosistemas y las necesidades de fortalecimiento de la productividad y la competitividad regionales.
- Igualmente que los **gobiernos regionales y locales** convoquen las capacidades de creación de conocimiento de los investigadores para contribuir a resolver problemas que (1) afectan a segmentos vulnerables de la población y (2) requieren conocimiento nuevo para resolverse. Problemas como la calidad de los servicios del Estado, críticos en asuntos como la justicia, salud, infraestructura, adaptación al cambio climático y desarrollo agropecuario, entre otros.
- La urgencia de verdaderas **alianzas estratégicas, de largo plazo e internacionales**, como ciudad y región, para impulsar el SRCTI teniendo como objetivos centrales disminuir curvas de aprendizaje y la apropiación efectiva de buenas prácticas y de tecnología, por parte del más amplio conjunto de actores de ciencia, tecnología e innovación.
- Fortalecer los programas y ambientes **de apropiación de la ciencia y la tecnología**, para que más ciudadanos comprendan fácilmente su poder transformador y cada vez más determinante del progreso de todos, reforzando así valores y cultura ciudadanos favorables a la competitividad y el emprendimiento. El Parque Explora es el mejor ejemplo de un ecosistema con estos propósitos de apropiación ciudadana.

A su vez, Proantioquia ha asumido compromisos directos en el desarrollo de la agenda de competitividad de la región en tres campos específicos: formación de talento humano para las necesidades de los sectores de la estrategia clúster de la ciudad; promoción y acompañamiento a emprendimientos con potencialidad de convertirse en desarrollos empresariales ciertos (emprendimiento de oportunidad) y apoyo en el diseño, organización y gestión de programas, organizaciones y redes que ayuden al cumplimiento efectivo de las agendas público-privadas para la competitividad.

En cuanto a la formación del talento humano, que constituye la línea 4 del Plan Regional de Competitividad, la agenda de trabajo se ha orientado desde cuatro grandes preguntas:

- ¿Cuáles son las necesidades competitivas que la educación debe satisfacer prioritariamente?
- ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan los graduados al insertarse al mercado laboral o al crear empresa?
- ¿Cuál es la perspectiva del sector productivo sobre las habilidades y destrezas que deberían tener los graduados?
- En general, ¿cuál es la pertinencia del currículo educativo?

Desde estas preguntas se han formulado estrategias orientadas al cierre de brechas entre la demanda de los empresarios, especialmente en sectores emergentes, y la oferta de las instituciones educativas.

Por otro lado, Proantioquia ha asumido la promoción y acompañamiento a **emprendimientos de oportunidad** que cumplan con características de innovación, equipos de trabajo confiables, valor agregado y gran orientación tecnológica. Estos emprendedores son orientados de manera directa y personal por líderes empresariales de la ciudad, buscando que se proyecten como iniciativas con futuro empresarial.

Por último, Proantioquia ha prestado especial atención a la consolidación de una importante **red de organizaciones** que se ha creado en la región para actuar en favor de la competitividad como Centros de Productividad, de De-

sarrollo Tecnológico, de Incubación, de Emprendimiento y de Financiamiento Empresarial, tales como el Centro de Ciencia y Tecnología, Tecnova, Parque E, Créame y sin duda Ruta<sup>n</sup>. Se trata de uno de los mayores activos con que se cuenta para promover el desarrollo. Sin duda, consolidar estas redes es una tarea de agenda estratégica para la competitividad.

## Capítulo 3.

# Inclusión social y convergencia regional como los pilares de la equidad

Hablar de la equidad como sustento de la visión de una institución como Proantioquia implica una paradoja: por un lado, se asume una visión ética de la sociedad, en el sentido de que las acciones dirigidas y ejecutadas desde su quehacer deben encaminarse hacia la igualdad o, por lo menos, a garantizar iguales oportunidades para todos; y de otro lado, se reconoce la existencia de condiciones de desigualdad y exclusión desde cualquier ámbito que se analice, ya sea individual, social o territorial.

La equidad es una condición ineludible de las acciones de Proantioquia, **medio y fin del despliegue de su misión**: es un medio, en la medida en que sociedades equitativas son el sustento de las condiciones más aptas para los ciclos virtuosos de crecimiento y desarrollo integral; y es un fin, en tanto que es una aspiración colectiva de Antioquia, expresada en sus planes estratégicos y de desarrollo.

En este contexto se ha establecido la agenda de equidad de Proantioquia y, para efectos de esta publicación, este capítulo tiene como objetivo presentar el enfoque general de la misma desde la visión y la misión de esta institución. En primer lugar, se aborda la definición de equidad y los ámbitos de aplicación que ésta tiene; luego, se analiza un instrumento que une la convergencia territorial y la generación de oportunidades, como lo es la Alianza de Antioquia por la Equidad; y posteriormente, se muestran dos grandes retos que tiene Antioquia con el propósito de avanzar decididamente en la generación de igualdad y convergencia territorial.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Para esta publicación, “convergencia territorial” se entiende como el proceso que permite concertar, articular y cohesionar los esfuerzos de promoción del desarrollo que involucran a los actores y las instituciones en cada uno de los diversos niveles territoriales, en este caso, lo nacional, lo regional y lo local.

## Oportunidades e inclusión. El marco conceptual de la equidad

Para Proantioquia, la aplicación de la equidad como principio y aspiración se da en los ámbitos territorial, social e individual. El enfoque de las acciones de cada uno de ellos tiene elementos diferenciadores que complementan el marco de actuación de las políticas públicas dirigidas a alcanzarla. Así mismo, el rol de lo público y lo privado es diferenciado y sus alcances son diversos.

### Equidad territorial

La visión de equidad, enfocada en el territorio, implica hacer visibles dos elementos. El primero, el de las **condiciones y capacidades** con las que cuenta el territorio para generar un desarrollo integral en todas las comunidades que tienen asiento en un área geográfica determinada. En esta categoría encontramos aspectos meso y micro de la competitividad sistémica: el ambiente institucional, la cultura, el carácter activo del sector privado, la presencia o no de innovación, entre otros. Poner énfasis en las condiciones y capacidades territoriales implica una doble tarea: por un lado, ponerlas al servicio de la población para que exploten su potencial; y por el otro, otorgarles un carácter sostenible y equilibrado para evitar su extinción y no aplicación.

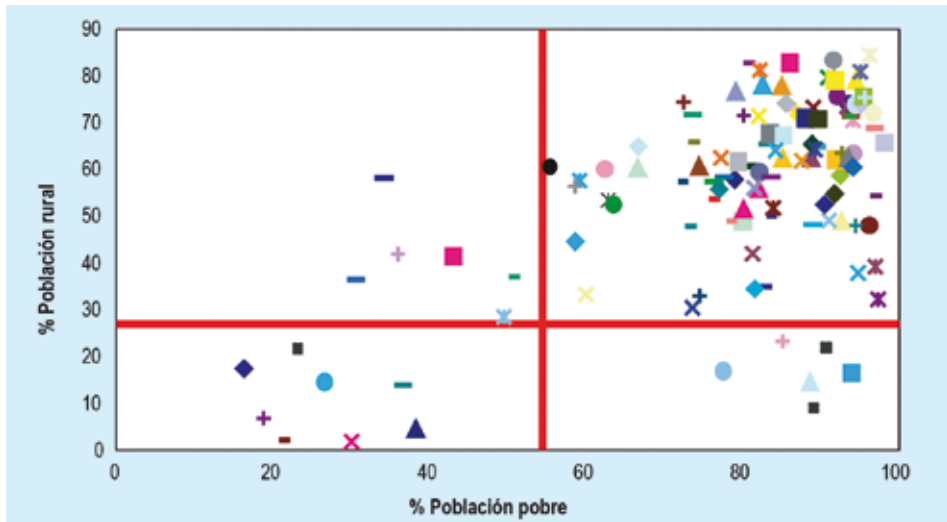
El segundo elemento característico es el de las **ventajas comparativas y competitivas** que hacen de un territorio un espacio determinado para actividades económicas, sociales y culturales con un mayor nivel de alcance e impacto, que si dichas acciones tuvieran lugar en otra parte. En este grupo se encuentran el talento humano, la infraestructura técnica y logística, recursos naturales y la pertinencia educativa. Es en el terreno de las ventajas comparativas y competitivas donde el sector privado tiene un mayor nivel de gobernabilidad, dado que su correcto aprovechamiento puede generar densificación del tejido empresarial y un mayor crecimiento económico.

Proantioquia encuentra su razón de ser, en términos de equidad territorial, en la **promoción de acciones de convergencia regional** para que se aprovechen de mejor manera las ventajas competitivas y comparativas de los territorios y se potencien sus capacidades y condiciones. Esta convergencia se da

en la medida en que se reducen las brechas existentes y se asume el desarrollo de sus ventajas competitivas y comparativas. Así, dichas ventajas se convierten en instrumentos para que sus capacidades y condiciones sean parte de la construcción colectiva de desarrollo.

En Antioquia, la convergencia territorial se explica fundamentalmente por dos factores: la pobreza y la ruralidad (gráfico 5). Los municipios más rurales del departamento son los más pobres. Así se desprende de un estudio realizado por el Observatorio para la Equidad y la Integración Social para Medellín y Antioquia en 2003,<sup>15</sup> y de igual manera lo sugiere el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 demuestra que los municipios más rurales del país son los que mayores rezagos tienen en cuanto a indicadores de Desarrollo Humano y Bienestar.<sup>16</sup>

**Gráfico 5. Convergencia ruralidad-pobreza en Antioquia**



Fuente: Gobernación de Antioquia. *La equidad social en Antioquia. Informe preliminar 2004*, p. 14.

<sup>15</sup> Gobernación de Antioquia. *La equidad social en Antioquia. Informe preliminar 2004*, pp. 13-14.

<sup>16</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural, razones para la esperanza*, pp. 30-31.

En aras de construir mayor equidad territorial, Antioquia debe insistir en una agenda de superación de la pobreza e inclusión social en los municipios más rurales, aprovechando sus capacidades y condiciones particulares para mejorar la situación de su población.

### **Equidad como inclusión y oportunidades**

Desde el punto de vista social, la equidad responde a problemas de desigualdad y exclusión que impiden que una sociedad pueda desarrollarse de manera integral, esto es, que todos y cada uno de sus miembros cuente con las mismas oportunidades de potenciar sus propias vidas. El Banco Mundial es la institución que ha instado a construir **un enfoque de oportunidades humanas** (tabla 1), como la base de las políticas públicas, que tienen como propósito construir una sociedad equitativa y, al mismo tiempo, impulsar una buena distribución de las oportunidades teniendo como base a la primera infancia, dado que es en esta etapa de la vida cuando mejor se potencian.

El Índice de las Oportunidades Humanas (IOH) mide cuán bien distribuidas están las oportunidades en 20 indicadores agregados en cuatro: educación (asistencia en preescolar y entre los 9 y los 15 años, y terminación de la formación a tiempo de quinto, noveno y undécimo grado), acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, energía, teléfono, seguridad, no hacinamiento, seguro de salud), primera infancia (interacción con los padres y control y desarrollo entre 0 y 4 años, esquema de vacunas, atención del parto, control prenatal) y seguridad alimentaria (seguridad alimentaria, nutrición adecuada por talla y peso entre 12 y 17 y 0 y 17 años).

Tabla 1. Indicadores de oportunidades para los niños colombianos

Oportunidades	Bogotá	Antioquia	Valle	Atlántico	Central	Oriental	Pacífico
Educación	95%	<b>78%</b>	89%	67%	80%	81%	65%
Servicios Básicos	81%	<b>69%</b>	76%	60%	69%	71%	58%
Primera Infancia	74%	<b>69%</b>	72%	60%	68%	70%	63%
Seguridad Alimentaria	76%	<b>65%</b>	73%	58%	69%	73%	60%
IOH	77%	<b>68%</b>	74%	60%	68%	71%	60%

En la tabla se puede leer que el IOH para Antioquia está bien distribuido para el 68% de la población. De la misma forma se leen los demás porcentajes en cada una de las dimensiones. Antioquia ocupa el quinto lugar en distribución de oportunidades.

Fuente: Carlos E. Vélez, Joao Pedro Azevedo y Chistian Posso. *Oportunidades para los niños colombianos: cuánto avanzamos en esta década*. Banco Mundial / Banco de la República de Colombia / Departamento Nacional de Planeación, 2010.

Desde el punto de vista de inclusión y oportunidades, la política de equidad debe focalizarse en generar las bases suficientes para que la primera infancia pueda gozar de una buena educación, que tenga acceso a los servicios básicos, que se le garantice una nutrición adecuada, y que exista disponibilidad, acceso y consumo oportuno de alimentos. Es, desde este marco, donde las políticas públicas deben impulsar una priorización en la primera infancia y, al mismo tiempo, potenciar las capacidades territoriales en torno al mundo de lo rural.

Desde el sector privado, por su parte, se debe gestionar, con liderazgo, la generación de impacto colectivo en su territorio de acción. Ese impacto colectivo medido como la generación de redes de apoyo financiero, la promoción de alianzas público-privadas, la consolidación de iniciativas multisectoriales y el apoyo de redes comunitarias.

## **Equidad desde lo individual**

Un enfoque sobre la equidad desde el individuo nos remite a un problema filosófico y de economía política: por un lado, la concepción del sujeto, de su propia vida en una estructura social; y por el otro, la necesidad de alcanzar el bienestar colectivo desde las visiones de bienestar individual. Y, aunque a lo largo de la historia se ha trabajado desde diversas ciencias sobre estas cuestiones, en lo que se refiere al alcance de la visión de Proantioquia, la equidad individual está relacionada con la capacidad que tiene una sociedad para que cada uno de sus miembros **realice plenamente sus aspiraciones** en cada una de las dimensiones del desarrollo personal y humano. Aunque la gobernabilidad que puede tener en este ámbito es muy poca, Proantioquia ha fomentado, en un contexto sin discriminaciones de ningún tipo, el trabajo, desde lo público y lo privado, **en un sistema educativo pertinente**, para que incluya a la familia y que forme en valores. Es, en esencia, un trabajo que promueve la formación en ciudadanía activa, participativa y tolerante.

## **Alianza de Antioquia por la Equidad. Instrumento de convergencia territorial y generación de oportunidades**

Uno de los hitos de la construcción de una apuesta política por la equidad en el departamento ha sido la **Alianza de Antioquia por la Equidad**, formulada desde el año 2005 bajo la gobernación del Doctor Aníbal Gaviria Correa (2004-2007). Esta alianza público-privada ha sido fruto de una movilización pública, privada, académica y social y tiene como propósito crear un objetivo común: la superación de las desigualdades territoriales y sociales. El carácter de alianza y de visión compartida enmarcan dos elementos de la equidad fundamentales para Proantioquia: la convergencia territorial y la generación de oportunidades.

La Alianza de Antioquia por la Equidad se convirtió en una alianza, en todo el sentido de la palabra, dado que conjugaba una multiplicidad de intereses y apuestas estratégicas para “luchar contra la inequidad y el bajo desarrollo humano integral de la población, para transformar la realidad de los

3 millones de antioqueños que hoy viven en pobreza y miseria en nuestra Antioquia, y romper así el círculo vicioso que los condena a perpetuar las condiciones de inequidad [...]”.<sup>17</sup>

Son tres los elementos que se deben rescatar de este valioso proceso. El primero de ellos es que es una **alianza público-privada** que permitió definir una ruta crítica para alcanzar los objetivos trazados en varios sentidos: en la definición de un marco de política pública proclive a **priorizar territorios y objetivos**, en la lógica de obtener victorias tempranas y modelos replicables en todo el departamento; en la activa participación del sector privado, mediante la financiación de un proyecto piloto de atención integral en desarrollo humano para la primera infancia y en un compromiso social de múltiples actores que estuvo basado en la confianza, en la articulación y en la continuidad de la misma.

Al respecto, Proantioquia y varios de sus aliados estratégicos participaron activamente en la concepción y desarrollo de un modelo de interacción que permitiera que el sector privado tuviera un rol fundamental en el seguimiento a las intervenciones sociales que se desprendían de estas acciones.

El segundo elemento es el **trabajo técnico** que desarrolló la Alianza. Entre 2005 y 2006, los diferentes actores involucrados desarrollaron una metodología exhaustiva de discusión, diagnóstico y análisis en mesas de trabajo con los siguientes temas: protección social, que incluía salud y seguridad alimentaria; infraestructura, con los subtemas de agua potable, accesibilidad y otros servicios públicos; educación, en todos los niveles y trabajo, a partir de la generación de ingresos y formación para el trabajo.

Como resultado de esta metodología, se construyó una matriz de objetivos, metas e indicadores que serían la base de la actuación público-privada en los siguientes diez años. Así mismo, incluyó una **priorización territorial por**

---

<sup>17</sup> Alianza de Antioquia por la Equidad. *Documento estratégico y metodológico*, 28 de julio de 2005.

**subregiones y municipios** que respondía a la necesidad de generar convergencia en cuanto a indicadores sociales y que permitiera intervenir de manera directa las condiciones de pobreza y miseria.

El tercer elemento que se rescata de este proceso es la **creación de una institucionalidad** que estaba llamada a ser el espacio por excelencia para la toma de decisiones y el seguimiento, control y evaluación a estos objetivos. **El Consejo Departamental para la Política Social y la Equidad** es la institucionalidad encargada de desplegar las acciones concertadas en pro de la consolidación de esta agenda en Antioquia. La multiplicidad de actores representados, las discusiones y decisiones que tienen lugar allí y el alcance como instrumento de política social convierten al Consejo Departamental en el lugar más adecuado para implementar procesos dirigidos a una sociedad más equitativa e incluyente que permeen las estructuras sociales y políticas.

Además del Consejo se construyó una institucionalidad en torno al territorio que tuvo como expresión el Plan Estratégico de Antioquia y los grupos de pensamiento que coordinaba, y que tenían como objetivo la generación de conocimiento sobre las acciones y sectores priorizados, así como con el propósito de que la academia se volcara directamente en el tema de equidad en todo el departamento.

La visión de la Alianza por la Equidad sigue vigente como aspiración colectiva y como instrumento de política social. La Ordenanza Departamental 25 del 24 de noviembre de 2008 convirtió a la Alianza en el componente esencial de la política social del departamento. Los diversos actores, que entonces estuvieron involucrados y que hoy la impulsan, tienen el imperativo ético y de actuación de sumarse a la consecución de los objetivos propuestos desde sus inicios.

Proantioquia no ha sido ajena a las necesidades que traía consigo una agenda tan amplia y compleja como la de la Alianza por la Equidad. Al respecto, ha desarrollado diversas acciones encaminadas a consolidar una institucionalidad desde la apropiación de espacios en la sociedad civil y el sector privado, como

ha sido el apoyo a iniciativas como a la **Mesa de Alianzas Público Privadas de Antioquia** y a la **Mesa de Fundaciones Empresariales**.

De igual manera, ha apostado por el fortalecimiento de las estrategias de seguimiento y evaluación de políticas públicas, con la participación del sector privado, a través de modelos como Medellín Cómo Vamos y el Centro de Pensamiento Social. Recientemente, se le ha propuesto a la administración departamental **la creación de un sistema de seguimiento a la Matriz de Cumplimiento de los Objetivos a 2015**.

En definitiva, la Alianza de Antioquia por la Equidad es una muestra de cómo hacer un despliegue técnico, político y social de un tema tan importante como la equidad, y desde Proantioquia se seguirá insistiendo en la necesidad de enfocar acciones hacia la construcción de modelos territoriales de actuación y a ejercicios colectivos que sean la base de la convergencia entre los territorios y la generación de oportunidades.

## **Modelos de actuación para la estrategia de equidad territorial**

Como puede advertirse, el reto de la equidad en Antioquia es complejo, no solo por las diferentes dimensiones que hay en juego, sino porque aún nos falta avanzar con decisión en la implementación de las distintas herramientas e instrumentos de política social con los que contamos, y que se convierten en una ruta de intervención explícita en torno a este objetivo.

Desde Proantioquia se ha venido insistiendo en la necesidad de enfrentar dos grandes retos en materia de equidad, y que tienen como horizonte la apropiación e implementación de **estrategias y modelos de actuación territorial**, que permitan concretar el anhelo y proyecto colectivo de la equidad en Antioquia.

El primer reto está referido a la implementación de estrategias que lleven a Antioquia a ser una **Región Socialmente Responsable (RSR)**, como la base fundamental para las acciones públicas y privadas que tienen como propósito

entender que la relación entre sociedad y Estado debe enfocarse al logro de la mutua eficiencia. Y de igual manera, como un concepto que permite desplegar con mayor fuerza las alianzas, los modelos territoriales y los ejercicios colectivos de responsabilidad frente a la sociedad.

La construcción de una RSR debe ser parte de una estrategia para **propiciar procesos sostenibles de desarrollo en territorios determinados, a partir de la generación de capacidades, estructuras y condiciones sociales ligadas a la perspectiva del ejercicio colectivo de la responsabilidad social.**

Sociedades más equitativas requieren unas políticas públicas que respondan a los objetivos y estrategias trazadas. Antioquia, en la perspectiva de convertirse en RSR, tendría a la mano algunos modelos de actuación territorial para la inclusión que responden a estos objetivos, y que cuentan con un marco normativo, técnico, financiero e institucional acordes con el propósito de construir equidad en el departamento.

En Colombia, mediante la Ley 1444 de 2011, se creó el **Sector para la Inclusión Social y la Reconciliación**, cuyo objetivo es ocuparse “de los temas de la inclusión social y la reconciliación, con énfasis en las regiones, buscando la reducción de la pobreza extrema, de las desigualdades regionales, la atención y reparación a las víctimas y las brechas de oportunidades que existen en nuestro país, vinculando a todos los municipios, departamentos y regiones”.<sup>18</sup>

Este Sector, encabezado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, está conformado por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Agencia para la Cooperación Internacional.

---

<sup>18</sup> Tomado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Especiales/2011/Documents/Informe01.pdf>.

Más allá de contar con una institucionalidad alrededor de la inclusión social, es necesario destacar la creación de **modelos de actuación territorial** que buscan enfrentar y superar las complejidades propias de la construcción de una sociedad más equitativa. Estos modelos son las **Zonas de Consolidación Territorial** y, en el marco de la superación de la pobreza extrema, las **Zonas Libres de Extrema Pobreza (ZOLIP)**. Junto a estos modelos, se encuentra un **sistema de seguimiento y monitoreo** que permite evaluar la pertinencia de las acciones públicas, y lograr la convergencia y articulación de las privadas con los objetivos que busca cada una de ellas.

Proantioquia considera estos modelos como una ruta de política acorde con el ejercicio colectivo de hacer de Antioquia una RSR, y es allí donde se encuentra el segundo gran reto: el aprovechamiento y la implementación de estos **nuevos modelos de actuación territorial como estrategias clave para entender cómo se construye la institucionalidad y las capacidades** que requieren este departamento y sus subregiones para avanzar en la convergencia territorial y la inclusión social.

La aplicación de una estrategia como Antioquia Región Socialmente Responsable, junto a estos modelos territoriales, promueve nuevas formas de aprovechar el marco institucional existente. La presencia de problemas como los cultivos ilícitos, la explotación maderera ilegal, la minería informal y sus impactos ambientales asociados, el resurgir de actores armados ilegales, la definición clara de derechos de propiedad, entre otros, hacen imperativo que esa otra Antioquia sea pieza clave de este enfoque. Al respecto, Proantioquia ha anticipado un ejercicio prospectivo, propósito de la parte IV de esta publicación, pág 290.

## Capítulo 4.

### Modelo Escolar para la Equidad (MEPE)

En el sistema educativo de Colombia, y específicamente en el antioqueño, aún existe una alta segmentación y niveles de inequidad en el acceso, permanencia y calidad que, además de la frustración que genera en algunos sectores de la población, obstaculiza el avance del país hacia niveles sostenidos de desarrollo y de bienestar de sus habitantes.

La inequidad en la educación obedece a diversas causas y tiene variadas manifestaciones. En general, se reconocen tres niveles de equidad en este campo, estrechamente relacionados entre sí: en el acceso, en los recursos y calidad de los procesos educativos, y en los resultados del aprendizaje.

La preocupación por la calidad y equidad en la educación adquiere una connotación central y particular, ya que se trata de garantizar la igualdad frente a las oportunidades educativas y en el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de la persona para actuar en la sociedad (persona socialmente competente).

Una educación equitativa y de calidad demanda que el amplio espectro de relaciones dentro y entre los distintos niveles del sistema educativo, así como la interacción con la sociedad de manera articulada, se dirija hacia el fortalecimiento de la escuela —Instituciones Educativas (I.E.)— como el elemento central del progreso educativo.

En el marco de estas realidades y prioridades, Proantioquia ha orientado su agenda de iniciativas de apoyo a la educación básica y media teniendo en cuenta cinco perspectivas complementarias:

- Desde los derechos fundamentales. **“Todos en la escuela”**: es decir, que la cobertura educativa sea total.
- Desde las condiciones que la hacen posible. **“Todos en la misma escuela”**: en términos de calidad no tendría que darse una diferencia entre la escuela oficial y la privada, ni entre la urbana y la rural.

- Desde la pertinencia. **“Una escuela para la vida”**: en donde se enseñe y se aprenda lo que se necesita para ser competente en lo conceptual, lo metodológico, lo actitudinal y en la solución de problemas cotidianos simples y complejos, en el momento en que se necesita.
- Desde la cultura del mejoramiento. **“Una escuela que se piensa y que mejora permanentemente”**: crece con las demandas que ella misma y la sociedad se hacen.
- Desde los resultados. **“Una escuela donde los niños y jóvenes obtienen altos resultados académicos y formativos”**.

## Marco de actuación de Proantioquia en apoyo a la educación básica y media

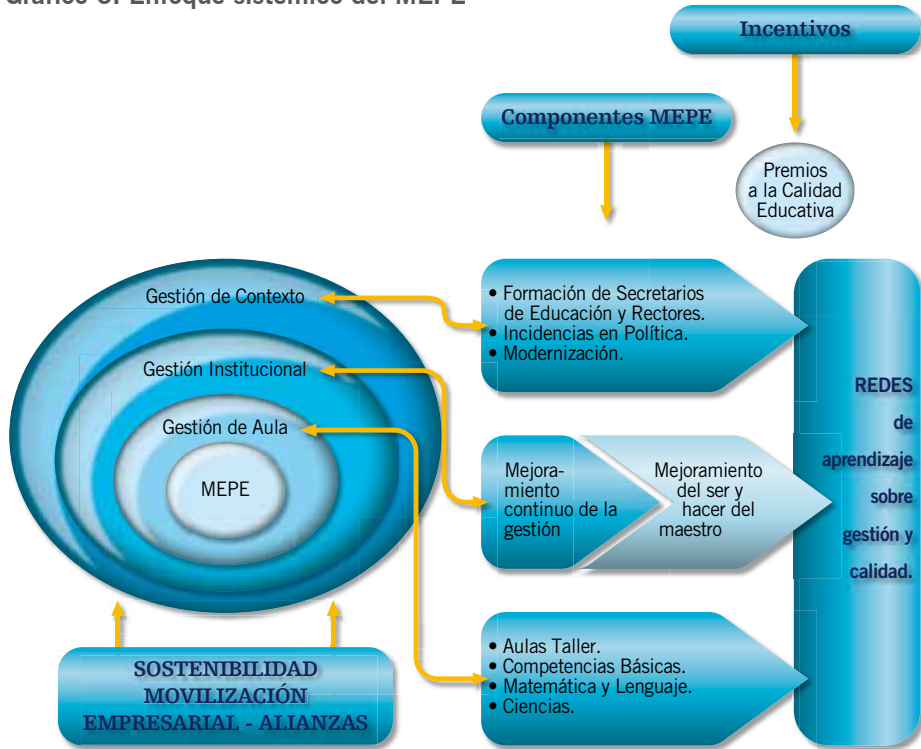
El Modelo Escolar para la Equidad (MEPE) es una iniciativa de cambio sistemático de la educación impulsado por la Fundación Empresarios por la Educación (ExE), de la que hace parte Proantioquia, con el propósito de contribuir de manera integral al mejoramiento de la calidad en las áreas de preescolar, básica primaria y media, a través de alianzas público-privadas en apoyo prioritariamente a la educación oficial. El MEPE comprende:

- Un **marco conceptual**, que se fundamenta en un enfoque sistémico que reflexiona y actúa sobre todos los componentes y actores que determinan la calidad de la educación y la corresponsabilidad social para su mejoramiento.
- Un **marco metodológico**, que privilegia la construcción colectiva y la generación de capacidades en las I.E. para lograr el cambio.
- Un **marco operativo**, que se basa en la colaboración público-privada, el control social y la sistematización.

### Marco conceptual. Enfoque sistémico del MEPE

La visión sistémica del MEPE se concreta en tres componentes de actuación y reflexión interrelacionados para el mejoramiento de la calidad: el contexto, el institucional y el de aula. El modelo contempla acciones y programas sobre cada uno de los componentes y actores responsables de la gestión de estos componentes. El gráfico 6 ilustra el MEPE como visión integral de la gestión educativa:

Gráfico 6. Enfoque sistémico del MEPE



Fuente: Empresarios por la Educación (ExE): Modelos Escolares para la Educación MEPE. Guías para fortalecer su implementación.

A continuación se explicita qué comprende cada gestión y cuáles los factores asociados de actuación del MEPE en cada uno de ellos.

### a) Gestión de Contexto

El MEPE reconoce que existen diversos factores que inciden en la calidad de la educación que **no dependen exclusivamente de la comunidad educativa**. Se relacionan con el contexto; es decir, con las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas en que se encuentran las I.E.

A las instituciones educativas se les confían cada día más responsabilidades de contexto (como por ejemplo prevenir el abuso de sustancias psicoactivas,

el embarazo de adolescentes, ayudar a los estudiantes a definir su vocación profesional e incursionar en el sector productivo, entre otros). Es imposible pensar que ellas solas puedan cumplir eficazmente con todos esos encargos.

El MEPE considera esencial **acompañar a los secretarios de educación y rectores**, como los principales líderes educativos, en el mejoramiento de sus competencias y conocimientos en las actividades que les son propias y en las relaciones con el contexto y con el sistema educativo en general. Y el mejoramiento de capacidades para entender el proceso de los niños y jóvenes y promover la participación y el compromiso de las organizaciones sociales y las empresas con la educación.

### **b) Gestión Institucional**

Las instituciones educativas están enfrentadas al desafío de asumir **mejores formas de organización y direccionamiento**; por lo tanto, exigen una gestión que les permita orientar su trabajo hacia el cumplimiento de las actuales demandas sociales. Es fundamental mejorar la gestión institucional en las áreas de dirección, gobierno escolar, pedagogía, clima escolar y administración de personal.

El MEPE desarrolla procesos de formación y acompañamiento a los **responsables de la calidad institucional y del fortalecimiento del Ser y del Hacer de los maestros y directivos** para que unos y otros interioricen los principios de la calidad y factores asociados y el compromiso y la apropiación del hacer educativo.

### **c) Gestión de Aula**

Este componente busca mejorar las capacidades y condiciones de las prácticas en el aula escolar, generando **ambientes innovadores y eficientes de enseñanza-aprendizaje**. El MEPE apoya espacios de encuentro y trabajo donde el conocimiento se adquiere por descubrimiento y asimilación, a través de aulas especializadas, procesos de investigación e intercambios con científicos y empresas para fomentar las preguntas, los métodos y la resolución de problemas.

Las matemáticas, el lenguaje y las competencias científicas y tecnológicas son los focos esenciales del MEPE para mejorar la calidad de la enseñanza en educación básica y media.

#### **d) Gestión de redes de cooperación y de incentivos para el cambio**

El enfoque del MEPE también considera necesario trabajar, paralelamente al desarrollo de los componentes señalados, en sistemas que incentiven, asocien redes y movilicen a la sociedad hacia el reconocimiento de las mejores prácticas educativas y el aprendizaje colectivo.

Premios a la calidad educativa, redes de calidad, voluntariados empresariales e institucionales en apoyo a las transformaciones de la escuela son factores asociados que promueve el MEPE.

#### **Marco metodológico**

El marco metodológico privilegia la construcción colectiva (participación), la generación de capacidades y el acompañamiento como los pilares del despliegue del MEPE en sistemas educativos locales y/o en instituciones. Se privilegia el desarrollo de las competencias individuales y colectivas de los actores directos de la educación, como el factor de la sostenibilidad de los procesos requeridos para contar con escenarios favorables al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.

A continuación se describe brevemente la ruta metodológica del MEPE, bajo el supuesto de que el conjunto de sus componentes se despliega en un sistema educativo local:<sup>19</sup>

**Fase 1: Acercamiento.** Presentación del Modelo a quienes toman la decisión de apoyarlo e implementarlo en su localidad o en el sistema educativo.

---

<sup>19</sup> Sin embargo, el MEPE es un modelo flexible y de acuerdo con los diagnósticos institucionales que se realizan se pueden llevar a cabo todos sus componentes o solo algunos de ellos, pero siempre manteniendo la visión sistémica.

**Fase 2:** Instalación. Presentación y formación en el enfoque, metodologías y herramientas de trabajo a directivos, docentes, estudiantes y padres de familia. Así mismo, la concertación de la programación y el inicio de las actividades de cada uno de los componentes, que incluyen la realización de un diagnóstico o línea de base.

**Fase 3:** Consolidación. Apropiación del enfoque y la metodología de trabajo por parte de los actores del sistema educativo.

**Fase 4:** Delegación. Enfoque en las actividades de sistematización, evaluación y socialización del proceso y sus resultados para transferir la responsabilidad de la aplicación del Modelo a los actores claves del sistema de educación. En esta fase se evidencia que los diferentes actores han asimilado la metodología y enfoque del mismo, y tienen conciencia clara de su importancia en la calidad de la educación del municipio y su institución, como base para garantizar la sostenibilidad del MEPE.

**Ejes transversales.** Dos ejes transversales acompañan y respaldan la implementación del Modelo Escolar para la Equidad en sus cuatro fases:

- **Eje de comunicaciones.** Acciones de comunicación para obtener la participación de toda la comunidad educativa.
- **Eje de seguimiento y evaluación.** Evaluación y seguimiento como un proceso de valoración cuantitativa y cualitativa. En cada uno de los componentes de gestión se realizan una serie de acciones de seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas, que permiten conocer el cumplimiento de lo programado y evidenciar avances, logros y aprendizajes.

### **Marco operativo. Las alianzas como el elemento de eficacia y de corresponsabilidad social articulada del MEPE**

La filosofía del Modelo Escolar para la Equidad busca integrar esfuerzos de los sectores público y privado, con el propósito de incidir en todos los factores que determinan la calidad educativa, y teniendo en consideración que este tipo de apoyos integrales no los puede hacer una sola entidad o persona, sino que requiere un conjunto de saberes y de funciones muy determinados.

Este enfoque es muy importante en la medida en que los directivos y docentes sienten que su trabajo está articulado con otras acciones, y que se asumen responsabilidades colectivas. La importancia de las alianzas en el MEPE radica en tres aspectos básicos:

- La necesidad de las sinergias al interior del sector privado mismo para generar mayor valor en el apoyo a la construcción de lo público.
- Un medio para ampliar el campo de intervención social frente a los desafíos de la calidad y equidad.
- La expresión del compromiso institucional y la confianza entre los sectores público y privado para abordar colaborativamente los problemas relacionados con la calidad e inequidad de la educación.

El MEPE en Antioquia se desarrolla en lo que se ha denominado la **Alianza por la educación con calidad y equidad**,<sup>20</sup> cuyas funciones son:

- Cohesionar los diferentes componentes del Modelo.
- Generar un espacio de confianza interinstitucional y de trabajo en equipo.
- Posibilitar que el conocimiento particular que tienen las instituciones de la Alianza nutra el Modelo.
- Conjugar intereses, competencias y recursos.
- Promover la interacción y retroalimentación constantes entre el nivel práctico y el reflexivo del Modelo.

Las organizaciones que quieran constituirse como socias de la Alianza deben cumplir con cinco criterios fundamentales:

- Compartir un interés en mejorar la calidad de la educación.

---

<sup>20</sup> En el origen de la Alianza se encuentran las Fundaciones Empresarios por la Educación (ExE), Jordi Sierra i Fabra, el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA), Grupo Ábaco de la Universidad Nacional, Dividendo por Colombia, Comfama y Proantioquia. Esta Alianza a su vez incorpora las secretarías de Educación de los municipios que quieren desarrollar el MEPE. Entre los años 2004 y 2012, los aliados han venido creciendo, muy especialmente por el apoyo de la Fundación Fraternidad Medellín que ha querido extender los beneficios del MEPE a municipios del departamento de Antioquia, la Fundación ExE a varios de sus capítulos regionales en el país y otras fundaciones como Bancolombia, Suramericana, Celsia, HACEB, Argos, Fundación Inversiones Mundial, New Stetic, Exxon Mobil, Codesarrollo e ISA.

- Aportar conocimientos y/o recursos económicos para la implementación del MEPE y el logro del propósito común.
- Contribuir a la reflexión y construcción colectiva, participando de forma permanente en el proceso de evaluación y reflexión del MEPE.
- Poner sus aportes particulares al servicio de la unidad que representa la Alianza y, en esta medida, tener disposición a minimizar conflictos y llegar a acuerdos y acciones que favorezcan el buen desarrollo de la Alianza y del MEPE.
- Participar en el Comité Directivo para apoyar la gestión y evaluación del MEPE, de la Alianza y de otras iniciativas que surjan dentro de la misma y comprometerse de manera activa y continua en el largo plazo.

## Iniciativas del MEPE en Antioquia

### a) Gestión de Contexto

- **Red de Secretarios de Educación y Directores de núcleo.** Espacio de orientación, asesoría e intercambio directo y permanente con expertos MEPE y de estos funcionarios entre sí para el mejoramiento y establecimiento de sinergias en las políticas de transformación educativa.  
Responsable: Secretarías de educación, Fraternidad Medellín, Dividendo por Colombia y Proantioquia.
- **Rectores Líderes Transformadores.** Fortalece y desarrolla las competencias de los rectores para el mejoramiento de su gestión personal, pedagógica, administrativa y comunitaria, con el fin de que ejerzan un liderazgo transformador que impacte el aprendizaje de los estudiantes y la vida de la comunidad educativa.  
Responsable: Fundación ExE. Apoyan: Secretarías de Educación, EAFIT y Proantioquia.

### b) Gestión Institucional

- **Ser + Maestro®.** Potencia las actitudes, competencias y habilidades de los docentes para enriquecer su quehacer educativo. Estimula el desarrollo de competencias del Ser y del Hacer, a través de la transferencia de conceptos,

conocimientos y herramientas apropiables como valores que dignifican sus manifestaciones pedagógicas y personales.

Responsable: Proantioquia. Apoya: Fundación ExE.

- **Líderes Siglo XXI.** Asesora, acompaña y motiva a los Comités de Calidad de las Instituciones Educativas en la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC).

Responsable: Nutresa. Apoya: Proantioquia.

### c) Gestión de Aula

- **Mejoramiento de Competencias Científicas y Tecnológicas.** Contribuye a mejorar dichas **competencias** en los estudiantes de educación básica y media técnica, mediante intercambios con las empresas que permitan la aplicación real de los conocimientos de los planes de estudio de los estudiantes, y los motiven a fomentar su proceso de formación superior.

Responsables: Fundación Amigos del Parque Explora y Proantioquia. Apoya: Corporación Parque Explora.

- **Programa ONDAS.** Programa de Colciencias para el fomento de una cultura ciudadana de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en la población infantil y juvenil de Colombia a través de la investigación como estrategia pedagógica.

Responsable en Antioquia: Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (creado y apoyado por Proantioquia).

- **Aulas-Taller de Matemáticas y Lenguaje.** Espacios de innovación con estrategias metodológicas activas para la enseñanza y el aprendizaje de las matemáticas y el lenguaje.

Responsable: Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia. Apoya: Fundación Fraternidad Medellín.

### d) Gestión de redes de cooperación y de incentivos para el cambio

- **Premios Anuales a la Calidad Educativa de Medellín y Antioquia.** Reconocimientos anuales a instituciones, maestros y estudiantes por sus desarrollos destacados de mejoramiento educativo. Además, y gracias al proceso propio de postulación, los Premios son un elemento fundamen-

tal de la política de calidad educativa en la región, ya que promueven la documentación, el análisis crítico, la retroalimentación y difusión de las propuestas educativas institucionales y experiencias significativas de docentes y directivos, con el fin de divulgarlas en la comunidad educativa, de tal suerte que puedan ser emuladas y replicadas.

Responsables: Secretarías de Educación de Medellín y Antioquia y Proantioquia.

Apoyan como aliados estratégicos: Periódicos *El Colombiano* y *El Mundo*.

- **Red de Gestión y Calidad Educativa.** Espacio de aprendizaje en el que instituciones, secretarías de Educación, sectores académico y empresarial comparten experiencias exitosas en gestión escolar y construyen saber pedagógico. Igualmente, promueven la construcción de herramientas prácticas que permitan a las instituciones de menor desarrollo lograr mejores rutas de mejoramiento.

Responsables: Secretaría de Educación de Medellín y Proantioquia.

Desde su quehacer, cada entidad socia de la **Alianza de Antioquia por la Educación** está convencida de la necesidad de impactar y transformar el sector educativo, y de que el mejor camino para lograrlo es la sumatoria coordinada de esfuerzos y la visión sistémica de la educación. Son empresas y fundaciones que creen que su aporte para una educación de calidad favorece el desarrollo equitativo de la región y del país y que a través de estrategias como el MEPE este cometido puede ser una realidad.

## Capítulo 5.

# Mobilización de capacidades empresariales e institucionales. Elemento diferenciador de las iniciativas de Proantioquia

La Fundación ha querido ser un actor principal para facilitar la movilización, encuentro, diálogo y articulación de organizaciones que tienen una visión compartida sobre el valor de las alianzas público-privadas y la construcción de sociedad.

Empresas, universidades, fundaciones empresariales, unidades de emprendimiento e instituciones educativas privadas y públicas hacen parte de las alianzas, redes y escenarios de reflexión promovidos desde Proantioquia a favor de la construcción colectiva de lo público y el desarrollo regional y nacional. Esta capacidad de convocatoria y movilización empresarial e institucional es el elemento distintivo de la Fundación y el espacio que ella ha impulsado para lograr impactos reales en temas tan importantes como la calidad de la educación, el incremento de la competitividad y la productividad, y el mejoramiento de los índices de equidad social.

El capital empresarial que se moviliza de manera voluntaria, iniciando en los niveles jerárquicos más altos de las organizaciones, participa a través de tres escenarios promovidos por Proantioquia: mesas de trabajo, comités técnicos y voluntariados de transferencia de conocimientos.

## Comités Técnicos Empresariales

Escenarios de integración de los empresarios a las acciones de trabajo y el direccionamiento de la agenda de Proantioquia en temas como educación, competitividad, fortalecimiento institucional, equidad social, ciencia y tecnología. En ellos se discute, se hace seguimiento y se evalúan acciones estratégicas, teniendo como horizonte el fortalecimiento de las políticas públicas de la ciudad y la región.

## **Mesas de trabajo y formación de opinión**

Instrumentos para facilitar la apropiación social de temas estratégicos e incidir en la agenda pública regional. Es una estrategia muy utilizada en el Programa Medellín Cómo Vamos (Mesas de expertos), el Centro de Pensamiento Social (Cátedras de Pensamiento Social) y la Comisión Regional de Competitividad. Las mesas son multidisciplinarias (incluyen la academia, el sector público y el sector privado) y de ellas se extraen productos como publicaciones e informes que hacen parte de la ruta estratégica de incidencia de dichas iniciativas.

## **Voluntariado. Transferencia de conocimientos a programas y proyectos**

Cada año Proantioquia moviliza a cerca de 250 profesionales de empresas y organizaciones, con el objetivo de transferir conocimientos y capacidades profesionales al sistema escolar y de emprendimiento. Son cuatro los voluntariados de transferencia de conocimientos para estos propósitos:

### **Voluntariado para el mejoramiento de la gestión escolar en instituciones educativas públicas de básica primaria y media técnica**

El voluntariado del Proyecto Educativo Líderes Siglo XXI, liderado por la Fundación Nutresa y Proantioquia, asesora, acompaña y motiva la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) en las Instituciones Educativas. Como los voluntarios tienen conocimientos y experiencia en planeación, indicadores y auditorías, entre otros asuntos estratégicos, el impacto de sus acciones se evidencia en el fortalecimiento de la cultura de la calidad institucional.

### **Voluntariado para el mejoramiento de las competencias del Ser y el Hacer en docentes y directivos docentes de educación básica y media técnica**

El voluntariado **Ser + Maestro®** acompaña, asesora y motiva a los docentes y directivos docentes para el desarrollo de las competencias del Ser y Hacer.

El proceso tiene un impacto directo en el desarrollo humano de los maestros, el fortalecimiento de su pedagogía, el aumento de su calidad profesional y el liderazgo en las instituciones educativas.

### **Voluntariado para el desarrollo de competencias científicas y tecnológicas en estudiantes y docentes de educación básica y media técnica**

El Voluntariado de Ciencia y Tecnología, liderado por la Fundación Amigos del Parque Explora y Proantioquia, contribuye al **desarrollo de competencias científicas y tecnológicas** en los estudiantes mediante un intercambio con el sector empresarial que haga evidente la aplicación real de los conocimientos adquiridos en sus planes de estudio, y a la vez los motiven a continuar su proceso de formación superior. El voluntariado tiene dos líneas de acción:

- **Voluntariado para el apoyo a la investigación escolar:** Promueve la participación de profesionales de todas las áreas del conocimiento en actividades de investigación que los estudiantes inician desde el aula de clase, a través de visitas empresariales, asesorías, evaluación y juzgamiento de proyectos en la Feria de Ciencia, Tecnología e Innovación (CT+I).
- **Voluntariado para el fortalecimiento de la educación técnica en la media:** Acompaña a instituciones educativas para fortalecer su programa de formación técnica o su especialidad. La empresa, un área de la empresa o diferentes profesionales de ella, apadrinan a una institución para que los jóvenes que se están formando en una actividad productiva puedan evidenciar cómo se aplica el conocimiento en la dinámica empresarial.

### **Voluntariado para la movilización del talento humano de alto nivel en función del emprendimiento de la región**

El Voluntariado de Oportunidad o de Calidad del Emprendimiento tiene como objetivo aumentar el número y la calidad de emprendimientos y trabajar con emprendedores para asegurar que su iniciativa tenga las mejores condiciones

y oportunidades en el mercado. El voluntario acompaña y orienta al emprendedor en la maduración y puesta en marcha del proyecto, al tiempo que direcciona estratégicamente la evolución de las empresas.

## Modalidades de voluntariado

Por la diversidad de necesidades de cada uno de los voluntariados y sus poblaciones beneficiarias, el proceso de transferencia de conocimientos se realiza a través de distintas formas de acompañamiento:

**Acompañamiento in situ** (al interior de las Instituciones Educativas) a los docentes y directivos docentes del Proyecto Educativo Líderes Siglo XXI para que en el proceso se considere su contexto particular y se apoye efectivamente el mejoramiento de sus actividades diarias. El compromiso del profesional voluntario se fortalece en el largo plazo generándole la confianza necesaria para desarrollar su labor.

En Ser + Maestro® en la **elaboración de contenidos (material)** para la formación de docentes y directivos docentes en temas importantes para su fortalecimiento personal y el correcto desempeño de sus funciones como *biocoaching*, comunicación interpersonal, trabajo en equipo y liderazgo.

La **tutoría virtual** es otra metodología de acompañamiento que parte de la necesidad de generar más canales de comunicación para la transferencia de conocimientos ante factores de tiempo, distancia o seguridad que dificultan los encuentros personales. Esta iniciativa potencia el uso de herramientas informáticas y, en el caso de los voluntariados en educación, le brinda la oportunidad a docentes del área rural y regiones apartadas, de sentirse acompañados, escuchados y asesorados.

En otros casos, como el Voluntariado de Ciencia y Tecnología y el Voluntariado de Oportunidad o de Calidad del Emprendimiento se recurre a la combinación de **encuentros personales y virtuales**, lo que permite realizar un proceso de acompañamiento continuo, que se adapte a las necesidades personales de cada beneficiado y que facilite el alcance de mejores resultados.

Una característica significativa del proceso de aprendizaje, logrado durante la movilización empresarial, es que se facilite la réplica de los conocimientos adquiridos en **efecto cascada** por parte de los voluntarios y de los beneficiarios. Por esta razón, por ejemplo, los emprendedores de oportunidad que culminan el acompañamiento con empresarios son convocados a apoyar emprendimientos de base social (o de subsistencia) en el fortalecimiento y mejoramiento de sus negocios.

### **Ruta de formación de los voluntarios del Área de Educación**

El factor clave de éxito para los voluntariados en transferencia de conocimientos es la participación de perfiles profesionales acordes con las necesidades de cada iniciativa (conocimientos en gestión, ciencia, tecnología e innovación, emprendimiento, desarrollo humano, etc.).

No obstante, los voluntariados en educación requieren una atención especial y rutas de formación específicas, puesto que se desarrollan en un campo de acción extenso, con muchas necesidades y en el que el sector privado ha decidido hacer mucho énfasis en sus actividades de corresponsabilidad. Por eso, antes del acercamiento a las instituciones educativas, los voluntarios reciben una formación que les permite conocer el horizonte estratégico de los proyectos, aproximarse adecuadamente a la realidad de la comunidad educativa, tener claridad sobre el alcance de su acompañamiento, y generar empatía con los directivos, docentes y estudiantes.

La metodología de trabajo con los voluntarios se ha ido construyendo de acuerdo con cronogramas escolares, necesidades evidentes de los profesionales al ingresar al programa y la búsqueda de resultados entre aliados, voluntarios y Proantioquia. La ruta de formación de voluntarios consta de cuatro fases:

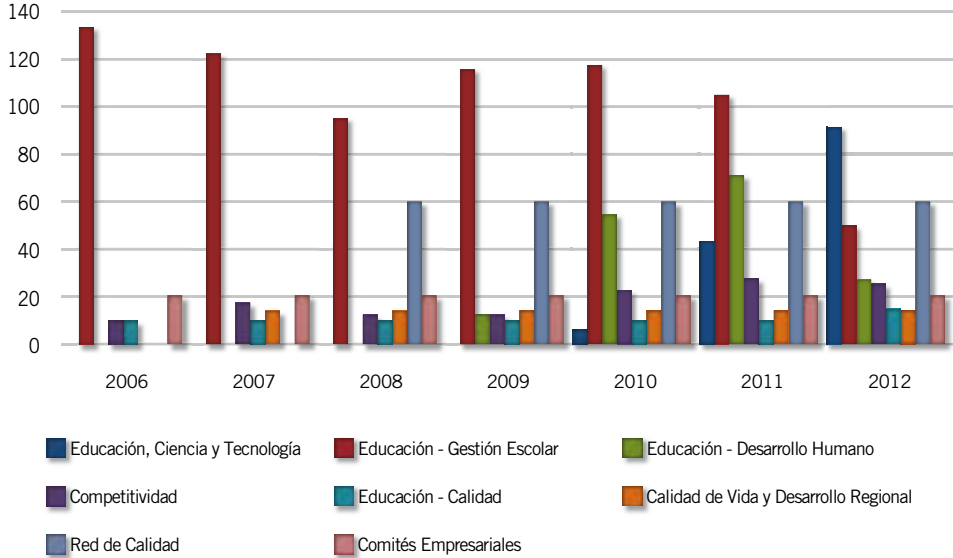
- **Fase I. Inicio.** Proceso permanente de convocatoria a las empresas, con el fin de promocionar la práctica voluntaria. El resultado esperado es el interés de la dirección de las organizaciones en participar con sus empleados en las diversas iniciativas.
- **Fase II. Acompañamiento.** Se realiza durante los primeros meses para acercar a los beneficiarios, quienes pueden ser directivos, docentes, maes-

tros o estudiantes. Simultáneamente, el voluntario recibe una inducción, guías y herramientas que le permitirán realizar su labor. La satisfacción de los beneficiarios y de los voluntarios permitirá la continuidad del acompañamiento, en el que los voluntarios continuarán formándose con expertos en temas de educación.

- **Fase III. Seguimiento.** Espacios periódicos donde se resuelven las dificultades presentadas y se revisa o reestructura el plan de trabajo de cada voluntario.
- **Fase IV. Evaluación.** Se recogen los resultados y avances del acompañamiento para la construcción de informes y reconocimientos que se envían a los empleados, los directivos de las empresas y los departamentos de recursos humanos.

Para Proantioquia la movilización de la inteligencia antioqueña en favor del progreso regional, expresada en estos voluntariados, es su activo diferenciador, el mecanismo idóneo de fortalecimiento de las alianzas público-privadas a favor del bienestar con equidad. A su vez estos voluntarios, en el relacionamiento con los directivos, maestros, estudiantes y en general con las realidades de las instituciones escolares, enriquecen su comprensión de la sociedad y, en consecuencia, su capacidad de participar más apropiadamente en su mejoramiento y/o transformación.

El gráfico 7 presenta la evolución de los voluntariados de Proantioquia en los últimos siete años. En él se hace evidente la diversificación de las propuestas de movilización desde el 2009, así como el balance que se está presentando entre ellas.

**Gráfico 7. Movilización de Voluntarios por temas de interés**

Fuente: Fundación Proantioquia.

## Referencias

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Evaluación de impacto Programa Escuelas de Calidad para la Equidad y la Convivencia*. Medellín: Secretaría de Educación - Alcaldía de Medellín / Universidad Eafit / Proantioquia, 2009.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Medición de pobreza en el Municipio de Medellín. Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Programa Medellín Solidaria*. Medellín: Secretaría de Bienestar Social - Alcaldía de Medellín / Universidad Eafit / Proantioquia, 2009.
- ALIANZA DE ANTIOQUIA POR LA EQUIDAD. Documento estratégico y metodológico. Medellín: julio de 2005. 20 p.
- BANCO MUNDIAL, BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Oportunidades para los niños colombianos: cuánto avanzamos en esta década*. Bogotá: noviembre de 2010. 117 p.
- CHESBROUGH, Henry. *La innovación abierta*. Barcelona: Plataforma Editorial, 2003.
- GIRALDO RAMÍREZ, Jorge; Alberto Naranjo Ramos, Ana María Jaramillo y Gustavo Duncan. *Economía Criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín: Universidad Eafit / Empresa de Seguridad Urbana / Proantioquia, 2011.
- GIRALDO RAMÍREZ, Jorge y MUÑOZ MORA, Juan. *Informalidad e ilegalidad en la explotación de oro y madera en Antioquia*. Medellín: Universidad Eafit / Proantioquia, 2011.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. "La equidad social en Antioquia. Informe preliminar 2004". Medellín: Observatorio de Vida Gobernación de Antioquia, enero de 2005. 20 p.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. Ordenanza 025 del 24 de noviembre de 2008. Medellín: Asamblea Departamental de Antioquia.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011: Colombia rural razones para la esperanza*. Bogotá: INDH PNUD, septiembre 2011. 87 p.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1444 del 4 de mayo de 2011. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- VÉLEZ CARLOS E.; ACEVEDO, Joao Pedro Posso, Christian. *Oportunidades para los niños colombianos: cuánto avanzamos en esta década*. Bogotá: Banco Mundial / Banco de la república de Colombia / Departamento Nacional de Planeación, noviembre de 2010. 117 p.

## Parte II. Balance de iniciativas 2005-2012

Los capítulos que se presentan a continuación estuvieron a cargo de Adriana Arcila R., Celina Calderón G., Martha L. Herrera R., Piedad Restrepo R., Laura Suescún R., Sergio Tobón O., Ana Velásquez V., Adriana Vélez J.; contaron con el apoyo de Claudia E. Arango O., Rafael Aubad L., Manuela Monsalve P., Camila Posada J. y María I. Vanegas R.



Nadir Figueroa.  
Sin título.  
Pintura de acrílico sobre domo  
de acrílico, vidrio, luz de led.  
Objeto 30 x 30 x 15 cm. 2011.  
Colección privada

<b>Introducción</b> .....	<b>120</b>
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>122</b>
<b>Iniciativas de apoyo a la calidad de la educación</b> .....	<b>122</b>
Ser + Maestro®.....	122
Líderes Siglo XXI .....	132
Apoyo al desarrollo de competencias científicas y tecnológicas en la escuela .....	137
Red de Gestión y Calidad Educativa de Medellín.....	146
Premios a la Calidad de la Educación .....	152
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>164</b>
<b>Iniciativa de apoyo a la calidad del emprendimiento</b> .....	<b>164</b>
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>173</b>
<b>Apoyo a programas municipales para una ciudad incluyente</b> .....	<b>173</b>
Medellín Solidaria.....	173
Buen comienzo.....	186
<b>Capítulo 4</b> .....	<b>200</b>
<b>Activos de conocimiento</b> .....	<b>200</b>
Activo 1. Medellín Cómo Vamos .....	200
Activo 2. Banco de Sistematización de Prácticas Sociales del Centro de Pensamiento Social .....	206
Activo 3. Área de Educación .....	213
<b>Referencias</b> .....	<b>225</b>

## Introducción

En la primera parte de este libro, el lector encuentra las visiones en las que se enmarcan los temas prioritarios de Proantioquia para una agenda público-privada de bienestar con equidad. En esta segunda parte, las iniciativas específicas, en cada una de esas áreas priorizadas: educación, competitividad y desarrollo institucional, que hacen posible pasar de las ideas a las acciones.

Iniciativas cuyos criterios de diferenciación son: focalización, alto contenido social, uso de buenas prácticas, alianzas con los mejores y utilización de criterios empresariales en su diseño y ejecución: pertinencia, oportunidad, eficiencia, eficacia, costo-efectividad y sostenibilidad. Teniendo siempre como norte una sociedad más equitativa, centro de la misión de Proantioquia.

Desde el 2005, Proantioquia conformó un equipo profesional para fortalecer su capacidad de ejecución, que debía cumplir con las siguientes características distintivas: conocimiento, capacidad gerencial global, apertura a trabajar con otros actores para construir el desarrollo de una agenda regional, capacidad de concretar la transferencia de capacidades empresariales a los propósitos de la Fundación, y competencias para comunicar y rendir cuentas a los afiliados y a la opinión en general sobre el trabajo realizado. Un equipo capaz de convertir la gerencia de proyectos en modelos en las áreas de intervención. Proantioquia migra permanentemente de operador coyuntural de proyectos a la transferencia de modelos verificados de intervención exitosa a instituciones y a los sistemas de cooperación en las áreas de trabajo. Transfiere dichos modelos al tejido institucional de la región y del país para su mayor uso.

La segunda parte de este libro muestra la participación de Proantioquia en iniciativas o programas concretos en los temas misionales. Se describe la razón de ser de cada uno de ellos, su evolución, cómo operan, los logros, así como los aprendizajes y retos que enmarcan la participación de la Fundación en los próximos años. En esta parte del libro es fundamental entender la importancia de las metodologías y la información, y el uso que se les da como activos del conocimiento para una mejor participación en los temas que aquí se señalan. Medellín Cómo Vamos, el Centro de Pensamiento Social y los sis-

temas de información sobre educación son destacados de manera especial a este respecto.

En las iniciativas que hacen parte de su agenda estratégica, de nuevo queda en evidencia el concepto práctico de desarrollo de Proantioquia como una institución de convocatoria, de alianzas, de trabajo en equipo, de resultados, de transferencia y de prospectiva.

# Capítulo 1.

## Iniciativas de apoyo a la calidad de la educación

### Ser + Maestro<sup>®1</sup>

Aliados: Fundación ExE, Institución Universitaria Colegiatura Colombiana, Universidad CEIPA, Secretaría de Educación de Antioquia, Grupo Nutresa, Grupo Mundial, Fundación Mundial, Fundauniban, New Stetic, ISA, Latexport, Codesarrollo, Eafit Social.<sup>2</sup>

En este Capítulo se presentan las versiones de los informes técnicos de las diferentes iniciativas de apoyo a la calidad de la educación lideradas o en las que participa directamente la Fundación Proantioquia. Las versiones completas de los informes pueden ser consultadas en [www.proantioquia.org.co](http://www.proantioquia.org.co)

En Colombia, debido a factores como una formación inicial que no incluye el ámbito personal; bajo desarrollo de competencias básicas, laborales, sociales y ciudadanas; insatisfacción ante el reconocimiento social de su profesión; brecha digital y baja tolerancia a la frustración, las maestras y los maestros están en riesgo de sufrir una crisis de identidad que afecta su mediación pedagógica y su salud mental. Esta situación amenaza los procesos docentes y la relación con la que promueven en los alumnos la tarea de construir un proyecto de vida y de apropiarse del mundo y de sí mismos. Por eso la Fundación Proantioquia, con el apoyo del sector empresarial, concibió el programa Ser + Maestro<sup>®</sup> para la formación en el desarrollo de competencias del Ser y del Hacer, que se aplica en diferentes contextos, según las regiones del territorio colombiano donde se ejecuta.

Ser + Maestro<sup>®</sup> se desarrolla en el marco de alianzas de los sectores público y privado en la búsqueda permanente de la calidad de la educación; el apoyo

---

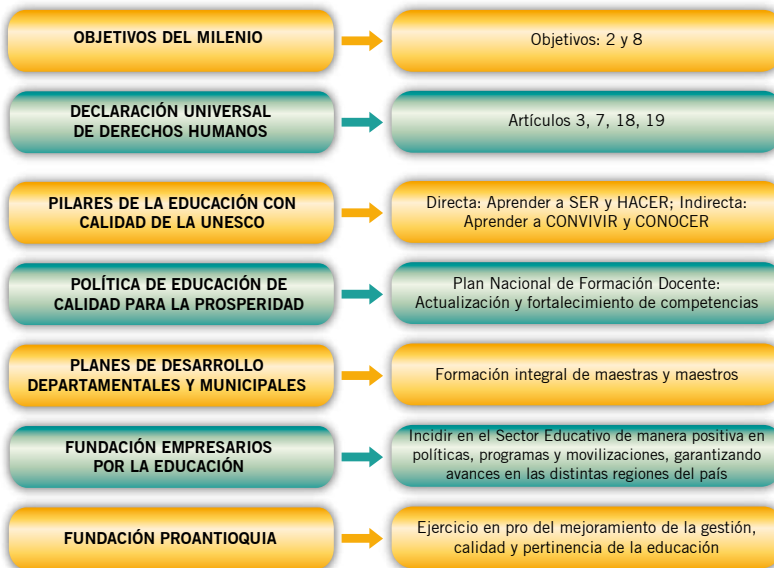
<sup>1</sup> El programa Ser + Maestro<sup>®</sup> es una marca registrada de la Fundación Proantioquia.

<sup>2</sup> Estas entidades conforman el Comité Técnico Académico, que aportan, entre otros aspectos, la visión empresarial, la actualización de temas, la revisión de la metodología, los instrumentos de seguimiento y evaluación. Eafit Social avala la certificación de los participantes.

empresarial se da a través de la transferencia de conceptos, conocimientos y metodologías empresariales, con un enfoque de responsabilidad social. Se busca dignificar la labor de las maestras y los maestros para que puedan ser mediadores, no solo de las manifestaciones pedagógicas sino también del ejemplo en valores y vivencias, mediante acuerdos de cooperación —con empresas, universidades, fundaciones empresariales, entidades territoriales y secretarías de educación—, enfocados al logro de objetivos de desarrollo docente, el cumplimiento de los cronogramas de ejecución pactados y el establecimiento de capacidad instalada en el ámbito local.

Está dirigido a docentes de las instituciones de educación preescolar, básica primaria, secundaria y media de diferentes regiones del territorio colombiano, en áreas urbanas y rurales (incluidas áreas en conflicto), respetando la diversidad de etnias, culturas, credos y edades. En el cuadro 1 se presenta el marco general al que responde Ser + Maestro®:

**Cuadro 1. Marco general para el desarrollo de Ser + Maestro®**



Fuente: Ser + Maestro®.

## Origen y evolución

Desde el año 2003, Proantioquia ha acompañado a las instituciones de educación básica y media del Área Metropolitana del Valle de Aburrá con procesos que buscan contribuir a la calidad y equidad en la educación, desde los proyectos Modelo Escolar para la Equidad (MEPE) y Líderes Siglo XXI, al lado de las fundaciones Empresarios por la Educación, Crem Helado y un grupo de entidades que conforman la Alianza por la Educación con Calidad y Equidad.<sup>3</sup>

En el año 2007 comenzó a gestarse, entre las fundaciones Proantioquia y Empresarios por la Educación, un propósito común para consolidar un Voluntariado Empresarial que apoyase el desarrollo de competencias en las maestras y los maestros, que fuera pertinente frente a los interrogantes que ellos planteaban. Las dificultades y carencias en sus competencias se evidenciaron en talleres realizados en Apartadó, Ciudad Bolívar y Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en los que se llegó a acuerdos sobre lo que se requería potenciar. En ese momento la Fundación Proantioquia se preguntaba cómo llegar a las diferentes regiones de Antioquia con calidad y equidad, sin que ello significara una alta presencialidad, buscando mayor cubrimiento y efectividad en el uso de los recursos.

Ese mismo año, con la participación de expertos empresariales y con un diseño adecuado para la educación a distancia, se elaboraron las guías básicas que soportaban los contenidos de lo que se llamó Voluntariado para el desarrollo de competencias del Ser y del Hacer en directivos docentes y docentes y se puso en marcha una experiencia piloto. El año siguiente se hicieron ajustes al modelo: definición de rutas, talleres, aspectos gráficos de las guías y definición de aspectos logísticos para la masificación.

Las maestras y los maestros participantes de la experiencia piloto definieron por concurso un nuevo nombre para el proyecto: Ser + Maestro®. Así nació

---

<sup>3</sup> Conformada por la Fundación Proantioquia, Fundación Fraternidad Medellín, Dividendo por Colombia y Fundauniban y operada por el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA).

el programa, que bajo la premisa: “Nadie da de lo que no tiene”, trabaja el Ser del maestro como soporte al Hacer, y tiene como objetivo generar cambios en la calidad de vida y en las actitudes del maestro que tengan implicaciones en la gestión escolar.

### Estrategia metodológica

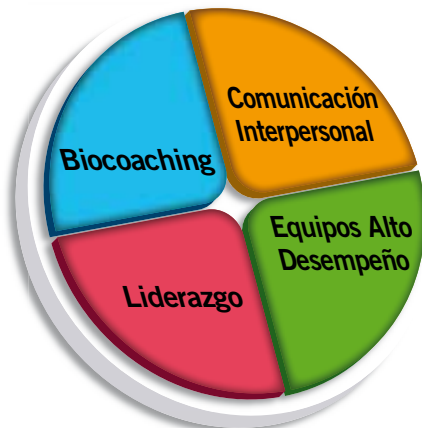
La experiencia piloto ayudó a definir las dos condiciones básicas del desarrollo del programa:

- Deben existir dos rutas de formación: una para el Ser y otra para el Hacer.
- Aunque no haya presencialidad total, son necesarios algunos momentos presenciales de las maestras y los maestros para “apoyarse y crecer juntos”, con el apoyo del facilitador.

La ruta de formación básica contempla ocho módulos (ver gráfico 1, cuadro 2):

Gráfico 1. Módulos de las competencias del Ser y del Hacer

#### Competencias del Ser



#### Competencias del Hacer



## Cuadro 2. Competencias desarrolladas en cada módulo

Módulo	Competencias que desarrolla
Autoconocimiento para el acuerdo: <i>Biocoaching</i>	Autoconfianza, Autocontrol, Construcción y mantenimiento de relaciones, Prudencia, Adaptabilidad al cambio, Capacidad de entender a los demás.
Comunicación interpersonal	Empatía, Comunicación, Modalidades de contacto, Habilidades mediáticas, Escuchar y atender, Construcción y mantenimiento de relaciones, Influencia sobre otros.
Equipos de trabajo de alto desempeño	Influencia sobre otros, Dirección de personas, Trabajo en equipo, Desarrollo de equipo, Construcción y mantenimiento de relaciones.
Liderazgo	Administración del tiempo, Capacidad de gestión, Orientación al logro, Adaptabilidad al cambio y flexibilidad, Empatía, Liderazgo Pedagógico.
Pedagogía del afecto	Empatía, Escuchar y atender, Construcción y mantenimiento de relaciones, Control de las emociones, Afectividad, Pedagogía del amor.
Comunicación organizacional	Prudencia, Modalidades de contacto, Habilidades mediáticas, Comunicación, Construcción y mantenimiento de relaciones, Influencia sobre otros.
Gestión de proyectos	Capacidad de planificación y organización, Dirección de equipos de trabajo, Gerenciamiento de proyectos, Orientación a resultados, Tolerancia a la presión, Solución de problemas, Comunicación.
Gestión escolar	Pensamiento sistémico, Pensamiento estratégico, Autoridad y dirección de personas, Gestión de resultados, Manejo de información, Evaluación y control.

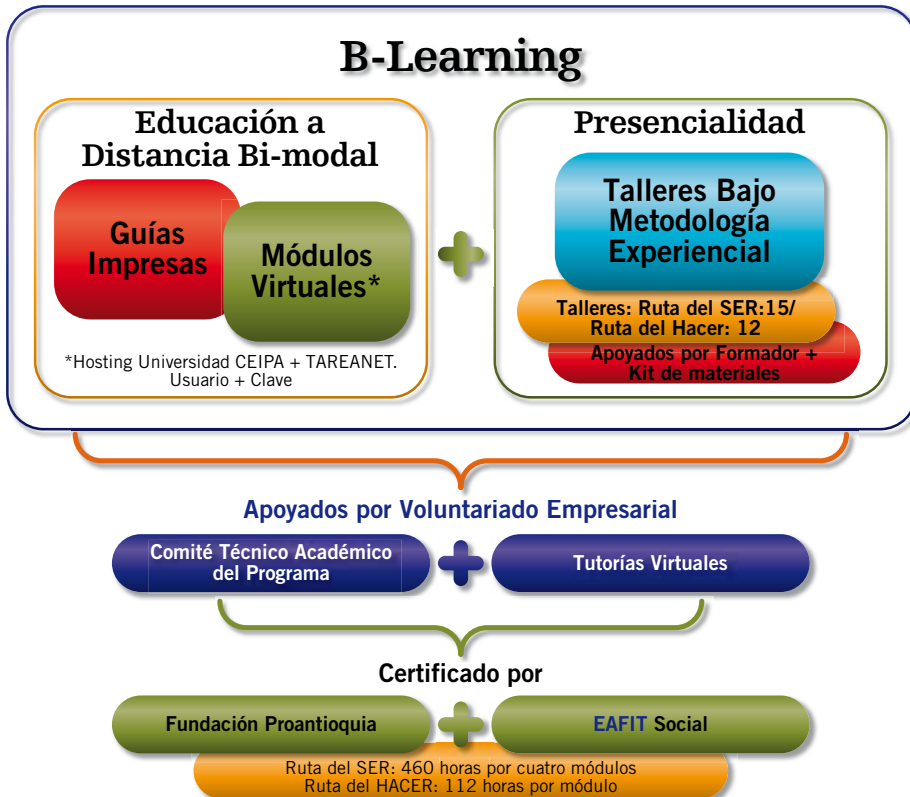
Fuente: Fundación Proantioquia.

Cada directivo docente o docente que ingrese a Ser + Maestro® debe hacer completamente la ruta del Ser. El desarrollo de los módulos de la ruta del Hacer se hace por oferta y son las maestras y los maestros quienes seleccionan los módulos de su interés. La estrategia metodológica es *B-learning*.

*El B-learning* (del inglés *blended learning*, formación combinada) consiste en un proceso docente semipresencial; esto significa que un curso dictado en este formato incluirá tanto clases presenciales como actividades de *E-learning* (aprendizaje virtual). Este modelo de formación hace uso de las ventajas de la formación 100% *on line* y la formación presencial, combinándolas en un solo tipo de formación que agiliza la labor tanto del formador como del alumno. El diseño instruccional del programa académico, para el que se ha decidido adoptar una modalidad *B-learning*, deberá incluir tanto actividades *on line*

como presenciales, pedagógicamente estructuradas, de modo que se facilite lograr el aprendizaje con las ventajas del *E-learning*: reducción de costos, eliminación de barreras espaciales y flexibilidad temporal; y de la formación presencial: interacción física, que tiene una incidencia notable en la motivación de los participantes, facilita el establecimiento de vínculos y ofrece la posibilidad de realizar actividades más complejas que las que se realizan de manera puramente virtual (gráfico 2).<sup>4</sup>

Gráfico 2. Modelo *B-Learning*



Fuente: Ser + Maestro®.

<sup>4</sup> Ciberaula. Introducción al *Blended Learning*. El texto está disponible bajo la Licencia *Creative Commons*: <http://elearning.ciberaula.com/articulo/blearning/>.

El cronograma de trabajo se define con las instituciones educativas y los entes territoriales de acuerdo con sus calendarios académicos. En el desarrollo del programa cada participante recibe los materiales impresos necesarios para el desarrollo de la ruta y se le da acceso a los módulos digitales.

La evaluación del programa es continua, integral, sistémica, flexible, interpretativa, participativa y formativa. Para llevarla a cabo se ha definido una batería de instrumentos: Termómetros, Evaluación de 360° en el desarrollo de competencias en cada uno de los módulos, Diario de procesos, Encuestas de satisfacción, Apoyo y seguimiento, Crónica, Visitas de campo. Estos instrumentos permiten hacer el seguimiento al proceso de autoaprendizaje y a los indicadores definidos por el programa.

Ser + Maestro® permite que los juicios de la evaluación sean amplios y se tengan varios ítems: procesos de formación, actitudes, aptitudes, niveles de desempeño, aplicación del conocimiento que demuestran las competencias, desde el Ser y el Hacer.

Además, cuenta con un modelo de transferencia a través de **Formación de Formadores**, que hace hincapié en la naturaleza transformadora de la actividad andragógica (praxis fundamentada en los principios de participación y horizontalidad), cubriendo necesidades relacionadas con el desarrollo de las competencias didáctico-constructivas y de comunicación y estrategias autoformativas, que permite a los facilitadores de procesos de aprendizaje conocer, descubrir, aplicar y valorar métodos y técnicas que los lleven a implementar adecuadamente la propuesta de Ser + Maestro®.

La Formación de Formadores fomenta la cualificación permanente de los talleristas en competencias académicas, andragógicas, tecnológicas y de gestión, y la utilización de medios y mediaciones en el proceso de enseñanza-aprendizaje que se realiza con los participantes.

## Logros

- Cambios generados en la calidad de vida del maestro: procesos personales tales como crecimiento en amor propio, autovaloración, conocimiento personal, autocontrol, autoevaluación, trabajo de miedos, entre otros. Procesos familiares, que los llevan a compartir más tiempo con los miembros de sus familias y a ser más tolerantes. Relaciones con otros, que los hacen más abiertos a los cambios y con mayor capacidad de escucha y reconocimiento de la diferencia.
- Cambios generados en las actitudes del maestro que tengan implicaciones en la gestión escolar: énfasis en el liderazgo pedagógico, la gestión de aula y la relación con compañeros docentes, estudiantes y padres de familia.
- Expansión en el territorio regional y nacional a partir de alianzas, gracias a los buenos resultados obtenidos.
- Transferencia del conocimiento empresarial al sector educativo, a partir de los contenidos de los módulos.

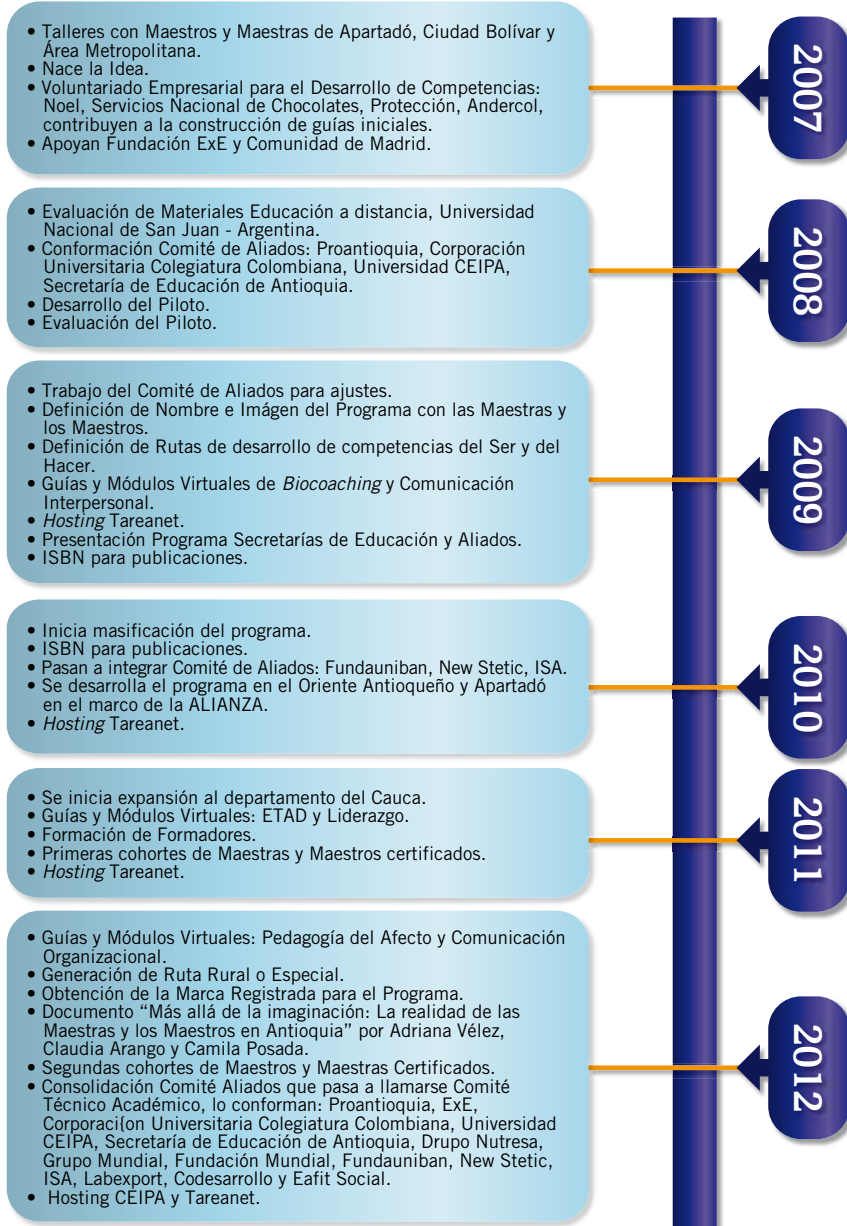
El cuadro 3 da cuenta del proceso de consolidación que ha vivido Ser + Maestro®. Las actividades concernientes al desarrollo de las rutas para cada uno de los proyectos se han llevado a cabo tal como se han planificado, cumpliendo con los cronogramas pactados en cada localidad.

## Lecciones

Las principales lecciones con respecto a la organización, ejecución y conducción del programa son:

- Por ubicación e idiosincrasia, cada municipio es único. La diversidad es una riqueza que se debe fomentar, lo que puede significar la adaptación de los tiempos y métodos para cumplir con las fases requeridas. El equipo de formadores ha aprendido a sortear el desarrollo de ruta en áreas de conflicto, cumpliendo con los objetivos propuestos.
- Ser + Maestro® es el resultado de una construcción colectiva en la que es fundamental la experiencia y actualización constante del equipo de formadores. Las dinámicas vividas con las maestras y los maestros, sus recomendaciones y los recursos que comparten también contribuyen a actualizar los contenidos.

### Cuadro 3. Momentos destacados y resultados



- La puntualidad, rigurosidad y competencia de los formadores son fundamentales para el desarrollo de estas cualidades en los directivos docentes y docentes participantes.
- El compromiso de las autoridades municipales y los rectores de las instituciones educativas lleva a una implementación exitosa y sostenible y, además, garantiza una menor deserción.
- Dado el impacto sobre el sujeto, se aprendió que la asignación de un voluntario (tutor) debe realizarse de acuerdo con la demanda y no de forma generalizada, porque no todos los docentes aceptan un tutor por prevención a “contarle mi vida a un desconocido”.
- Poner a punto el proceso de tutoría requiere paciencia, voluntad, acompañamiento y un trabajo de sensibilización. Cualidades que llevaron a redefinir la estrategia de formación de tutores, buscando que quien vaya a actuar como tal primero se forme en Ser + Maestro®.
- Se ha constatado, en los tres años de ejecución, que es clave contar con un equipo humano de formadores que permita la expansión y dinamización en las regiones; y, además, contar con aliados estratégicos que permitan tener mayor cobertura al unir municipios en bloques regionales, logrando integración y distribución de costos y facilitando su continuidad y sostenibilidad.
- La Metodología de Seguimiento y Evaluación, a partir de la aplicación de la batería de instrumentos y del análisis de los mismos, garantiza procesos pertinentes y sistematizar y dar cuenta de los resultados.

## Retos

Identificar los desafíos de futuro implica revisar las metas alcanzadas y hacer un balance de la experiencia acumulada. A partir de esta revisión, se definen los principales retos:

- **Sostenibilidad.** Consecución de recursos financieros. Cada proyecto debe garantizar la financiación de los costos fijos. Igualmente, es necesario asegurar la continuidad del apoyo de las autoridades municipales. Ser + Maestro® debe constituirse como una política pública o estar presente en los Planes Educativos Municipales (PEM).
- **Rigor.** Mantener el rigor académico en el desarrollo de las rutas de formación, éste debe prevalecer sobre el cumplimiento de las metas de cubrimiento.

- **Formadores.** Garantizar el perfil de los formadores en los procesos de expansión, ya que son un factor clave de éxito.
- **Comité Técnico Académico.** Mantener el apoyo de este estamento en la realización de acciones de investigación, diseño instruccional y actualización para nutrir los materiales y talleres presenciales.
- **Transferencia.** Llevar a cabo el proceso de transferencia a las escuelas normales y a las facultades de educación, buscando la inserción de Ser + Maestro® en los currículos de sus programas académicos. Así mismo, llevarlo a las regiones buscando dejar capacidad instalada a través de los aliados.
- **Documentación y divulgación.** Documentar y divulgar los resultados participando en eventos, seminarios y congresos de educación o afines que se realicen en los ámbitos local, regional, nacional e internacional.
- **Sistematización.** Publicar la sistematización de las experiencias y vivencias como aporte al fortalecimiento de la educación de la región y del país.
- **Libro.** Publicar un libro con las crónicas autorizadas de los participantes, como ejercicio de memoria y visibilización de impacto.

## Líderes Siglo XXI

Alianza: Fundación Nutresa, Secretaría de Educación de Medellín, Icontec y Fundación Proantioquia.

El Proyecto Educativo Líderes Siglo XXI (LSXXI) surge de la identificación de la educación como uno de los sectores con mayores brechas sociales del país y como un escenario idóneo para la participación del empresariado en su desarrollo. El proyecto se presenta como una alternativa para acercar a los sectores público y privado con el fin de buscar soluciones a problemas sociales a través de la participación activa del sector empresarial aportando conocimientos y experiencias.

La transferencia de conocimientos del sector empresarial a las Instituciones Educativas (I.E.) es motivada por elementos organizacionales en común: la

gestión y el interés por prestar un servicio de calidad, teniendo en cuenta que el estudiante es el eje central del proceso educativo y que las organizaciones educativas están enfocadas hacia la comunidad. Se parte del convencimiento de que la implementación de modelos de gestión integral en el ámbito escolar genera procesos pedagógicos y administrativos de calidad.

El Proyecto Educativo Líderes Siglo XXI fue creado en 1994 por la empresa Meals de Colombia, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad en la gestión de las I.E., con el acompañamiento de voluntarios empresariales, en beneficio de la formación de seres humanos integrales y del desarrollo del país.

Entre 2004 y 2010 el proyecto fue operado por Proantioquia en el Área Metropolitana del Valle del Aburrá. A partir de ese último año, la operación fue asumida por la Fundación Nutresa. Desde 2004 hasta la actualidad, Líderes Siglo XXI ha estado articulado con la política de educación de la ciudad de Medellín (particularmente en los períodos de gobierno 2004-2007 y 2008-2011).

Durante los últimos ocho años, el proyecto ha sido movilizado por cuatro aliados, a través de un Comité Técnico encargado del seguimiento y acompañamiento a las I.E. y a los voluntarios asesores. Cada uno con una función específica dentro de la alianza:

- La Fundación Nutresa opera y evalúa el proyecto en las I.E.
- La Secretaría de Educación de Medellín define las instituciones que participan en el proyecto y apoya el seguimiento a los resultados.
- El Icontec fomenta el Voluntariado Empresarial entre las empresas certificadas, lo que ha garantizado un perfil adecuado de los voluntarios participantes.
- La Fundación Proantioquia coordina los aliados del programa en Antioquia y realiza seguimiento y acompañamiento a los voluntarios de cada I.E.

## **Metodología**

La ruta metodológica se implementa a través de capacitaciones mensuales, durante tres años, a docentes y directivos docentes de I.E. que hacen parte de los Comités de Calidad, en cuatro etapas de aprendizaje: Sensibilización, Pla-

neación Estratégica, Implementación y Mejoramiento. El proyecto cuenta con 14 guías temáticas y el acompañamiento de un voluntario-asesor.

- a) **Sensibilización.** Se discuten temas relacionados con la conformación del comité de calidad, su legalización, las estrategias de sensibilización con la comunidad educativa, el seguimiento y la difusión.
- b) **Planeación Estratégica.** Se tratan los temas relacionados con la filosofía institucional, el plan de mejoramiento institucional (plan estratégico), la elaboración de indicadores de gestión y el seguimiento a los planes de aula.
- c) **Implementación.** Se abordan los temas relacionados con la documentación de procesos, caracterización, elaboración de mapa de procesos y sistemas de medición.
- d) **Mejoramiento.** Busca estabilizar el proceso de calidad. Se tratan temas como: auditorías internas, referenciación competitiva, análisis y solución de problemas, buzón de sugerencias, encuesta de satisfacción.

En cada etapa se evalúan los temas que sustentan el modelo de gestión integral que propone el proyecto, como se puede apreciar en el gráfico 3.

**Gráfico 3. Modelo de gestión integral LSXXI**



El seguimiento y la evaluación se realizan igualmente durante tres años, anualmente, a través de una visita in situ para indagar por las evidencias de la implementación de las etapas, la difusión y participación con la comunidad educativa. Cada institución debe tener resultados mínimos del 70% de cumplimiento en cada etapa para acceder al diploma que ofrece el Grupo Nutresa por la participación en el proyecto. Si obtienen más del 80% de cumplimiento la institución queda opcionada para la postulación nacional del Premio Líderes Siglo XXI.

El resultado de la evaluación es la ponderación de la calificación otorgada por:

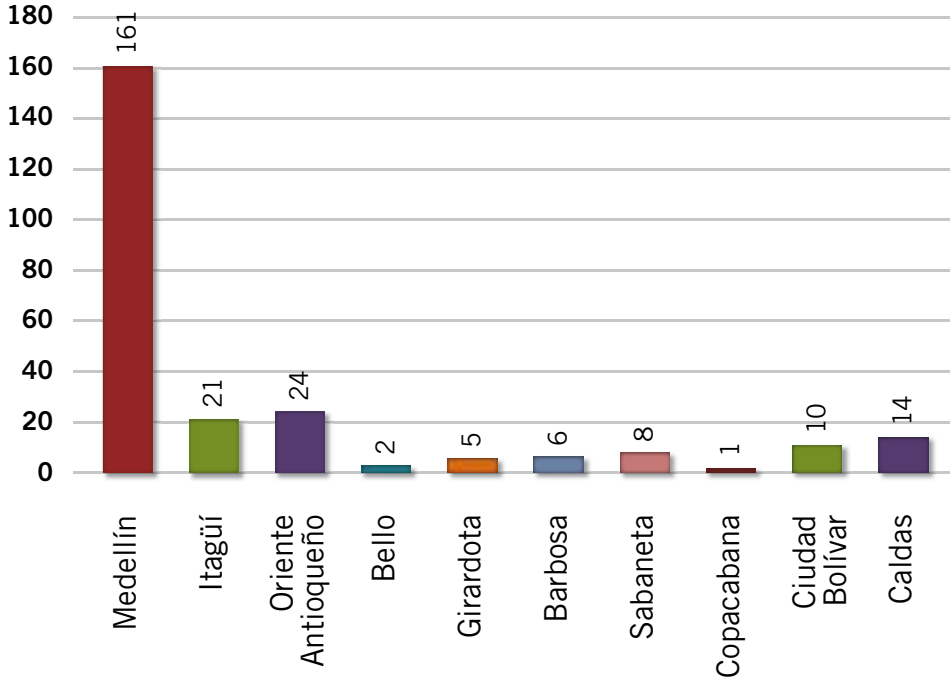
- Una facilitadora seleccionada por la Fundación Nutresa.
- La autoevaluación de la institución que se visita.
- La evaluación de una I.E. par que asiste a la visita.

## **Logros**

La Fundación Proantioquia inició su participación en el proyecto en 2004 con 15 colegios privados de Medellín. Al año siguiente, el proyecto hizo parte de la política de educación de la ciudad en el Programa de Escuelas y Colegios de Calidad del período de gobierno 2004-2007, lo que permitió llevar el proyecto al sector oficial. A partir de 2005, se han abierto siete cohortes de I.E. públicas en las que un total de 166 han sido acompañadas por voluntarios-asesores en la implementación del proyecto.

Así mismo, se ha realizado acompañamiento a 252 I.E. en Antioquia (gráfico 4), de las que se han graduado 143 y las 109 restantes se encuentran activas, en el proceso de formación.

Cada año participan en promedio 56 empresas con un aproximado de 105 voluntarios principales y de apoyo.

**Gráfico 4. Instituciones participantes LSXXI 2005-2012**

Fuente: Líderes Siglo XXI.

El proyecto ha logrado organizar y cohesionar los equipos de trabajo dentro de las instituciones. Desde el 2008, la continuidad del proyecto y la movilización de voluntarios en transferencia de conocimiento han sido posibles gracias a la alianza del Grupo Nutresa, Icontec, Secretaría de Educación y la Fundación Proantioquia.

## Lecciones

- Las metodologías aprendidas durante el proyecto son un insumo para que las instituciones educativas descubran, a través de la implementación, “la mejor forma de hacer” acorde con el contexto, características y necesidades particulares de cada establecimiento. El proyecto es respetuoso de la autonomía institucional.

- La coordinación del proyecto debe fomentar la comunicación constante y eficaz con la Secretaría de Educación, los voluntarios empresariales, aliados e instituciones educativas.
- El perfil adecuado de los voluntarios para realizar el acompañamiento a las instituciones educativas, les permite manifestar de manera pertinente las inquietudes que surgen sobre el programa o su ruta metodológica.
- El trabajo en alianza genera resultados de mayor impacto. La intervención privada debe estar alineada con la política de ciudad y región.

### Retos

- Continuar la alianza Fundación Nutresa-Proantioquia para el desarrollo de una educación de calidad en la región antioqueña, fortaleciendo la gestión escolar y el componente pedagógico.
- Fortalecer la promoción e implementación del voluntariado en transferencia de conocimientos que apoya el proyecto, mediante asesorías a las instituciones participantes.

## Apoyo al desarrollo de competencias científicas y tecnológicas en la escuela

Alianza: Fundación Amigos del Parque Explora, Corporación Parque Explora, Secretaría de Educación y Fundación Proantioquia.

En los últimos años se ha afianzado la idea de que el progreso y el desarrollo se basan en la capacidad científica y tecnológica de los países, generada a partir del uso y transformación del conocimiento. Esta condición, denominada *Sociedad del Conocimiento* se refiere, entre otras cosas, a la creación, acumulación, distribución y depreciación de este activo,<sup>5</sup> lo que sin duda ha configurado nuevas formas de vida y relaciones entre los seres humanos.

<sup>5</sup> Mercé Gisbert Cervera. *El Siglo XXI: hacia la sociedad del conocimiento. Medios audiovisuales y nuevas tecnologías para la formación del siglo XX*. Murcia: Eductec, 2002.

Estas actividades ya no son realizadas por instituciones y personas aisladas. Los retos de las sociedades de hoy radican en incorporar diversos actores a dichas actividades, para que de forma integrada propicien la solución de problemas concretos y la formulación de estrategias para el desarrollo económico y social.

La participación se garantiza si existen condiciones que favorezcan la apropiación social de la ciencia y la tecnología<sup>6</sup> por parte de los habitantes, a la vez que se promueva la construcción de una cultura científico-tecnológica. La educación es uno de los escenarios donde puede generarse un cambio sustancial en la manera de pensar y actuar frente a la ciencia y la tecnología. “Si un país desea acelerar su integración a una economía que provea de empleo de calidad a la gran mayoría de sus habitantes, debe encarar reformas a la educación en ciencias y tecnologías que faciliten ese cambio, no sólo a mejorar la preparación de sus futuros científicos y tecnólogos”.<sup>7</sup>

Así, desde el año 2003, el Ministerio de Educación Nacional, consciente de lo complejo, competitivo y cambiante que es el entorno actual en el que se mueven las personas y las organizaciones, adelanta acciones de formación en competencias científicas y tecnológicas para adiestrar generaciones capaces de responder a los retos de la Sociedad del Conocimiento.

## Antecedentes

En el ámbito nacional, diferentes iniciativas lideradas desde los sectores público y privado implementan estrategias para la formación de cultura científica en los estudiantes de educación inicial, básica y media. Tal es el caso del

---

<sup>6</sup> La Apropiación Social del Conocimiento (APSC) es un concepto que genera diferentes posturas por parte de los académicos. Sin embargo, Colciencias define la APSC como “un proceso de comprensión e intervención de las relaciones entre tecnociencia y sociedad, construido a partir de la participación activa de los diversos grupos sociales que generan conocimiento”.

<sup>7</sup> Gabriel Baum, Adolfo Nemirovsky y Nora Sabelli. “La educación en ciencia y tecnología como derecho social en la Economía del Conocimiento”. En: *Revista de Trabajo*. Buenos Aires, año 4, No. 5. enero-julio de 2008, p. 64.

Programa ONDAS de Colciencias<sup>8</sup> y el Programa Pequeños Científicos de la Universidad de los Andes de Bogotá.<sup>9</sup>

Con el nacimiento del Parque Explora en Medellín en 2007, proyecto promovido en la administración del alcalde Sergio Fajardo Valderrama, se impulsó en la ciudad el interés por acercar la ciencia y la tecnología a la vida cotidiana. Con Explora nacieron diferentes programas que promueven la apropiación social del conocimiento. Uno de ellos, dirigido especialmente a la comunidad educativa de la ciudad, es la Feria de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (en adelante Feria CT+I), iniciativa desarrollada en conjunto con la Secretaría de Educación de Medellín y EPM, que busca fomentar cultura científica en los estudiantes a partir de su acercamiento a la investigación.

En 2009, el Concejo de Medellín, por medio del Acuerdo Municipal 085, aprobó el Programa Institucional y Municipal de Feria de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, permitiendo promover la iniciativa como un proceso de política pública educativa.

“[...] Esta movilización alrededor de la ciencia y la tecnología tiene por objeto formar ciudadanos creativos, innovadores, con pensamiento crítico y líderes en generación de conocimiento que contribuyan a la transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de su territorio con la visión de una sociedad democrática, incluyente, sostenible y productiva”.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ondas fomenta una cultura ciudadana en torno a la ciencia, la tecnología y la innovación en la población infantil y juvenil de Colombia. Fue creado en el año 2001 y su metodología de trabajo es la investigación como estrategia pedagógica. Ver: [http://www.colciencias.gov.co/programa\\_estrategia/programa-ondas](http://www.colciencias.gov.co/programa_estrategia/programa-ondas).

<sup>9</sup> Pequeños Científicos contribuye al mejoramiento de la enseñanza-aprendizaje de la ciencia, la tecnología y la ingeniería entre niños y jóvenes colombianos. Igualmente, desarrolla competencias científicas, tecnológicas, ciudadanas y habilidades de comunicación en su población objetivo. Ver: <http://www.pequenoscientificos.org>.

<sup>10</sup> *Manual Reglamentario del Programa Institucional y Municipal de Feria de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Anexo del Decreto 0627 del 12 de abril de 2010.

En esa misma dirección, la Fundación Amigos del Parque Explora<sup>11</sup> y la Fundación Proantioquia crearon **una iniciativa de apoyo al desarrollo de competencias científicas y tecnológicas en los estudiantes: el Voluntariado de Ciencia y Tecnología** (en adelante, Voluntariado CyT), que busca el intercambio y la transferencia de conocimiento entre el sector productivo y el educativo.

### **Origen y evolución**

En el año 2010, el Voluntariado CyT inició la movilización de profesionales de empresas y otras instituciones para que asesoraran y evaluaran los proyectos de los estudiantes que participaban en la Feria CT+I de Medellín. Para entonces, se contó con una positiva respuesta por parte de las empresas y profesionales convocados y se dio origen a la primera línea de acción del Voluntariado: Apoyo a la investigación escolar.

Posteriormente, se encontraron otras líneas de trabajo en las que la participación de los profesionales y las empresas es fundamental y genera aprendizajes significativos para los estudiantes. Además, son temas estratégicos y priorizados en la política educativa local. Con ello, comenzó la implementación de otras líneas de trabajo que ya presentan resultados preliminares.

### **Líneas de acción**

A continuación se describe cada una de las líneas de trabajo:

#### **a) Voluntariado de apoyo a la investigación escolar**

Para lograr que los estudiantes formulen y desarrollen un proyecto de investigación es necesario llevar a cabo un proceso completo, que parta de la motivación y la sensibilización y, posteriormente, se acompañe de asesores expertos en la temática del proyecto.

---

<sup>11</sup> Entidad conformada por nueve Fundaciones Empresariales con fines educativos y culturales a partir de la promoción de la Responsabilidad Social Empresarial: Fundación Argos, Fundación Bancolombia, Fundación Berta Arias de Botero, Fundación Dividendo por Colombia, Fundación Éxito, Fundación Fraternidad Medellín, Fundación Mundial, Fundación Sofía Pérez de Soto y Fundación Suramericana.

Así, el Voluntariado CyT acompaña a los proyectos de la Feria CT+I empezando por el acercamiento de los estudiantes a las empresas, por medio de visitas a sus sedes y plantas, con el fin de generar preguntas que posteriormente puedan convertirse en sus propuestas de investigación.

Una vez el estudiante plantea su proyecto y atraviesa diferentes filtros propios de la Feria CT+I, el Voluntariado convoca profesionales para que sean evaluadores y jurados de los proyectos más viables, mejor formulados y que puedan ser desarrollados en una siguiente fase.

Aquellas propuestas que llegan a la etapa de desarrollo requieren un experto que asesore su ejecución técnica; por lo tanto, se convocan profesionales afines al área del proyecto para que, con su acompañamiento y experiencia, se lleven a cabo las actividades del mismo.

El aporte de los voluntarios representa un respaldo científico y técnico a los proyectos presentados a la Feria, que garantiza la fiabilidad del conocimiento generado por los estudiantes.<sup>12</sup> La trayectoria que ha tenido esta línea abarca instituciones de carácter público y privado, niveles escolares desde el preescolar hasta once grado y proyectos de todas las áreas del conocimiento.

Los resultados han sido satisfactorios, pues ha habido un crecimiento significativo en la participación de los profesionales. De igual manera, los proyectos que han contado con el acompañamiento de voluntarios han recibido reconocimientos en la Feria y en otros eventos de carácter nacional e internacional.

---

<sup>12</sup> Entiéndase “conocimiento generado” como los resultados de las investigaciones adelantadas por los estudiantes y el aprendizaje que obtienen de ellas.

**Tabla 1. Participación de Voluntarios en actividades de investigación escolar**

Actividad	2010	2011	2012
Visitas a empresas con estudiantes	0	6	25
Proyectos evaluados por voluntarios	0	34	135
Proyectos asesorados por voluntarios	2	27	21
Proyectos con reconocimientos a nivel internacional	1	2	8
Voluntarios participantes	6	33	70
Empresas participantes	4	9	17

Fuente: Voluntariado Ciencia y Tecnología.

### **b) Voluntariado para el fortalecimiento de la educación técnica en la media**

La educación técnica desde la media está contemplada en la Ley 115 de 1994 y busca preparar a los estudiantes para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios, así como para el paso a la educación superior.

El Voluntariado de CyT, con el fin de propiciar espacios de intercambio entre los sectores productivo y educativo y fortalecer la educación técnica en Medellín, comenzó en 2011 el acompañamiento a instituciones educativas que ofrecieran este tipo de especialidad. Dicho acompañamiento se desarrolla en dos fases, así:

- **Sensibilización.** El estudiante conoce de primera mano las dinámicas del mundo laboral y productivo a partir de talleres de competencias profesionales y laborales, dictados por voluntarios. Los talleres hasta ahora diseñados e implementados son: Ciencia e Investigación, Pensamiento Creativo, Innovación, Liderazgo y Emprendimiento. Buscan dar respuesta a necesidades prácticas del aula de clase, a los contenidos abordados por los docentes de la media técnica, a los proyectos productivos o de investigación de los estudiantes y a la formación profesional de los jóvenes.

- **Profundización.** El docente de la media técnica complementa y apoya su labor a partir de la inmersión de una empresa en las actividades del aula de clase. Se llevan a cabo charlas sobre contenidos específicos del programa o la especialidad, visitas a las empresas para evidenciar cómo son los procesos industriales, asesorías a los proyectos de los jóvenes y otras actividades propuestas por los docentes a partir de sus necesidades y las posibilidades de la empresa.

De este acompañamiento es fundamental que el estudiante se lleve una idea real de las aplicaciones de la especialidad en la industria, además de ampliar sus conocimientos sobre la misma, a partir del relacionamiento con las unidades de investigación y desarrollo de la empresa.

### **c) Voluntariado para el fortalecimiento de competencias en segunda lengua**

Nace a partir de la creciente participación de proyectos de niños y jóvenes de la ciudad en eventos internacionales de ciencia y tecnología, gracias al programa Feria CT+I,<sup>13</sup> además, del interés de la Secretaría de Educación de Medellín por fortalecer los niveles de bilingüismo de estudiantes y profesionales.<sup>14</sup>

Esta línea, surgida en 2012, pretende combinar el ejercicio de investigación que hacen los jóvenes con el desarrollo de habilidades y el fortalecimiento de competencias en el dominio de una segunda lengua.

Para llevarlo a cabo, se convoca la participación de profesionales bilingües como asesores de los proyectos de los estudiantes. A la vez que se asesora la investigación, se acompaña la elaboración del proyecto en una segunda lengua.

---

<sup>13</sup> Durante los cinco años de la Feria CT+I, 67 estudiantes han participado en diferentes ferias internacionales de ciencia e ingeniería.

<sup>14</sup> Programa de Bilingüismo de Medellín, enmarcado en el Plan de Desarrollo 2012-2015. Medellín un Hogar para la Vida, en consonancia con el Plan Nacional de Bilingüismo 2004-2019.

Dado que los estudiantes interesados en esta línea presentan diferentes niveles de bilingüismo, se desarrollan diferentes actividades con cada uno de ellos:

- **Voluntariado para estudiantes bilingües.** Busca que, con el acompañamiento de un voluntario, los estudiantes participen en la Feria CT+I presentando su propuesta en una segunda lengua.
- **Voluntariado para estudiantes no bilingües.** Trabaja el fortalecimiento de competencias en segunda lengua enfocado a los proyectos de investigación, por medio de actividades como clubes de conversación, foros de discusión, ejercicios de escritura, lectura de textos en segunda lengua y otros.
- **Voluntariado para Ferias Internacionales.** A partir del niveles de bilingüismo de los estudiantes, los asesores voluntarios los acompañan en la elaboración de formatos de participación en las ferias, en la traducción de sus informes de proyectos, y un acercamiento a conversaciones generales para su socialización en la feria internacional.

Gracias a los primeros resultados, y con el apoyo de otros aliados como el Programa de Bilingüismo de la Alcaldía de Medellín, la Universidad Eafit, el Centro Colombo Americano y la Universidad Pontificia Bolivariana, se han otorgado becas a los estudiantes para complementar sus estudios en idiomas en estas instituciones.

#### **d) Voluntariado para el talento joven**

Procesos como la Feria CT+I están generando en los estudiantes actitudes y formas de relacionamiento con el conocimiento que pueden influir en sus decisiones y vocaciones profesionales.

Preocupados por el acompañamiento a los ex participantes de este tipo de programas, el Voluntariado creó en 2012 una red de jóvenes, para fortalecer su formación como investigadores y líderes en temas de ciencia y tecnología, propósito para el que cuenta con profesionales voluntarios de empresas y universidades.

Con esta formación, se espera articular las universidades de la ciudad para que promuevan y desarrollen el talento joven en sus grupos de investigación.

Igualmente, se busca que la experiencia de estos jóvenes impacte a los estudiantes que comienzan los procesos de investigación en sus instituciones.

## Lecciones

- Los profesionales de las empresas han demostrado gran interés en apoyar los procesos de investigación de los estudiantes; sin embargo, en los procesos de acompañamiento se ha hecho evidente la necesidad de orientar la labor del voluntario, no sólo hacia las actividades propias de la investigación sino también hacia temas relacionados con la educación y el quehacer del sistema educativo.
- El impacto del Voluntariado de CyT en la comunidad educativa es mayor cuando se articula a programas apoyados por la Secretaría de Educación, como la Feria CT+I y el de Articulación de la Formación Técnica en la Media; de esta manera, el acompañamiento de los voluntarios logra incidir en los procesos del aula de clase y en los proyectos de investigación de los estudiantes.

## Retos

- Convertir el Voluntariado en el principal articulador entre la empresa y las instituciones educativas para fortalecer los procesos de introducción de la investigación en la práctica pedagógica, alcanzando logros satisfactorios para los proyectos de los estudiantes en escenarios institucionales, locales, nacionales e internacionales.
- Acompañar la toma de decisiones de los estudiantes a la hora de elegir carreras de corte científico y tecnológico, en los ámbitos técnico o profesional.
- Consolidar la red de estudiantes que estimula el talento científico de los jóvenes, involucrando universidades y empresas, para estimular y reconocer la investigación y la innovación desarrolladas por ellos y perfilarlos como líderes de la ciudad en temas de ciencia y tecnología.
- Dirigir el Voluntariado hacia la producción, sistematización y transferencia de la experiencia generada en su desarrollo para fortalecer los procesos de apropiación social del conocimiento alrededor de la ciencia y la tecnología en la comunidad educativa.

Para alcanzar dichos retos, el Voluntariado de Ciencia y Tecnología está llamado a explorar nuevas líneas de trabajo que fortalezcan la política pública

de la ciudad y la misión del Parque Explora en la apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación, con la ayuda del sector privado.

## Red de Gestión y Calidad Educativa de Medellín<sup>15</sup>

[ Alianza: Secretaría de Educación de Medellín y Fundación Proantioquia. ]

En la Red de Gestión y Calidad Educativa (en adelante Red de Calidad) convergen distintas personas e instituciones, diferentes maneras de ser maestro o de ser directivo. Convergen también distintas concepciones de la educación, que se complementan, y diversas experiencias pedagógicas que han propiciado en sus desarrolladores lecciones sobre la manera de enseñar y aprender. Además, se unen el interés de compartir eso que se tiene y se sabe y la pasión por aprender cada día algo nuevo.

Gracias a esta comprensión se conforma la Red de Calidad como un espacio en el que las Instituciones Educativas (I.E.) de Medellín, acompañadas por la administración municipal y los sectores académico y empresarial, se organizan con el fin de compartir experiencias exitosas en gestión escolar y construir saber pedagógico.

<sup>15</sup> Miembros: I.E. Benedikta Zur Nieden, I.E. Ramón Múnera Lopera; I.E. Presbítero Antonio José Bernal; Colegio Bello Oriente; Colegio Cooperativo San Antonio de Prado; Colegio Empresarial; IE Picachito; Colegio Montessori; I.E. María Cano; I.E. Joaquín Vallejo Arbeláez; I.E. Francisco Miranda; I.E. Samuel Barrientos; I.E. Débora Arango; I.E. Tulio Ospina; Colegio San José de Las Vegas; Escuela Empresarial de Educación, Escuela Normal Superior de Medellín; I.E. Santa Teresa; IE Antonio Ricaurte; I.E. Las Nieves; Colegio de Jesús María; I.E. José Acevedo y Gómez; I.E. San José Obrero; I.E. Santa Elena; IE Arzobispo Tulio Botero; I.E. Pedro Nel Gómez; I.E. Santa Rosa de Lima; I.E. Fe y Alegría Popular 1; I.E. San Pablo; Colegio Palermo de San José; Colegio Compañía de María La Enseñanza; Colegio Gimnasio Los Pinares; Centro Formativo de Antioquia CEFA; Instituto Musical Diego Echavarría; Universidad Pontificia Bolivariana.

Así mismo, se entiende y valora como el espacio para trascender la fragmentación entre los sectores educativos privado y público; dejar atrás el individualismo y salir del aislamiento; articular estrategias y propuestas de mejoramiento de la calidad de la educación y proyectar la buena gestión a otras instituciones; reconocer individual y colectivamente a los agentes educativos con conocimiento y experiencias valiosas que pueden mostrarse y posicionarse en el escenario formativo de la ciudad; y para tener voz en las políticas educativas de Medellín.

Su objetivo principal es liderar la construcción de saber pedagógico y la sistematización e investigación en temas relacionados con la gestión escolar y la calidad, con el fin de facilitar la comunicación constante de sus logros y generar sinergias entre instituciones educativas públicas y privadas para mejorar sus estándares de gestión y contribuir al desarrollo de la calidad de la educación en la ciudad.

Así mismo, busca promover la solidaridad entre las instituciones, de manera que las más aventajadas en calidad compartan sus aprendizajes con las que están en proceso de consolidación, estimulando así su mejoramiento y propiciando el encuentro entre pares. También promueve la creación de herramientas prácticas que permitan a otras instituciones construir su ruta de mejoramiento. Todo lo anterior se propone hacerlo a través del trabajo por nodos, así:

- **Formación.** Busca conocer la propuesta de la ciudad sobre el tema de formación docente, y proponer alternativas pertinentes y contextualizadas al respecto para el desarrollo del sistema educativo.
- **Investigación.** Construye colectivamente escenarios de reflexión y de acción orientados a la comprensión de los rasgos, prácticas y características que hacen que los procesos de educación en la ciudad de Medellín logren los objetivos de transformación e inclusión social, específicamente en la escuela y en las relaciones maestro-miembros de la comunidad educativa.
- **Sistematización.** Recupera experiencias exitosas en gestión escolar y en calidad de las instituciones públicas y privadas de la ciudad, sistematizando un saber, para que inspiren el mejoramiento futuro del sistema educativo.

- **Rectores Líderes Transformadores (RLT).** Reflexiona y desarrolla propuestas de formación y seguimiento a directivos docentes en relación con sus competencias básicas del Ser, transversales del Hacer y específicas de su rol, para que ejerzan un liderazgo transformador que impacte el aprendizaje de los estudiantes y la vida de sus comunidades educativas.

## Principios

- Colaboración
- Responsabilidad
- Comunicación asertiva
- Labor en grupo
- Formación colectiva
- Acción conjunta
- Autoevaluación

## Origen y evolución

La Red de Calidad nace en el año 2008 como una iniciativa de la Secretaría de Educación de Medellín y de Proantioquia, para continuar acompañando a las I.E. públicas y privadas de la ciudad que han participado o participan en procesos de mejoramiento de la calidad educativa, como el programa Escuelas y Colegios de Calidad, certificación ISO, Líderes Siglo XXI, Premios Ciudad de Medellín a la Calidad Educativa, entre otros.

Con el acompañamiento de un experto en educación, y mediante un ejercicio de reflexión-planeación riguroso, se inició la construcción del sentido y las rutas de acción propias, teniendo siempre como punto de partida las potencialidades e intereses de sus miembros.

En este orden de ideas, hacia el año 2009 se inicia un proceso de reconocimiento de experiencias de trabajo interinstitucional, de intereses y capacidades para la conformación de la red. Se profundiza en el panorama educativo de la ciudad, se define el norte estratégico de la primera fase de la Red y se estructuran los tres primeros nodos de trabajo: investigación, formación y sistematización.

En 2010 se da la planeación y puesta en marcha del desarrollo de productos en cada uno de los nodos. En 2011 termina la asesoría externa y cada uno de los nodos se consolida y establece sus prioridades y productos esperados y se socializa el resultado de la primera investigación realizada: “El rol del maestro de calidad en las I.E. ganadoras del Premio a la Calidad 2006-2009”.

Finalmente, en 2012 asistimos al fortalecimiento de cada uno de los tres nodos iniciales, se terminan los productos planeados de los nodos de sistematización y formación, y se crea el nodo Rectores Líderes Transformadores.

### Estructura de gestión y funcionamiento

La organización que hace posible el funcionamiento de la Red está constituida de la siguiente manera:

- Un equipo coordinador, conformado por representantes de la Secretaría de Educación, Proantioquia y el coordinador de cada uno de cuatro nodos de trabajo (gráfico 5).
- Cuatro nodos, que desarrollan un plan de trabajo de acuerdo con los objetivos trazados para la Red y para cada uno de ellos.

**Gráfico 5. Modelo Red de Gestión y Calidad Educativa**



Fuente: Red de Gestión y Calidad Educativa.

## Logros

- Consolidación de un equipo de docentes y directivos docentes interesados personal e institucionalmente en sacar adelante los objetivos de la Red de Calidad: cada nodo ha venido trazando un camino en su propia consolidación, aprendiendo a superar dificultades, encontrar claridades y compartir nuevas inquietudes.
- Elaboración, publicación y difusión de documentos fruto de la reflexión, la investigación y el análisis sobre diversos temas educativos.<sup>16</sup>
- Producción de la serie de videos: “Clases maestras, una guía para maestros y maestras”. Serie de cuatro videos pensados y producidos para mostrar las diversas etapas y momentos del acto pedagógico de un maestro. Cada video recorre, a través de una historia particular, el proyecto de vida, el saber pedagógico y del área, la manera cómo el maestro evalúa a sus estudiantes y se autoevalúa a sí mismo y la relación que establece con sus estudiantes y sus compañeros de trabajo.
- Los videos se utilizan en jornadas de formación de maestros. La serie viene acompañada de una guía que contiene preguntas y reflexiones para que los directivos docentes hagan su aporte, sobre un maestro de excelencia, en el escenario formativo de sus maestros.
- Diseño y elaboración conceptual de una ruta de formación integral dirigida a todas las I.E. de la ciudad interesadas en fortalecer sus proyectos educativos y centrar sus esfuerzos en los aprendizajes tanto formativos como académicos de sus estudiantes.
- Desde el nodo RLT, se construyó el primer módulo de formación de coordinadores sobre trabajo colaborativo.

---

<sup>16</sup> *Entre-Tejidos y proyecciones. Una apuesta por el nosotros: Red de Gestión y Calidad Educativa; El rol del maestro y la maestra en los colegios ganadores del premio Medellín, la más educada, en la categoría de calidad (2006-2009). Ruta: Proceso formación integral. Clases Maestras: Una guía para maestros y maestras.* Estos documentos pueden consultarse en [www.proantioquia.org.co](http://www.proantioquia.org.co).

**Tabla 2. Participación Instituciones Educativas**

Año	N° de I.E. participantes
2008	32
2009	32
2010	32
2011	46
2012	36

Fuente: Red de Gestión y Calidad Educativa.

## Lecciones

- En la dinámica de consolidación de la Red se ha aprendido a renunciar a individualidades para dar paso a la construcción colectiva. Conformar equipos es mucho más que compartir propósitos y experiencias.
- Si bien es difícil crear confianza entre las instituciones educativas —entre oficiales y entre éstas y las privadas—, cuando se logra es realmente potente para construir procesos y apuestas colectivas, pero es un proceso que requiere cuidado y atención permanente.
- El análisis continuo de su propia experiencia ha posibilitado a los nodos replantear las formas de trabajo, ideas y metas originalmente formuladas. De esta forma, se ha venido alcanzando la madurez propia de los equipos que se cualifican con base en la propia reflexión y autocrítica. Teniendo en cuenta el carácter de voluntariado que tiene la participación en la Red, puede decirse que los productos hasta hoy entregados evidencian la pasión y responsabilidad de sus integrantes y la cohesión que existe entre quienes la conforman.
- El componente pedagógico formativo de la escuela debe ser un elemento permanente de análisis, que permite reconocer la esencia de las I.E.: la formación integral de niños, niñas y jóvenes, ratificándose así que toda gestión, recurso y competencia debe enfocarse en posibilarla con los más altos estándares de calidad.
- El movilizador más pertinente para avanzar en la construcción de nuevas propuestas ha sido identificar las experiencias vividas y las necesidades

sentidas de las mismas instituciones y sus maestros, aquello que tienen y les ha funcionado y aquello que necesitan y no saben cómo realizarlo.

- El trabajo en equipo que ha logrado desarrollar la Red de Calidad ha motivado a docentes y directivos en su labor personal como educadores, fundamentalmente porque se encuentran con otros, que también tienen preguntas, que tienen una práctica común, de la que se esperan cosas similares, pero que en su quehacer cotidiano pueden ser distintas. Es motivador y retador para cada uno de ellos conocer lo que hace el otro en su rol de maestro, cómo lo hace y qué resultados obtiene. La Red es un espacio privilegiado para compartir esos *qué* y esos *cómo* y aprender de ellos.

## Retos

- Consolidar la participación de las I.E. que pertenecen a la Red de Calidad y fortalecer el trabajo colaborativo dentro de la misma, así como la formación continua de sus integrantes.
- Acompañar a las instituciones educativas a implementar las rutas y estrategias diseñadas por los nodos en estos últimos tres años de trabajo.
- Sistematizar este ejercicio y derivar de allí mejoras a los productos desarrollados.
- Publicar y divulgar activa y efectivamente los productos de cada uno de los nodos.

## Premios a la Calidad de la Educación<sup>17</sup>

Alianza: Secretarías de Educación de Antioquia y Medellín, periódicos *El Colombiano* y *El Mundo* y Fundación Proantioquia.

Las acciones en educación pensadas, programadas, coordinadas y evaluadas tienen como gran ventaja que proporcionan el desafío de comprender qué es

<sup>17</sup> Los Premios cuentan con el apoyo de las fundaciones Suramericana, Bancolombia, Celsia, Nutresa, Argos, Fraternidad Medellín, Dividendo por Colombia, Mundial y Haceb. Como aliados académicos tienen a las universidades Eafit y Pontificia Bolivariana, el Instituto Tecnológico de Monterrey y el Centro Colombo Americano.

el Desarrollo Humano Integral, entendiéndolo como un horizonte de sentido y de acción para la existencia misma.

La ciudad de Medellín ha avanzado en la comprensión de que las maestras y los maestros son parte esencial del mejoramiento de la calidad de la educación y, desde ese reconocimiento, se han desarrollado programas que no sólo los forman permanentemente en su quehacer pedagógico, sino que también atienden sus necesidades y desarrollan sus potencialidades como seres humanos.

Así mismo, la ciudad, sus dirigentes y la sociedad en general son más conscientes de que los maestros requieren y merecen ser exaltados en su saber y en su hacer, por su profesionalismo, carisma, dedicación y los buenos resultados tanto formativos como académicos que obtienen sus estudiantes.

A través de muchas de estas acciones de enaltecimiento, se vuelven a poner en el escenario público la valía, el prestigio y la reputación social del maestro como pilar sobre el que se afincan muchos de los desarrollos de las sociedades.

Estas acciones de atención y acompañamiento a las instituciones educativas y a los maestros, entre muchas otras acciones que la ciudad de Medellín ha venido desarrollando alrededor de la educación, afianzan una idea en la que creemos: “la educación es el motor de la transformación”. Tenemos la convicción de que si la situación de violencia que aún padecemos en buena parte de nuestro territorio no desaparece y las condiciones de pobreza que hacen vivir indignamente a un número preocupante de nuestros ciudadanos no se superan a través de una educación pertinente, contextualizada y para la vida, nada lo hará.

En este ejercicio de considerar la educación como eje y motor de transformación de la sociedad, aparecen los **Premios a la Calidad de la Educación** como una iniciativa de la Política de Calidad Educativa de la ciudad de Medellín, y posteriormente del departamento de Antioquia. Se busca hacer un reconocimiento público y expresar gratitud a todas las I.E. de básica y media, oficiales, privadas y rurales, y a los maestros y directivos por el trabajo que con dedicación, esfuerzo, compromiso y organización hacen para ofrecer la

mejor educación a los niños, niñas y jóvenes de la región, favoreciendo la función social de la escuela: formar ciudadanos y ciudadanas que se asuman a sí mismos como sujetos políticos históricos, solidarios y transformadores de su propia vida y de la comunidad a la que pertenecen.

Además, y gracias al proceso propio de postulación, los Premios son un elemento fundamental de la Política de Calidad Educativa en la región, ya que promueven la documentación, el análisis crítico, la retroalimentación y difusión de las propuestas educativas institucionales y experiencias significativas de docentes y directivos, con el fin de darlas a conocer en la comunidad educativa para que puedan ser emuladas y replicadas por otros actores educativos.

### **Origen y evolución**

Los Premios a la Calidad de la Educación, en su categoría institucional, nacen en Medellín en 2006. La primera versión se celebró ese mismo año y al año siguiente acogió, bajo parámetros académicos rigurosos, los premios individuales a la labor de los maestros, directivos y estudiantes de la ciudad, que se entregaban oficialmente desde años atrás.

Con la firme intención de que los Premios tuvieran continuidad en el tiempo, independientemente del mandatario de turno, y entendiendo este programa como una iniciativa ligada directamente a la Política de Calidad Educativa de la ciudad, se invitó a Proantioquia y al periódico *El Colombiano* a participar como aliados estratégicos. De esta forma se garantizaba calidad, transparencia y legitimidad, y se abría una puerta para el desarrollo de la responsabilidad social de las empresas que mostraran interés por conocer y apoyar el mejoramiento del sector educativo de la ciudad.

La Secretaría de Educación y Proantioquia, con el apoyo de académicos expertos de la ciudad,<sup>18</sup> se dieron a la tarea de construir las guías de postulación que

---

<sup>18</sup> Sergio Fajardo Valderrama, alcalde en ese momento, convocó un equipo técnico académico liderado por Marta Lorena Salinas, docente de la Universidad de Antioquia, y Marta Lilibiana Herrera, coordinadora del Área de Educación de la Fundación Proantioquia.

dieran cuenta del ordenamiento vigente sobre educación en el país y las apuestas de calidad que en ese entonces hizo la ciudad. Además, se elaboró el reglamento y se conformó el primer Comité Académico. Seis años después, en 2012, los Premios fueron acogidos por la Gobernación de Antioquia y en la actualidad se entregan conjuntamente en el marco de la Alianza Medellín y Antioquia (AMA).

### Estructura de gestión

La organización que hace posible los Premios está constituida de la siguiente manera:

- **Junta Directiva.** Entrega año a año las directrices generales. Está conformada por el Alcalde y el Gobernador, quienes la convocan y presiden; los secretarios de educación de ambas administraciones; el presidente de Proantioquia y los directores de los periódicos *El Colombiano* y *El Mundo*.
- **Jurado.** Elige a los ganadores en cada una de las categorías. Está conformado por líderes de la región en ámbitos académicos, sociales, culturales, investigativos y empresariales. Personalidades con conocimiento de los temas de educación, externas a las administraciones municipal y departamental, que tienen un compromiso y un convencimiento profundo en la educación como posibilidad de desarrollo con equidad.
- **Comité Académico.** Entrega los lineamientos académicos, elabora y revisa las guías de postulación, escoge y forma a los evaluadores. Hacen parte los delegados de cada una de las instituciones miembros de la Junta, un experto en economía de la educación y los decanos de educación de una universidad pública y una privada.
- **Evaluadores.** Leen, analizan y conceptúan cualitativa y cuantitativamente las postulaciones recibidas, y elaboran informes de retroalimentación que luego son entregados a cada uno de los postulados con el ánimo de que sirvan de apoyo para la mejora continua. Está conformado por profesionales en educación y áreas afines.
- **Coordinación General.** Ejecuta las acciones previstas tanto en la ruta académica como en la operativa y hace cumplir las sugerencias e indicaciones de la Junta y del Comité Académico.

## Ejecución

### a) Ruta de proceso

Se tiene establecida una ruta de proceso a través de la que se desarrollan las distintas etapas de ejecución:

- **Diligenciamiento de la guía.** De acuerdo con la postulación en la que se esté interesado.<sup>19</sup>
- **Preselección.** Los evaluadores leen y presentan un informe y los jurados nominan a los postulados.
- **Visita de campo.** Los evaluadores visitan las I.E. para contrastar los informes de postulación con elementos de la realidad y la vida cotidiana escolar.
- **Selección final.** Los jurados seleccionan a los ganadores de acuerdo con los informes presentados por los evaluadores y la secretaría de educación correspondiente.
- **Devolución.** Los informes de evaluadores son enviados a las I.E.

### b) Categorías de postulación

Tanto en Medellín como en Antioquia, los Premios se dividen en dos grupos: Premios institucionales (I.E. oficiales, privadas y rurales) y Premios a maestros, directivos y estudiantes.

En el primer grupo se reconocen los **Proyectos Educativos Institucionales** en tres categorías así:

- Mejor institución educativa oficial, privada y rural (Medellín y Antioquia).
- Institución educativa oficial, privada y rural con mayor nivel de mejoramiento (Medellín y Antioquia).
- Experiencias Significativas Institucionales (Medellín). 6 en total.

En el segundo grupo se reconocen las **Experiencias Pedagógicas Significativas** desarrolladas por un maestro o grupo de maestros y directivos y los proyectos de liderazgo y acción social desarrollados por estudiantes, así:

---

<sup>19</sup> Para conocer las guías de postulación a los distintos reconocimientos ir a [www.proantioquia.org.co](http://www.proantioquia.org.co).

- En Medellín se reconocen 24 maestros (16 de I.E. oficiales y 8 de colegios privados) y 8 estudiantes de I.E oficiales y cobertura educativa.
- En Antioquia se reconocen 18 maestros o equipos de maestros.

### c) Bolsa de Premios

Adicional a las diferentes bolsas de premios que entregan las secretarías de educación de Medellín y Antioquia, la organización de los Premios ha venido conformando un grupo de aliados académicos entre los que se cuentan universidades y centros de estudio avanzado que entregan becas y pasantías a maestros y estudiantes, con el fin de aportar a su formación y cualificación permanente.

**Tabla 3. Bolsa de premios para Medellín y Antioquia**

Mejor Institución Educativa Oficial, Privada y Rural (Medellín y Antioquia)	Institución Educativa Oficial, Privada o Rural (Medellín y Antioquia)	Experiencias Significativas (sólo Medellín) (6)	Medalla al Mérito Educativo Medellín (1)	Maestros y Directivos Docentes (Medellín y Antioquia)*	Estudiantes (sólo Medellín)
115 SMMLV**	70 SMMLV	23 SMMLV	70 SMMLV	3 Salarios correspondientes al grado 12 del escalafón nacional docente	1 SMMLV

\* Los maestros en Antioquia reciben adicionalmente el 50% de este monto para invertirlo en el fortalecimiento de la experiencia objeto de postulación.

\*\* Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

Fuente: Premios a la Calidad de la Educación.

## Logros

### a) Mejoramiento de la calidad educativa

La guía de postulación es la ruta a seguir para el mejoramiento continuo. En ella se encuentra un derrotero para la autoevaluación institucional, a través

del cual es posible que las I.E. documenten y sistematicen críticamente su propuesta educativa, en lo formativo y lo académico. Además, pueden revisar y percatarse de los resultados que obtienen de acuerdo con su horizonte institucional: misión, visión y perfil de estudiante y egresado.

En los informes de retroalimentación que entregan los evaluadores se hace reconocimiento de las fortalezas que tiene la propuesta, se sugieren oportunidades de mejora y rutas para avanzar. Son un documento fundamental para complementar el proceso de mejoramiento permanente en el que se encuentran las I.E. y sus Experiencias Pedagógicas Significativas.

Es de anotar que la metodología desarrollada por los Premios y la continuidad en el tiempo han ayudado a la mejora sustantiva de la calidad de la escritura de las postulaciones, asunto que puede verificarse contrastando una postulación recibida en 2006 y una en 2012. Todo ello es una clara muestra de que las instituciones van mejorando y que esa necesidad de pensar, escribir y sistematizar con sentido sus propuestas va posicionándose entre sus maestros y directivos.

Sin duda, los Premios han propiciado una *cultura* de mejoramiento en muchas instituciones de educación pública y privada de la ciudad y esperamos que así se replique en Antioquia, pues el sostenimiento en el tiempo de esta iniciativa depende en gran medida de que esa cultura de mejoramiento permanente se instale en todas las I.E.

También ha aportado instrumentos y metodologías para que éstas avancen en la documentación, sistematización y evaluación de sus experiencias pedagógicas y, a través de la revisión de las guías, diligenciamiento y postulación, reflexionen sobre sus propuestas educativas.

**Tabla 4. Participación institucional**

Año	Total postulaciones	Total instituciones
2006	165	133
2007	132	70
2008	149	100
2009	133	84
2010	105	69
2011	196	125
2012	133	90

Fuente: Premios a la Calidad de la Educación.

### **b) Publicación de *Los maestros cuentan* y *Esta es mi escuela***

En *Los maestros cuentan. Relatos de los maestros ganadores*, los propios homenajeados escriben las historias que los han hecho sobresalir; en *Esta es mi escuela. Relatos de las instituciones educativas ganadoras*, un grupo de periodistas narra las crónicas de cada una de las instituciones. Los dos libros hacen las veces de memoria pedagógica de los Premios y son, en sí mismos, un proceso de documentación, socialización y publicación de las experiencias educativas ganadoras año a año. Éstos se entregan a todas las instituciones educativas oficiales y privadas de la ciudad y se comparten con otras ciudades del país, compartiendo así esas experiencias pedagógicas que logran los resultados que se proponen.

**Tabla 5. Participación I. E. y maestros en publicaciones**

Año	Total I.E.	Total docentes
2006-2007	20	13
2008	10	11
2009	10	12
2010	9	9
2011	9	19

Fuente: Premios a la Calidad de la Educación.

### c) Generación de comunidad académica

Conformación de un equipo de evaluadores que se ha convertido en una comunidad académica valiosa para la ciudad y la región. Se trata de un interlocutor con conocimientos científicos, académicos, pedagógicos, formadores de maestros y con inmersiones en la vida cotidiana de las I.E., con autoridad para conceptualizar y debatir con ellas acerca de lo que se les propone para mejorar su quehacer.

**Tabla 6. Participación de educadores**

Año	Número de evaluadores
2006	57
2007	61
2008	64
2009	56
2010	56
2011	71
2012	138

Fuente: Premios a la Calidad de la Educación.

### d) Apoyo privado

Se ha consolidado un grupo de empresas y de fundaciones privadas que hacen posibles algunos procesos logísticos de los Premios, contribuyendo a que se sostengan en el tiempo y que no dependan en su totalidad de la administración municipal de turno.

**Tabla 7. Participación de las empresas**

Año	Número de empresas-fundaciones
2006	9
2007	9
2008	9
2009	9
2010	11
2011	9
2012	8

Fuente: Premios a la Calidad de la Educación.

### e) Instrumento de autoevaluación institucional

La Secretaría de Educación de Medellín ha dado la directriz a los rectores de las I.E. oficiales de seguir la guía de los Premios como **instrumento de autoevaluación institucional**, lo que pone de manifiesto que el trabajo realizado por el comité académico y los profesionales de la Secretaría cuenta con una ruta centrada en la calidad de la educación y, por supuesto, entiende la gestión pedagógico-académica como el eje alrededor del que deben girar las acciones institucionales en pos del aprendizaje de los estudiantes.

### Lecciones

- El acompañamiento por parte de la Secretaría de Educación a las I.E., a través de programas específicos, tanto en lo pedagógico como en lo didáctico y evaluativo, sin perder de vista las necesidades concretas de las I.E., mejora las propuestas educativas y sus resultados. Ese proceso de acompañamiento y mejoramiento institucional genera más confianza en las I.E. para postularse a los Premios.
- El proceso de orientación y evaluación de las postulaciones evidencia dificultades en los maestros para documentar, sistematizar, reflexionar y analizar su práctica pedagógica a la luz de los estándares del Ministerio de Educación, así como para tener en cuenta en su planeación las necesidades

de los contextos en los que se desenvuelven y los resultados que esperan obtener en sus estudiantes.

- Todos los maestros merecen ser reconocidos por su práctica de excelencia, independientemente del sector donde hayan decidido prestar su servicio. No es conveniente diferenciar a los maestros del sector oficial de los del sector privado. Todos requieren ser tenidos en cuenta, acompañados, escuchados, evaluados, valorados y reconocidos.

## Retos

- Posicionar la guía de postulación como la herramienta privilegiada para la **autoevaluación permanente** de las I.E., tanto en las instituciones educativas oficiales como en los colegios privados y los centros educativos rurales, así como para la medición de los avances y logros que obtienen y la identificación de los retos que la realidad les va planteando en el día a día.
- Fortalecer y expandir el acompañamiento pedagógico que hacen las secretarías de educación a un número mayor de I.E. de acuerdo con las necesidades concretas de éstas.
- Propiciar la participación de experiencias pedagógicas de áreas específicas de conocimiento como matemática, español, ciencias naturales y ciencias sociales —dado el bajo número de proyectos presentados en estas áreas— que fortalezcan los aprendizajes básicos de los estudiantes.
- Desarrollar, desde las Escuelas del Maestro, un proceso serio y académicamente riguroso de formación de maestros en sistematización de experiencias significativas, unido a un plan de formación para la escritura y publicación de la misma.
- Fortalecer la formación y el acompañamiento a los evaluadores de acuerdo con la Política de Calidad Educativa de la ciudad y la región y las necesidades concretas de los Premios.
- Documentar los proyectos educativos significativos de los ganadores y de todos los preseleccionados para divulgarlos en la comunidad educativa de la región y la opinión pública en general.
- Ampliar las acciones de comunicación para llegar a todos los maestros de la región.

- Incluir dentro de la ruta operativa una devolución personal de los informes que hacen los evaluadores. Esto es un gran *momento pedagógico y de aprendizaje* tanto para la institución educativa y los maestros, como para los mismos evaluadores.
- Ampliar el número de aliados académicos para contar con un mayor número de incentivos que apoyen directamente los procesos de mejoramiento de la calidad educativa en la región.
- Acercar las secretarías de educación a los colegios privados, más allá de los procesos de inspección, control y vigilancia. Los colegios buscan ser reconocidos por la prestación de un servicio público esencial por el que también requieren ayudas y acompañamiento. Muchos de ellos son buenos aliados de la estrategia de calidad de la educación en el territorio.
- Acercar el sector educativo rural del departamento a esta estrategia de mejoramiento, cualificación y reconocimiento de la calidad educativa.

## Capítulo 2. Iniciativa de apoyo a la calidad del emprendimiento

Aliados: Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, CREAME, Promotora de Proyectos, Ruta<sup>n</sup>, Ciudad E, Parque E, Cedezo, unidades de emprendimiento universitarias, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

El emprendimiento se ha consolidado como una fuente de prosperidad, empleo y movilidad social en diferentes países. Economías como Alemania y Estados Unidos sostienen que más del 85% de sus empresas son pequeñas y medianas y son éstas las que las han mantenido a flote en medio de las crisis.<sup>20</sup>

Desde la década pasada, nuestro país se ha venido convirtiendo en un terreno fértil para el emprendimiento. En el período 2005-2012 se ha generado un ambiente donde coinciden políticas nacionales, departamentales y locales en la necesidad de propiciar la innovación y la creación de empresas como motores clave de la economía del país.

Proantioquia, consciente de los retos competitivos del mundo de hoy, busca desde sus acciones y programas darle un giro al concepto aplicado hasta ahora. No basta con crear negocios de “subsistencia” con bajo valor agregado, pocos conocimientos aplicados, poca investigación y, en muchos casos, sin equipos de trabajo consolidados. Se debe orientar y propiciar la creación de los emprendimientos de alto impacto, diferenciados y con alto valor agregado, innovación e investigación. Así se llegará a impactar positivamente la competitividad de la economía y su proyección hacia el mercado global.

---

<sup>20</sup> N. M. Scarborough, *Essentials of Entrepreneurship and Small Business Management*. Chicago: Prentice Hall, V. 6, 2011.

El emprendimiento de alto impacto es rentable, crece rápidamente y es escalable a niveles internacionales. Además, es capaz de lograr altos niveles de ventas y sostenibilidad a largo plazo para la empresa y el empresario. Según información de Confecámaras, en 2011 sólo el 5% de los emprendimientos que fueron creados en la última década subsistían y cumplían con las características descritas anteriormente.

En los últimos años, Antioquia no ha sido ajena a esta tendencia. Los gobiernos locales y regionales han desarrollado propuestas, programas e instituciones que apoyan y promueven el emprendimiento de alto impacto. Estos programas se nutren con los proyectos que nacen al interior de unidades de emprendimiento, universidades e incubadoras y se benefician de la interrelación entre los distintos estamentos con un marco normativo que dinamiza las políticas públicas y la capacidad empresarial privada.

Proantioquia, desde su compromiso con la región y en ejercicio de su reto misional: ayudar en la construcción de una región más competitiva en lo económico y equitativa en lo social, busca aportar al sector público su experiencia y conocimiento para la construcción de políticas públicas que soporten de mejor manera la innovación, el emprendimiento, la investigación y la ciencia. Además, aporta su recurso más valioso: los empresarios y su experiencia en diferentes sectores de la economía para apoyar el emprendimiento regional.

Así se creó el programa de **Voluntariado de Oportunidad o para el Emprendimiento**, cuyo objetivo principal es la movilización del talento humano de más alto nivel de la región para apoyar la creación, consolidación y sostenibilidad de emprendimientos, tanto de alto impacto como los de base social (o de subsistencia), que promuevan el desarrollo competitivo y la generación de riqueza en la región.

### **Origen y evolución**

El Voluntariado nació de actividades y proyectos previos liderados por la Fundación, como el proyecto INTEGRA, realizado con la Promotora de Proyectos, que buscaba apoyar financieramente la generación de nuevos negocios y su

sostenibilidad. Muchas de las iniciativas emprendedoras que había en la región no lograban concretarse en empresas o productos sostenibles ni desarrollar su verdadero potencial. Se evidenciaba una debilidad en la institucionalidad existente que impedía generar vínculos efectivos entre los proyectos y las empresas con las fuentes de capital y, además, las empresas emprendedoras carecían de preparación y consolidación.

El reto era desarrollar un mecanismo efectivo para el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas con el que pudieran explotar su verdadero potencial a través del apoyo empresarial.

Proantioquia estaba encargada de coordinar las instituciones que apoyaban la cadena de generación de empresas e inversiones y la Promotora de Proyectos realizaba la formulación, estructuración y estrategia de promoción de proyectos de inversión para atraer nuevos capitales a la región. De este programa se beneficiaron iniciativas importantes como Corbic e Indaer, que se han convertido en empresas reconocidas en sectores como la salud o la industria aeronáutica, respectivamente.<sup>21</sup>

El objetivo del Voluntariado es aumentar el número y la calidad de los emprendimientos con oportunidades de crecimiento en la región y de los emprendedores en sus calidades profesionales y responsabilidades legales y éticas. Los voluntarios o mentores trabajan con el emprendedor para asegurar que su empresa tenga las mejores condiciones y oportunidades en el mercado. Se busca acompañar y orientar al emprendedor en la maduración y puesta en marcha del proyecto y direccionar estratégicamente la evolución de las empresas. El programa busca acompañar emprendimientos con las siguientes características:

- En sectores estratégicos.
- Con alta innovación.
- Con equipos multidisciplinarios.

---

<sup>21</sup> Para mayor información sobre estas empresas ver: [www.corbic.org](http://www.corbic.org) y [www.indaer.com.co](http://www.indaer.com.co).

- Con un enfoque desde la demanda.
- Con roles definidos en la empresa.
- Con crecimiento en ventas.
- Con potencial exportador.

Los emprendedores antioqueños encuentran en el Voluntariado una oportunidad de disminuir la curva de aprendizaje, beneficiarse de la experiencia y trayectoria empresarial y, al mismo tiempo, entrar en contacto directo con la gran empresa. Así, un voluntario beneficia a los emprendedores de varias maneras: por la experiencia de haber recorrido caminos previamente y por la transferencia de ese conocimiento a quienes, de otro modo, no les resultaría fácil adquirirlo.

El Voluntariado es una actividad en la que la corresponsabilidad se ve en su máxima expresión: empresarios trabajando por otros empresarios de manera gratuita, desinteresada y constante, y con el único propósito de apoyar el desarrollo competitivo y económico de la región.

Los empresarios aportan consejos, ánimo y pautas sobre cómo desarrollar estratégicamente tanto el talento del joven emprendedor como su negocio. Trabajan en conjunto para asegurar que el proyecto tenga las mejores oportunidades para crecer y posicionarse en el mercado y, por qué no, llegar a mercados internacionales.

Año a año, el programa ha crecido en reconocimiento y posicionamiento. Muestra de ello es el aumento de las postulaciones que llegan a Proantioquia de empresas que han pasado por procesos de fortalecimiento en las unidades de emprendimiento de las universidades y de instituciones locales y regionales.

Así mismo, el origen de las postulaciones evidencia la articulación del programa de Voluntariado con el sistema de emprendimiento de la ciudad. Esta articulación brinda un apoyo integral al desarrollo competitivo de los proyectos emprendedores.

## Metodología

El proceso —desde el nacimiento de la idea hasta el ingreso al programa de Voluntariado— se desarrolla de la siguiente manera: en el entorno existen ideas y proyectos basados en el conocimiento o inspiración de los emprendedores. Estas ideas y proyectos son materializados, en la mayoría de casos, con apoyo de las unidades de emprendimiento de la ciudad o las que existen en las universidades e instituciones de educación superior, técnica o tecnológica.

En las unidades de las instituciones educativas, los emprendedores son acompañados por docentes y expertos en la estructuración de planes de negocio y comienzan a dar los primeros pasos en la consolidación de sus proyectos; en las instituciones de la ciudad como Créame, Ciudad E y Parque del Emprendimiento, mejoran sus planes y fortalecen sus empresas, y una vez están listos para la fase de aceleración salen en busca de nuevos negocios e inversionistas.

Dos veces al año Proantioquia, en conjunto con los diferentes programas mencionados y un comité de voluntarios, hace una selección de emprendimientos (de acuerdo con las características de alto impacto) a los que se les asigna un voluntario, mentor o padrino (como también se les conoce), quien realizará un acompañamiento de un mínimo de seis meses.

Este proceso —aunque es conocido por todas las unidades de emprendimiento de la ciudad— no es abierto, por razones de calidad y para garantizar que se está impactando a las empresas y empresarios que cumplen con los requisitos de innovación, nivel y valor agregado.

Para el éxito del programa es fundamental que las partes que allí interactúan estén preparadas para los retos que se afrontan (consolidación, sostenibilidad, apertura de nuevos mercados, internacionalización). La interacción y colaboración de las partes —voluntarios, emprendedores y proyectos— es clave para alcanzar los objetivos del programa.

### **a) Voluntarios**

Los voluntarios son empresarios de primer y segundo nivel en organizaciones de amplia trayectoria. Cuentan con gran experiencia y reconocimiento en el medio, y son conscientes de la necesidad de aportar al desarrollo y fortalecimiento competitivo de los nuevos proyectos emprendedores de la ciudad.

Actúan como acompañantes o guías en el proceso de consolidación del emprendimiento y su proyección hacia mercados competitivos. Su papel es orientar al emprendedor en la consolidación de su negocio, direccionar estratégicamente la evolución de la iniciativa, aclarar conceptos, compartir experiencias, facilitar contactos, generar ideas novedosas, fomentar el liderazgo entre los emprendedores y transmitir conocimientos útiles para el progreso del proyecto.

### **b) Emprendedores**

Los emprendedores que participan en el proceso de voluntariado (mentoría) tienen ya definido su producto o servicio y poseen, en muchos casos, un nivel de ventas. Sus iniciativas se caracterizan por ser innovadoras y tienen posibilidades de competir internacionalmente y a largo plazo. Se han caracterizado por ser personas activas, comprometidas, responsables y que participan con interés en los planes y retos establecidos por su mentor. Su mayor reto es convertir toda la información, asistencia y consejos recibidos en resultados concretos para sus emprendimientos. Por esto es importante que se comprometan a participar activamente en las actividades que se realicen, cumplir con las tareas que su voluntario recomiende, estar abiertos al cambio y contar con una mente proactiva que les permita aprovechar las actividades del programa.

### **c) Proyectos**

Son el corazón del programa de Voluntariado y deben cumplir con varios requisitos:

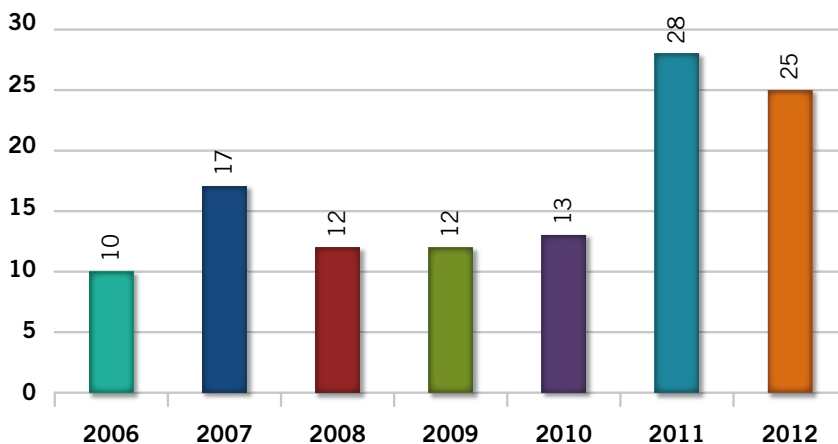
- Contar con equipos de emprendimiento multidisciplinarios y con selección basada en el hacer, saber y, especialmente, en el ser, desde la condición de equipos integrados, con principios y valores.
- Pertencer a sectores estratégicos: salud, diseño, nuevos materiales, software, TIC, energía, cultura, bioalimentos.
- Tener un mercado objetivo validado y evaluado.

- Contar con un plan de negocio claro y consistente.
- Tener proyección en mercados internacionales.

## Logros

- Entre 2006 y 2012 el programa ha acogido 117 iniciativas empresariales y más de 300 emprendedores, en 15 grupos diferentes de voluntariado (gráfico 6). Estos emprendimientos son en su mayoría empresas de los sectores de energía, diseño y moda, salud, software, TIC, animación digital, marketing, tecnología, servicios y alimentos.
- Una red de 130 empresarios de más de 50 compañías de la ciudad dispuestos a apoyar el desarrollo competitivo de los emprendimientos.
- 93% de las empresas beneficiarias continúan activas y en procesos de consolidación en mercados nacionales e internacionales.
- 85% de los emprendedores manifiestan su satisfacción con la metodología del programa y sus aportes a la consolidación de su proyecto emprendedor.
- 44% de los emprendimientos tienen ingresos por encima de 300 millones de pesos anuales.

**Gráfico 6. Intervenciones por año en Voluntariado de Oportunidad**



“Intervenciones” se refiere al número de empresas impactadas por los voluntarios durante los años en que se ha venido desarrollando el programa. Éstas se ven reflejadas en el número de empresas que participan en el programa.

Fuente: Voluntariado de Oportunidad.

## Lecciones

Se han identificado algunos aspectos que son clave para lograr el éxito del programa y tener verdadero impacto en los emprendedores:

- Al inicio del proceso es necesario mejorar la relación de conocimiento y de confianza entre empresario y emprendedor. La clave de esta relación es el compromiso de las partes. No se podrá avanzar hacia el logro de objetivos si no se cuenta con el compromiso real de las partes de trabajar para alcanzarlos.
- De la correcta articulación de las partes y el compromiso que tengan dependerá que el programa llegue a buen término.
- El proyecto de emprendimiento debe estar formalizado y cumplir con unas características: orientado al conocimiento, intensivo en innovación y con alto valor agregado. Esto permite un mejor aprovechamiento del programa y de la experiencia del voluntario.
- La identificación clara de las necesidades del proyecto permite establecer el punto de partida del programa y el plan de trabajo conjunto.
- Es necesario definir un plan de trabajo con objetivos alcanzables, medibles y cuantificables.

## Retos

- Propiciar la creación de espacios que promuevan la innovación y el emprendimiento: cada vez nacen más emprendimientos en la región (independientemente de que algunos cuenten con mucha innovación y alto valor agregado y otros carezcan de ellos). Es necesario crear espacios, locales y regionales, adonde los ciudadanos se acerquen a los temas del emprendimiento y puedan aplicar nuevos aprendizajes a sus negocios e ideas.
- Buscar de nuevos mercados y oportunidades de negocio: El ecosistema de emprendimiento está madurando y, a la par de este proceso, debemos propiciar que los emprendedores comiencen a buscar nuevos mercados para sus productos y servicios. Aquí es clave que cuenten con estándares de calidad que les permitan penetrar a la gran empresa y proyectarse a mercados nacionales e internacionales.
- Fortalecer el programa con más voluntarios y con mejores planes de consolidación, para ofrecer un servicio de apoyo cada vez más completo que permita la aceleración y consolidación de los emprendimientos de alto impacto.

Es claro que el emprendimiento de la región está cada vez mejor estructurado. Existen mejores ideas de negocio, con planes más alineados a las condiciones del mercado, en sectores estratégicos, con mayor grado de innovación, con equipos multidisciplinarios, con roles definidos en la empresa, con potencial exportador y cada vez con mayor posibilidad de acceder a los fondos de inversión.

## Capítulo 3.

# Apoyo a programas municipales para una ciudad incluyente

Alianza: Municipio de Medellín y Fundación Proantioquia.

En este capítulo se presentan sendas versiones resumidas de los informes técnicos de la ejecución de los programas Medellín Solidaria, para la erradicación de la pobreza extrema, y Buen Comienzo, para la atención integral a la primera infancia, adelantados en la ciudad de Medellín entre 2008 y 2011, como parte de una alianza público-privada entre la Fundación Proantioquia y la Alcaldía de Medellín, gerenciada por Martha Liliana Herrera. Las versiones completas de los informes pueden ser consultadas en [www.proantioquia.org.co](http://www.proantioquia.org.co).<sup>22</sup>

## Medellín Solidaria

La pobreza y el hambre son preocupaciones de orden internacional. Para todos los gobiernos del mundo es una exigencia dirigir su atención hacia estos graves problemas y procurar un marco normativo que tenga como propósito fundamental superar las condiciones de extrema vulnerabilidad y exclusión de la población marginada.

En el año 2000, con el aval de sus 179 miembros, la Organización de las Naciones Unidas presentó los Objetivos del Desarrollo del Milenio para el 2015. Entre sus ocho metas principales se contempla la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

En los últimos ocho años, en Medellín se han implementado estrategias coherentes y continuadas para combatir la pobreza extrema. Entre ellas se destacan la creación de los programas **Medellín Incluyente y Buen Comienzo** en el Plan de Desarrollo 2004-2007, con el fin de lograr un Desarrollo Humano

---

<sup>22</sup> Los informes técnicos fueron realizados con el apoyo de Claudia Patricia Restrepo Montoya.

Integral en el marco de la lucha contra la pobreza, programas retomados y ampliados posteriormente en el Plan de Desarrollo 2008-2011.

Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2004-2005,<sup>23</sup> entre 1998 y 2004 se pasó de un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 24,3% en 1998 al 18% en el 2004; sin embargo, la cantidad de personas bajo la línea de pobreza se mantuvo en niveles elevados del 60% y hubo claros signos de desigualdad —la comuna de mayores ingresos de la ciudad tenía una renta per cápita promedio cinco veces mayor que la comuna más pobre.

En 2004 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la ciudad fue de 79,3%, y de 80,6% en 2005. Las cifras evidencian que la mayor parte de la población de Medellín tiene acceso a oportunidades para una vida digna y disfruta de ellas. Medellín pasó de un IDH medio a uno alto y se posicionó por encima del promedio de Colombia, que para 2005 era del 78,5%.<sup>24</sup>

En ese año, de acuerdo con la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), el 8,5% de la población medellinense estaba en condiciones de indigencia, aproximadamente 265.000 personas. Se trata de hogares constituidos por 5,3 miembros, con ingresos inferiores a 90.000 pesos por persona mes, que nos les garantizan el requerimiento mínimo calórico diario.

El 19,2% de estas personas no ha culminado ningún nivel educativo y el 3,8% de la población mayor de 15 años de estratos bajo y bajo/bajo no sabe leer ni escribir más de un párrafo. La mayoría de los grupos familiares tiene altas tasas de dependencia, cuentan con menor participación en el mercado laboral y la habitabilidad —tenencia y calidad de la vivienda— es precaria. Aunque el porcentaje de tenencia de Medellín es muy superior al promedio

---

<sup>23</sup> Jorge Flórez, Cristina Arenas y Emrio Mesa. “Análisis de la situación de pobreza en Medellín a partir de la Encuesta de Calidad de Vida 2004-2005”. En: *Lecturas de Economía*, No. 70. Medellín: Universidad de Antioquia, enero-junio de 2009, pp. 191-222.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

nacional,<sup>25</sup> estas familias están expuestas en mayor medida a riesgos físicos y sociales.

En 2006, 368.965 de los 609.066 hogares de la ciudad de Medellín estaban clasificados en el Sisben. El 21,7% (80.026) en el nivel 1, de los que 40.000 familias tenían menos de 7 puntos —mayores condiciones de vulnerabilidad—, que limitaban la superación de su pobreza.

Las condiciones de exclusión y marginalidad de este grupo tienden a perpetuarse de una generación a otra, constituyéndose sus propias limitaciones en una trampa de la que difícilmente pueden salir. La complejidad de las causas de la exclusión genera grandes barreras de acceso a los beneficios de las políticas sociales.

### **Origen y evolución**

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), amparado en la Constitución Política de 1991, que garantiza una vida digna a todos los ciudadanos y hace énfasis en la atención a la población vulnerable, aprobó en septiembre del año 2006 el documento Conpes Social 102, Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema (Juntos), que hoy se conoce como Unidos.

Unidos se propone integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea; brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente de los más pobres a la oferta de programas sociales del Estado, para que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas; y generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2006, la tenencia es de 76,48% para Medellín y según la MERPD el porcentaje nacional es de 47,3%.

<sup>26</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento Conpes Social 102*. Bogotá, 2006.

La administración del alcalde Alonso Salazar Jaramillo, asumida en el año 2008, continuó con el enfoque del programa **Medellín Incluyente**, que coordinaba sus esfuerzos con las iniciativas de la Alta Consejería para la Acción Social: Familias en Acción, Red Juntos y Red de Seguridad Alimentaria (RESA), y de manera colectiva se propuso generar nuevas acciones encaminadas a la superación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, mediante estrategias que permitieran una adecuada gestión del Desarrollo Humano y promoviendo los derechos de la población más vulnerable y excluida.

La Línea 1 del Plan de Desarrollo 2008-2011, orientada a la superación de la pobreza y el hambre, tenía como objetivo contribuir a la remoción de obstáculos y barreras de naturaleza económica, social, cultural, política, institucional y territorial que impidieran la inclusión y la reconciliación, y promovía la apropiación de las oportunidades de acceso a los derechos y el desarrollo de potencialidades.<sup>27</sup>

Con el fin de materializar este propósito, en esa línea se creó el programa **Medellín Solidaria** para acompañar a 45.000 hogares vulnerables de la ciudad en la lucha contra la pobreza extrema, y contribuir así a la reducción de la exclusión y la vulnerabilidad. El programa contempló estrategias de promoción de la responsabilidad social con la inclusión y de corresponsabilidad de los diversos actores, con el fin de romper con los esquemas del asistencialismo. Así, la intervención sobre la pobreza extrema y el hambre se hizo desde una perspectiva de Desarrollo Humano.

Los planteamientos sobre el Desarrollo Humano parten del reconocimiento de que no es suficiente concentrarse en los indicadores tradicionales del progreso económico, como el Producto Interno Bruto per cápita, sino que es necesario vincular otras dimensiones que permitan comprender la

---

<sup>27</sup> Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín es Solidaria y Competitiva.*

experiencia humana; es decir, “cómo vive el ser humano en cada sociedad y cuáles son las libertades básicas de las que disfruta”.<sup>28</sup>

La Red Unidos definió nueve dimensiones desde las que se considera que las personas pueden alcanzar los logros de Desarrollo Humano y, por tanto, superar su situación de pobreza extrema. Estas dimensiones son: Identificación, Ingreso y Trabajo, Educación y Capacitación, Salud, Nutrición, Habitabilidad, Dinámica Familiar, Bancarización y Ahorro, y Acceso a la Justicia.<sup>29</sup>

La calidad de vida se entiende como “la capacidad que posee el grupo social ocupante de satisfacer sus necesidades con los recursos disponibles en un espacio natural dado, abarcando los elementos necesarios para alcanzar una vida humana decente”.<sup>30</sup> Por esta razón, el mejoramiento de la calidad de vida es el objetivo principal para que se dé el desarrollo social, económico y cultural.

Un adecuado Desarrollo Humano, que tienda al mejoramiento de la calidad de vida, requiere:

- **Equidad.** Igualdad de acceso a las oportunidades.
- **Sustentabilidad.** Acciones que perduran en el tiempo beneficiando a la población actual y futura.
- **Productividad.** Generación de ingresos y recursos que mejoren la calidad de vida de las personas.
- **Participación.** En las actividades y eventos que afectan la vida propia y la de los otros convirtiendo a las personas en protagonistas del desarrollo.

---

<sup>28</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al Desarrollo Humano*. Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas Colombia. [Libro en línea]. Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=63277>.

<sup>29</sup> Juan Carlos Feres y Xavier Mancero. *Enfoques para la intervención de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Serie Estudios Estadísticos y prospectivos 4. Chile: Cepal, 2001.

<sup>30</sup> Carlos A. Gildenberger. “Desarrollo y calidad de vida”. En: *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, No. 12. Buenos Aires: CEINAR, 1978.

Sobre la base de estos conceptos, la intervención se desarrolla considerando criterios de:

- **Focalización.** En la población más vulnerable y excluida de la ciudad de Medellín, representada en las familias desplazadas y nivel 1 urbanas y las de nivel 1 y 2 rurales del Sisben.
- **Hogares.** La unidad de actuación.
- **Integralidad y sostenibilidad.** En la intervención.
- **Participación.** En los programas para el desarrollo y fortalecimiento de la autonomía.
- **Corresponsabilidad.** De la familia, la comunidad y el Estado con los hogares beneficiados.
- **Acceso preferente.** A la oferta nacional, departamental y municipal, dando prioridad a los hogares participantes del programa.
- **Concurrencia.** Con la Alta Consejería para la Acción Social y la Cooperación Internacional, a través de los programas Familias en Acción y la Red Unidos, se busca crear sinergias de trabajo con esquemas validados de intervención social y que, mediante convenio suscrito, fortalezcan las acciones de ambas entidades en beneficio de la población objeto.

Medellín Solidaria buscaba garantizar el acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de Medellín al conjunto de programas municipales y nacionales orientados a alcanzar condiciones ciudadanas de Desarrollo Humano. El propósito del programa era asegurar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejores formas de convivencia familiar y social.

Además, gestionó la vinculación a los programas, proyectos o servicios, de manera efectiva, de los hogares participantes; estructuró el acompañamiento familiar y grupal, contribuyendo a su inclusión y a mejores formas de convivencia familiar y social; y desarrolló una estrategia comunicacional orientada a la población vulnerable.

### **Estrategia de gestión**

El programa Medellín Solidaria contó con un modelo de gestión basado en

procesos. El mapa de procesos refleja una visión integral con base en el ciclo: Planear, Hacer, Verificar y Ajustar (PHVA) y facilita la organización interna y el cumplimiento de la misión a través de procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de mejora, teniendo como marco de actuación la gestión social del riesgo. La operatividad estuvo definida por una etapa de planeación y una de intervención directa con las familias:

### **a) Planeación**

El aprestamiento para el desarrollo del programa estuvo determinado por dos operaciones: la inducción a los cogestores y la asignación de cobertura.

La **inducción a los cogestores** unifica los criterios de operación, las metodologías y las acciones a realizar con los hogares. La **asignación de cobertura** determina la selección de familias, la definición de cohortes y la asignación a cada cogestor. Para realizar el proceso de asignación de cobertura es indispensable contar con las bases de datos del Sisbén (2006 a 2010), del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), del Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA) y la de potenciales inscritos en ampliación de cobertura Familias en Acción.

Una vez validados los requisitos, se logró identificar los hogares potenciales y no potenciales para recibir el acompañamiento familiar y se entregó la base de datos al Proceso de Promoción Social para que distribuyera la cobertura de los cogestores sociales, de acuerdo con los criterios de vecindad.

### **b) Intervención**

El proceso de intervención en los hogares contó con tres fases: Diagnóstico social, Construcción y seguimiento del plan familiar y Egreso. Dichas fases estuvieron determinadas por las siguientes actividades:

- **Diagnóstico.** Elaboración de diagnósticos alrededor de las nueve dimensiones del Desarrollo Humano, que dieron cuenta de las condiciones en las que vivían los hogares y sus características familiares y sociales.

- **Plan Familiar.** Construcción de un Plan Familiar donde los cogestores sociales orientaron a los integrantes del hogar sobre la definición de una ruta de acción centrada en alcanzar los logros básicos.
- **Seguimiento.** A las familias para verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos.
- **Acercamiento.** De la oferta institucional, según las condiciones de cada hogar y los logros por alcanzar.
- **Preparación.** A las familias para que continuaran de manera autónoma su desarrollo familiar, social y económico.
- **Egreso.** Del programa y seguimiento posterior.

Estas acciones se agruparon de acuerdo con la fase de intervención como se ilustra en el cuadro 4:

**Cuadro 4. Proceso de intervención en los hogares**



Fuente: Medellín Solidaria.

## Recursos

Con una inversión cercana a los \$59 mil millones durante el período 2008-2011, Medellín Solidaria operó en diez sedes que atienden la zonificación y la distribución de las familias en condición de pobreza extrema de la ciudad.

La Universidad de Antioquia actuó como operador. Esta alianza estratégica fue clave para el desarrollo del programa, pues lo fortaleció conceptualmente a través de la Escuela de Nutrición y Dietética, que apoyó la producción de material académico, investigación y formación de agentes sociales en campo. De igual manera, se contrató una interventoría externa para asegurar el cumplimiento de las actividades y se realizó un seguimiento por parte de la Alcaldía de Medellín.

La gestión de la información del programa contó con herramientas tecnológicas que permitían el acceso vía web o físicamente a las fases de Diagnóstico Social, Plan Familiar y Seguimiento, de forma automatizada, confiable, consistente, flexible, con calidad y oportunidad.

El registro y la sistematización rigurosos, con técnicas y estrategias adecuadas, posibilitó el manejo ágil de los datos, la recuperación de aquellos que se consideraban pertinentes de acuerdo con los objetivos del programa y la socialización de los mismos con los equipos de trabajo y con otros programas. Medellín Solidaria utilizó los siguientes instrumentos para la recolección de información:

- **Portal Web.** Diseñado para el registro y consulta de la información obtenida en las familias.
- **Diarios de campo.** Instrumentos útiles para la descripción, el análisis y la valoración del campo de intervención.
- **Bitácora.** Registro escrito cronológicamente de las acciones que se llevan a cabo durante una actividad.
- **Encuestas.** Documento elaborado para recolectar información concisa y detallada de un tema específico.

- **Formatos.** Instrumentos de recolección de información para unificar los datos recogidos.
- **Dispositivo Móvil de Captura (DMC).** Herramienta con la que se recoge la información.
- **Informes.** Descripciones cualitativas y cuantitativas escritas, y en ocasiones orales, que realizan los profesionales sobre las actividades que se llevan a cabo en campo con los hogares.

## Logros

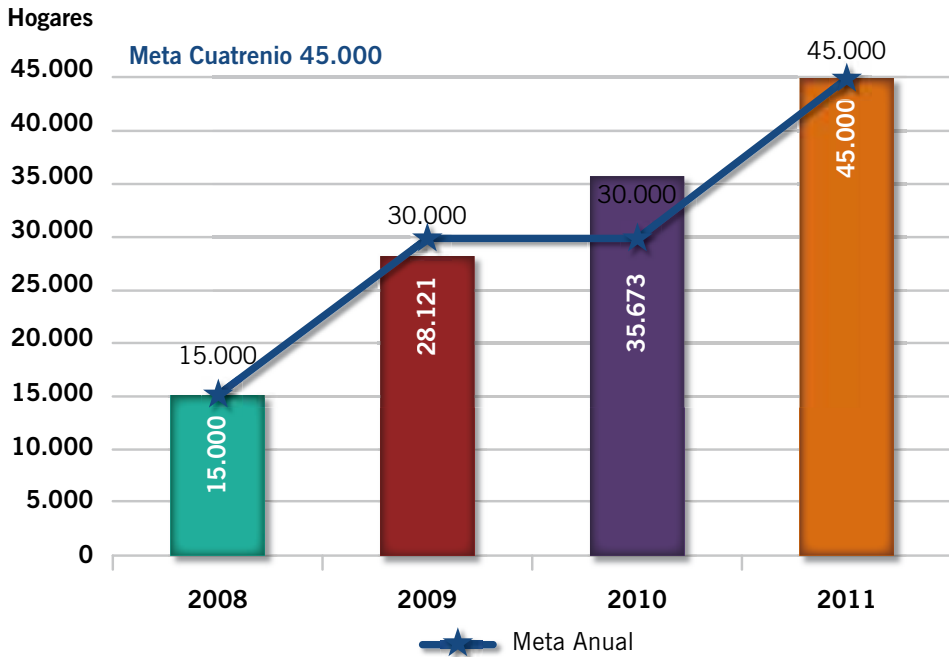
Desde el punto de vista gerencial, el programa obtuvo cinco logros significativos:

- Definición de una estrategia para la lucha contra la pobreza en la ciudad, con una única unidad de gestión para interactuar con las familias más vulnerables en su relación con la oferta pública. Se integró un solo programa entre el Gobierno Nacional (Familias en Acción - Red Unidos) y la Alcaldía de Medellín.
- Consolidación de un modelo de operación en el que el Municipio de Medellín era el gestor activo de todo el programa, pese a que estuviera operándolo en alianza con un tercero.
- Implementación de un modelo de acompañamiento integral a la población vulnerable, con capacidad administrativa, eficiencia en los procesos, una línea técnica y operación por parámetros.
- Construcción de un sistema de información propio, completo y ágil, que facilitó la toma de decisiones.
- Articulación entre todas las secretarías y entes descentralizados de la Alcaldía de Medellín para acercar la oferta municipal a los hogares más vulnerables.

Con respecto a los indicadores definidos para el programa, en el gráfico 7 se puede observar el cumplimiento de las metas de cobertura:

- 60% hogares con violencia intrafamiliar que mejoran las relaciones familiares. % Avance Cuatrienio vs Meta Cuatrienio = 73,3%.
- 70% personas que generalmente consumen tres comidas diarias. % Avance Cuatrienio vs Meta Cuatrienio = 100%.

Gráfico 7. Metas de cobertura Medellín Solidaria



Fuente: Medellín Solidaria.

- 30% hogares en condición de desplazamiento y clasificados en el Sisben que aumentan sus ingresos. % Avance Cuatrienio vs Meta Cuatrienio = 166%.
- 2.000 Hogares en extrema pobreza en los corregimientos con atención integral. % Avance Cuatrienio vs Meta Cuatrienio = 159% (3.183).
- El indicador de intervención de los hogares en los escenarios de participación del programa mostró que en 2009 se obtuvo el doble de la meta anual, en total un 52,3%. El siguiente año se consiguió un resultado de 34% y en 2011 el 57,9%, 10 puntos porcentuales por debajo de la meta del cuatrienio. Medellín Solidaria propició la participación de los hogares en diversos escenarios (encuentros de cuidados, escuela de formación de líderes, talleres formativos, reuniones, jornadas deportivas, entre otros); un tema que es necesario fortalecer continuamente en el trabajo con las familias.
- El 86,73% de los hogares con menores en edad escolar disminuyeron su in-

asistencia escolar entre el 2009 y 2010, superando de manera considerable la meta de dicho año (20%) y la meta del cuatrienio (50%).

- La graduación de 8.000 hogares que cumplieron con todo el proceso de acompañamiento y alcanzaron los logros requeridos para mejorar su calidad de vida.
- Una óptima focalización de la población con mayor vulnerabilidad de la ciudad y el levantamiento del perfil ocupacional de los participantes del programa para la inclusión en ofertas laborales.

## Lecciones

El programa fue escenario de múltiples aprendizajes en muy diversos ámbitos. Podemos destacar los siguientes:

- La articulación de las diferentes estrategias nacionales y municipales permitió ofrecer un único programa y realizar un trabajo integral desde el acompañamiento familiar y grupal.
- El liderazgo y convicción del despacho del Alcalde comprometió a todas las dependencias de la administración con esta población.
- La existencia de una Gerencia que coordinaba de manera exclusiva la implementación administrativa y técnica del programa facilitó la gestión integral.
- La definición de un modelo operativo municipal que acogía los criterios del programa nacional, pero a su vez se ajustaba a las condiciones territoriales y administrativas del municipio, ofreció más agilidad y pertinencia a la operación.
- El trabajo articulado y permanente con el operador le permitió al Municipio de Medellín trazar la línea estratégica y técnica, y al operador aportar elementos de construcción y mejoramiento académico y de análisis.
- Una estrategia clave fue la creación de un sistema de información propio. El levantamiento de la línea de base de la Red Unidos se complementó con la Escala de Seguridad Alimentaria, Perfil Ocupacional y relaciones en el hogar. El acceso rápido a la información y la posibilidad de su actualización permanente permitieron su uso oportuno y redujeron la deserción.
- La estrategia de definición de cohortes de 15.000 hogares permitió escalar administrativamente el programa y realizar intervenciones con ajus-

tes de mejoramiento de una cohorte a otra, tomando en cuenta lecciones aprendidas y buenas prácticas en todos los componentes.

- La interventoría externa fue fundamental para un adecuado seguimiento y control.
- El desarrollo del acompañamiento en fases y tiempos definidos permitió establecer ritmos de trabajo con la población participante; así mismo, generó una mayor vinculación y apropiación del proceso alrededor de la elaboración de tareas y de la reflexión en la búsqueda de su propio desarrollo.
- La construcción de un portafolio con los programas del sector público y privado ofreció un amplio abanico de oportunidades para los hogares y para el cogestor como fuente de información. La herramienta del portafolio social logró que el cogestor social se apropiara de la oferta institucional.
- La construcción, levantamiento y análisis del perfil ocupacional, diseñado para conocer las capacidades, experiencias e intereses de la población, permitió tener información sobre la experiencia laboral de la población en los últimos diez años.
- Un factor clave para la superación de la pobreza fue fortalecer las alianzas público-privadas, con el objetivo de construir mecanismos estratégicos que apuntaran a uno de los temas centrales de las necesidades de la población: la generación de ingresos. El tema se centró en la vinculación laboral desde los procesos de formación pertinente y a la medida, mediante concertación con programas y entidades de formación.
- La descentralización de la atención, con sedes localizadas donde habita la población participante del programa, brindó un servicio personalizado y oportuno.
- El programa trabajó desde un enfoque de gestión por procesos, que reflejó una dinámica de trabajo articulada.

## Retos

A nivel estratégico y gerencial se perciben los siguientes desafíos principales:

- **Mayor impacto.** Diseñar nuevas estrategias y programas de oferta institucional para disminuir la tensión entre lo que requieren las familias y lo que ofrece el Municipio. Lo anterior principalmente en las dimensiones de

generación de ingresos y de habitabilidad, ámbitos en los que se tuvieron los menores logros.

- **Participación.** Ofrecer un mejor balance del proceso de acompañamiento familiar con los procesos sociales. Se hace mucho énfasis en lo familiar, pero es importante que las familias entren y mejoren su participación social. Se necesita, además del acceso a los servicios, fortalecer la participación de las familias desde la mirada de derechos y deberes.
- **Línea técnica.** Perfilar cada vez mejor la línea técnica para que el programa tenga la cobertura adecuada. Es fundamental determinar con la Nación unos criterios que permitan usar mejor la información del Sisben III para las familias en pobreza extrema.
- **Planificación.** Recoger el estado de las familias que hacen parte del programa para determinar, en las dimensiones correspondientes, la planificación de las acciones y la continuidad del programa.
- **Encuestas.** Mantener adecuadas Encuestas de Calidad de Vida para la ciudad, que permitan estimaciones confiables de pobreza y desigualdad.
- **Ingresos.** Diseñar mecanismos de mejoramiento de ingresos que complementen y/o generen empleo, tarea que debe tener su contraparte importante en el ámbito nacional.
- **Barreras de acceso.** Reducir las barreras de acceso aún existentes en algunas de las ofertas nacionales y locales. Un buen ejemplo son los programas de vivienda: la mayoría de los hogares no cumplen los requisitos para acceder a cualquiera de las ofertas.
- **Cooperación internacional.** Generar mayores alianzas de cooperación internacional para canalizar y transferir recursos técnicos y financieros.
- **Seguimiento y evaluación.** Mantener una estrategia rigurosa de seguimiento y evaluación que asegure la adecuada focalización y permita el mejoramiento de la estrategia en su conjunto.

## Buen comienzo

Durante los últimos ocho años, la ciudad de Medellín ha emprendido una agresiva política de fortalecimiento de su talento humano. La política se fundamenta en el sistema educativo formal, desde la educación básica hasta la

superior; sin embargo, ha encontrado su principal obstáculo en las inequidades de base de la población medellinense.

La administración municipal mejora las condiciones de enseñanza (infraestructura, calidad, mejoramiento institucional), pero se enfrenta con restricciones propias del contexto de vulneración y de pobreza de la infancia de la ciudad: elevadas tasas de repetición del grado primero y deserción escolar, bajos resultados en pruebas nacionales e internacionales de evaluación de la calidad y dificultades de los jóvenes de los estratos 1 y 2 de la ciudad —que atienden principalmente a la oferta pública de educación— para continuar sus estudios una vez terminado el grado once.

La esperada movilidad social intergeneracional se ve menguada y, por el contrario, se presenta un círculo vicioso de pobreza y exclusión que podría decirse que se trasmite “genéticamente” de una generación a otra.

Algunos analistas afirman que la escuela apenas explica el 30% del aprendizaje de los estudiantes. El otro 70% lo explican las condiciones del contexto socioeconómico: el nivel educativo de la madre, la existencia de libros y equipos de cómputo en los hogares, las características de la vivienda y, por supuesto, el aprestamiento previo a la escolaridad.

Los riesgos de los menores son variados y comienzan en el proceso mismo de la gestación. Están en relación con las vulnerabilidades propias de la madre, su familia y el entorno que rodea el embarazo. La inseguridad alimentaria, los hábitos y los ambientes familiares y sociales son determinantes para definir las potencialidades del niño en el momento de nacer.

Una vez el niño nace se ve enfrentado a una realidad determinada por factores de riesgos físicos, nutricionales, afectivos, sociales y cognitivos. Adicional a este panorama, existen limitantes al aprestamiento y desarrollo integral de la infancia debido a la baja participación de las familias y de los mismos niños en la educación inicial, especialmente en los niveles socioeconómicos más vulnerables.

Los expertos señalan que las experiencias vividas en los primeros ocho años de vida influyen significativamente en las posibilidades futuras de las personas. La adecuada atención en la primera infancia puede corregir las desigualdades sociales y preparar a los infantes para una vida en sociedad significativa.

El éxito de una política pública de talento humano requiere incorporar los años anteriores a la escuela. En síntesis, la atención integral a la primera infancia es fundamental en el desarrollo de Medellín por:

- La inequidad y la pobreza históricas de la ciudad.
- La baja movilidad social intergeneracional que se fundamenta en las limitaciones de las familias para asegurar los mínimos requeridos para el aprovechamiento de la educación formal.
- El esfuerzo público por favorecer el desarrollo municipal con una estrategia de fortalecimiento del talento humano que se ve menguado por las limitaciones del contexto de los educandos.
- La relevancia de este momento de la vida en el desarrollo integral de las personas y su impacto potencial en la corrección de las desigualdades sociales y, por ende, en el desarrollo de la ciudad.

### **Antecedentes**

La legislación en favor de la infancia en Colombia empieza a partir de 1968 con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), pero hasta 1991 los derechos de las niñas y los niños no fueron elevados a categoría constitucional. En Medellín la atención infantil se limitaba a la oferta brindada por el ICBF, orientada al cuidado y la protección, y a diversas propuestas públicas o privadas, ligadas a acciones de salud y complementación alimentaria.

Los desarrollos de una iniciativa pública municipal de atención integral a la primera infancia de Medellín comenzaron a gestarse en 2004 con el Plan de Desarrollo del alcalde Sergio Fajardo Valderrama. Los esfuerzos se materializaron con el Acuerdo 14 de ese mismo año, por el cual se creó el programa **Buen Comienzo**.

En el año 2006 fue aprobada la Ley 1098, conocida como el Código de la Infancia y la Adolescencia, que establece el derecho impostergable a la

educación inicial y define la responsabilidad de los alcaldes frente a la atención a esta población. Al año siguiente se formuló la Política Pública Nacional de Primera Infancia, cuyo objetivo es garantizar el ejercicio de los derechos de los menores de seis años y de las madres gestantes y lactantes en los escenarios familiar, comunitario e institucional para su desarrollo y protección integral, contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia.

En 2008, año de inicio de la alcaldía de Alonso Salazar Jaramillo, Medellín contaba con la ubicación georreferenciada de buena parte de la oferta de atención existente en la ciudad. Los mapas mostraban la concentración de población infantil menor de seis años de edad en los niveles 1 y 2 del Sisben, la ubicación de las unidades de servicio de Hogares Comunitarios y de Hogares Infantiles de Bienestar —una modalidad de atención semi integral, pero de mayor calidad que la de Hogares Comunitarios— y la presencia de organizaciones privadas que prestan atención infantil en el territorio.

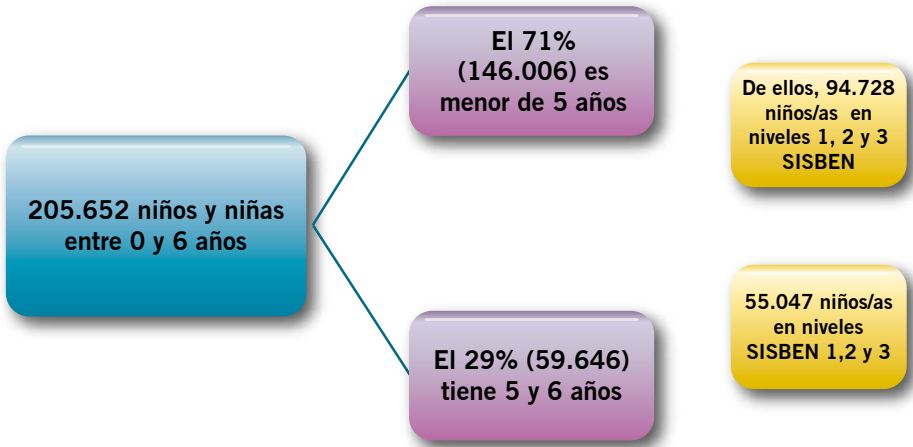
Este panorama determinó la necesidad de ampliar el programa Buen Comienzo y definir un plan de infraestructura que respondiera a las limitaciones todavía existentes de acceso, cobertura y calidad en la prestación de los servicios a la primera infancia y que atendiera, además, aspectos claves como:

- Escasos mecanismos intersectoriales e interinstitucionales para integrar estrategias, inversiones y actores corresponsables y comprometidos con el desarrollo infantil.
- Bajos niveles de apropiación y acompañamiento a los procesos de educación infantil, desde la familia, la comunidad y la institucionalidad.
- Poca cobertura en la atención integral a la primera infancia.
- Débiles procesos de participación y organización social y comunitaria.
- Baja calificación de los agentes educativos corresponsables de los procesos de educación inicial y atención integral.
- Escasos mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación a procesos de educación inicial.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo 2008-2011, “el 71,3% de la población de primera infancia de nuestra ciudad vive en condiciones de vulnerabilidad, que es la población objetivo del programa Buen Comienzo”.<sup>31</sup>

Para 2010, esas cifras se ratifican (gráfico 8). La población total de Medellín era de 2.343.049 personas, de ellas 205.652 eran menores de seis años y se distribuía así:

**Gráfico 8. Número de niños de 0 a 6 años en Medellín**



Fuente: Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín es solidaria y competitiva.

En el año 2011 el gobierno nacional lanzó la estrategia “De Cer0 a 5iempre”, dirigida a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano a través de un trabajo unificado e intersectorial que, desde una perspectiva de derechos, articula todos los planes, programas y acciones que desarrolla el país.

La articulación con las directrices del gobierno nacional es uno de los principales retos de futuro del programa Buen Comienzo.

<sup>31</sup> Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín es Solidaria y competitiva*, pp. 1-4.

## Direccionamiento estratégico

Desde sus inicios, Buen Comienzo fue establecido como un proyecto estratégico de la ciudad, reglamentado por el Decreto 2851 de 2006 de la Alcaldía de Medellín. Su fin es garantizar la articulación y coordinación interinstitucional entre las secretarías de la Alcaldía y entidades nacionales como el ICBF, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), organizaciones no gubernamentales y sector privado. Su propósito fundamental es promover desarrollo integral, diverso e incluyente a los menores de 6 años de los niveles I, II y III del Sisben y los no afiliados al Régimen Contributivo ni al Subsidiado ni a los regímenes de excepciones en la ciudad de Medellín.

Uno de los aspectos más complejos para la puesta en marcha el programa fue la necesidad de desarrollar la capacidad institucional necesaria para soportarlo técnica, financiera y administrativamente. Para ello se definió un esquema de mapa de procesos que sigue el propio de la Secretaría de Educación. La administración municipal definió cuatro líneas estratégicas que le permitieran dar continuidad al programa y alcanzar las metas en materia de cobertura, calidad de los servicios y desarrollo institucional.

### a) Cobertura en atención integral a niños y niñas

Se entiende por “atención integral” el conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer las necesidades esenciales para preservar la vida. Así mismo, las acciones relacionadas con el desarrollo y el aprendizaje, acordes con las características, necesidades e intereses, permanentes y variables, de niños y niñas. Dichas acciones se sustentan en categorías de derecho: vida y supervivencia, protección, desarrollo y educación inicial, y participación.

La atención infantil se realiza por modalidades, de acuerdo con los ambientes donde el niño vive su pleno desarrollo y su proceso educativo, su edad y las preferencias de su familia.

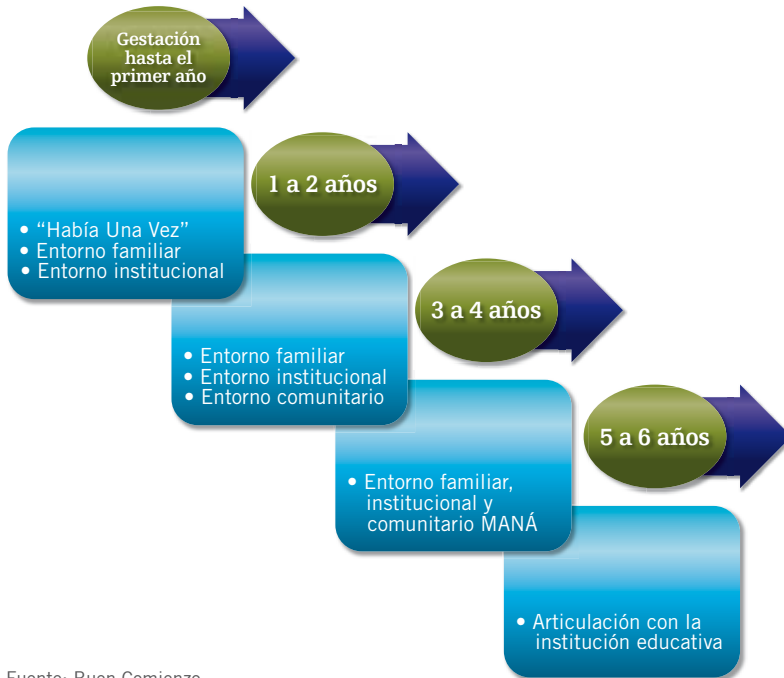
- **Entorno familiar.** Estrategia que se concentra en desarrollar la capacidad de las familias para la crianza.
- **Entorno institucional.** Estrategia profesional de promoción del desarrollo integral: jardines, ludotecas y centros infantiles ofrecen ambientes sa-

nos, seguros y personal experto en infancia, nutrición y educación inicial.

- **Entorno comunitario.** Estrategia de cualificación del modelo de madres comunitarias del ICBF a través de procesos de acompañamiento en las Unidades Pedagógicas de Apoyo (UPAS).

Las tres modalidades se integran de acuerdo con el ciclo vital según se observa en el gráfico 9.

**Gráfico 9. Modalidades y ambientes de la atención infantil**



Fuente: Buen Comienzo.

### **b) Espacios para la primera infancia**

Busca extender de manera pertinente la red de atención territorial mediante infraestructuras de calidad, que acerquen la oferta en buenas condiciones de servicio. La estrategia estuvo dirigida a las salas de desarrollo infantil, la adecuación de espacios comunitarios para el servicio de oferta y la construcción de jardines infantiles.

### c) Cualificación de agentes educativos

Busca promover la transformación de prácticas educativas que garanticen calidad a la atención integral. Con el ánimo de cualificar la atención brindada por los distintos agentes educativos, Buen Comienzo cuenta con diplomaturas, laboratorios y eventos de ciudad, coordinados desde la Escuela del Maestro, bajo la estrategia de Aula Taller. El Aula Taller articula procesos formativos e investigativos con miras a la estandarización del sistema de formación de agentes educativos y al mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio. Es responsable de la coordinación del plan de formación de agentes educativos —con la orientación del comité académico—, la asesoría a la producción de material educativo y la caracterización de los agentes y el inventario de la oferta formativa. Igualmente, sistematiza las experiencias significativas y aporta a la construcción de orientaciones educativas para las modalidades de atención.

En el proceso de formación se abordan siete líneas de profundización: desarrollo infantil y competencias, estrategias pedagógicas, articulación educativa, lenguajes expresivos y arte, familia, afectaciones y violencias e inclusión. A continuación se enumeran las acciones pedagógicas que se realizan para la cualificación de los agentes educativos:

- **Laboratorios.** Espacios pedagógicos y prácticos que reúnen a los agentes educativos para actualización y profundización.
- **Diplomaturas.** Procesos de formación de 120 horas —principalmente teóricas—, dictadas en espacios formales de educación superior.
- **Asesoría técnica in situ.** Visitas por parte del equipo interdisciplinario con el propósito de acompañar y asesorar a los agentes educativos en la implementación de herramientas en sus contextos específicos.
- **Grupos de estudio.** Reunión mensual de distintos profesionales y los agentes educativos, organizados por grupos y por las áreas de derecho: vida y supervivencia, educación y desarrollo, protección y participación.
- **Grupos de apoyo.** Estrategia de apoyo psicosocial para los agentes educativos. En ellos revisan y tramitan las emociones generadas en el trabajo cotidiano con los niños y sus familias y que tienen efectos en las relaciones que establecen con ellos.

- **Formación en eventos de ciudad.** Foro Internacional de Educación Inicial (Comfenalco), Foro de Educación Infantil (Asociación Antioqueña de Educación Inicial), Formación de Presupuesto Participativo (Colegio Mayor), Feria Buen Comienzo.

#### **d) Movilización para la corresponsabilidad en la atención integral a la primera infancia**

A partir de dos tipos de estrategias, Buen Comienzo busca el apoyo de diversos sectores de la ciudad para visibilizar a los niños y las niñas en el territorio.

##### **Estrategias territoriales:**

- **Caminos de alegría.** Estrategia que busca un tránsito tranquilo hacia las sedes del programa. Se realizan recorridos en los que los niños y niñas caminan rodeados de sus familias, comunidades y autoridades municipales por aquellas zonas con contextos de violencia muy cerca de las sedes donde se presta la atención integral.
- **Comunidades protectoras.** Organizaciones zonales de instituciones de infancia que se proponen prevenir la vulneración de derechos, así como activar rutas de protección.
- **Rutas de primera infancia.** Recorridos por diversas zonas de la ciudad en los que líderes, padres de familia, movilizadores de opinión, empresarios, entidades que trabajan por el tema de primera infancia, periodistas, miembros de organismos internacionales, entre otros, conocen las sedes de atención de Buen Comienzo y sus diversas modalidades.
- **A cantar y a jugar.** Conciertos que se realizan en espacios públicos con amplia participación de menores de cinco años en compañía de sus familias y de la comunidad.
- **Museo itinerante de primera infancia.** Estrategia que vincula a los niños, la familia y la comunidad en la recuperación de objetos significativos en la primera infancia. Se realiza en asocio con el Museo de Antioquia y busca generar una experiencia sensible, creativa, de convivencia y resignificación cultural de la primera infancia.
- **Expreso jugando.** Escenarios de expresión y participación infantil en espacios barriales, con actividades lúdicas propias para niños de dos a cuatro años.

### **Estrategias de movilización de ciudad:**

- **Feria Buen Comienzo.** Evento anual que posiciona la atención al desarrollo infantil en Medellín, mediante la gestión de alianzas estratégicas interinstitucionales e intersectoriales para la exploración, reflexión, análisis y conocimiento en torno a la primera infancia en la ciudad. Este evento reconoce al niño y la niña en su ciclo vital de primera infancia a través de la exploración de espacios, ambientes significativos y prácticas pertinentes al desarrollo integral.
- **Alianza público-privada.** Estrategia de articulación público-privada y comunitaria que permite el acceso a recursos técnicos y financieros, y a compartir procesos y experiencias en el ámbito local, nacional e internacional. Esta Alianza cuenta con 118 entidades del gobierno local y nacional, universidades, organizaciones no gubernamentales, cajas de compensación familiar, organizaciones prestadoras del servicio, fundaciones, empresas privadas y organismos internacionales, que aportan recursos técnicos y financieros para garantizar la sostenibilidad del programa.

Además de la estrategia directa en territorio y de las acciones de movilización en la ciudad, se han adelantado campañas comunicacionales y sociales alrededor del cuidado y la atención preferente a la primera infancia, que incluyen material educativo, publicitario e informativo, a través de pautas radiales, televisivas y en medios escritos.

### **Principios**

- **Educación inicial.** Como fundamento conceptual y operativo para garantizar la atención integral a la primera infancia.
- **Institucionalización temprana.** De la población vulnerable como mecanismo de protección y garantía de derechos.
- **Progresividad.** En el mejoramiento de la calidad de los servicios de atención integral para la primera infancia (salud, educación, nutrición y protección).
- **Concurrencia.** En la financiación con los entes nacionales responsables de la política pública de la primera infancia.
- **Corresponsabilidad.** De la familia, la comunidad y el Estado con el desarrollo integral de los niños y niñas.

## Recursos

Con una inversión de \$356.097 millones, durante el cuatrienio 2008-2011 la operación del programa se desplegó en 826 sedes, que incluyen centros comunitarios, hogares infantiles, jardines, ludotecas y salas de desarrollo infantil, a través de una red de cerca de 7.155 agentes educativos que están en el terreno y en los puntos de atención.

La operación del programa cuenta con un sistema de gestión de información de registro y seguimiento y de monitoreo y evaluación, desarrollado en cooperación con la Fundación Éxito y el Colegio Mayor de Antioquia. El sistema permite registrar variables como: administración, beneficios, banco de oferentes, beneficiarios (niños y niñas, madres, padres, familias), agentes educativos, infraestructura, interventoría, liquidaciones y contratación; se encuentra conectado al Sistema de Información (SAP) de la Alcaldía de Medellín y al Sistema de Matrícula en Línea y permite hacer reportes al Sistema de Primera Infancia (SIPI) del Ministerio de Educación.

El sistema de monitoreo y evaluación valida los impactos de los servicios brindados por el programa para garantizar mayores estándares de calidad. Este sistema contiene variables no experimentales (antropométricas, escalas desarrollo infantil, emocionales, por ejemplo) y usa como metodología de evaluación los contrastes estadísticos, el trabajo de campo, la observación, las pruebas experimentales y no experimentales.

## Logros

En el período 2008-2011 se crearon 101.824 cupos de atención integral y la inversión pasó de \$23.630 millones (en el período 2004-2007) a \$356.097 millones (en el período 2008-2011). Se construyeron 15 jardines infantiles y se formaron 28.008 agentes educativos. Por cada una de las líneas estratégicas se destacan los resultados más relevantes.

### a) Cobertura en atención integral a niños y niñas

Se crearon 97.604 cupos para menores de 5 años y sus familias, con la atención articulada y concertada con el ICBF en los programas Familia, Mujer e Infancia

(FAMI), Hogares Infantiles y Hogares Comunitarios. La atención incluye educación inicial, cuidado, nutrición, desarrollo lúdico y promoción de la salud.

### **b) Espacios de primera infancia**

Medellín ahora cuenta con 15 jardines infantiles, operando en red, que visibilizan a los niños y las niñas de la ciudad, ponen un referente de atención de calidad y se convierten en nodos articuladores. Además, se crearon 10 salas de desarrollo infantil y 8 espacios comunitarios.

Las salas cuentan con dotación y están pensadas para favorecer las pautas de crianza y cuidado, con el acompañamiento de un equipo interdisciplinario, a las familias gestantes, lactantes y niños hasta el primer año de vida. La mayoría de ellas se encuentran en centros de salud (8 de 10), lo que favorece la articulación con las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad. En los espacios comunitarios se favorece el desarrollo infantil con ambientes educativos itinerantes.

### **c) Formación de agentes educativos**

En la Escuela del Maestro se puso en funcionamiento el Aula Taller, con una oferta de 37.720 cupos de formación en diplomaturas, laboratorios y eventos de ciudad.

### **d) Movilización ciudadana**

Se institucionalizó la feria anual Buen Comienzo y la alianza público-privada permitió el intercambio con más de 118 instituciones de los ámbitos local, nacional e internacional, logrando que la atención de la primera infancia se convierta en modelo para otras ciudades.

Adicional a la inversión y logros de la administración municipal, se deben destacar los esfuerzos que los diferentes aliados y oferentes del programa han hecho para desarrollarse institucionalmente y ampliar su propia capacidad hasta en un 300%.

Así mismo, buena parte de este esfuerzo encuentra su realización en el Acuerdo 058 de 2011, elaborado de manera colegiada y aprobada por el

Concejo de Medellín, que instituye la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia.

El programa ha posicionado en la agenda pública el tema de la primera infancia y la importancia de brindar una atención integral de calidad como elemento fundamental para el desarrollo del ser humano, la garantía de los derechos de los niños y las niñas y la reducción de la brecha de la pobreza.

### Lecciones

El programa Buen Comienzo ha generado una serie de aprendizajes susceptibles de ser aplicados en otras entidades territoriales para el mejoramiento de la atención integral a la primera infancia.

- La articulación interinstitucional e intersectorial es la base de la atención integral. Los planes de beneficios articulan la atención y permiten hacer seguimiento a las acciones de los operadores privados que apoyan la acción gubernamental.
- La atención integral en la infancia exige un acompañamiento inteligente y afectuoso de agentes con diversos perfiles profesionales, que valoren el aprendizaje exploratorio de los niños desde sus primeros años de vida. Es fundamental conducir procesos de formación continua con los agentes educativos. En ellos deben abordar problemas de su interés y que tienen relación directa con la labor que realizan, construyendo conocimiento colectivo para ser socializado y compartido.

### Retos

- **Vinculación de la Nación.** Buscar una mayor articulación con la iniciativa nacional, garantizando la sostenibilidad del servicio. Año a año, se debe lograr una participación más estable del orden nacional en el financiamiento del servicio, que permita garantizar la calidad de la atención.
- **Transición a centros infantiles.** Como parte de esa articulación con el gobierno nacional, es prioritario que éste reconozca que Medellín está en condiciones de hacer una buena transición del esquema de madres comu-

nitarias al esquema unificado de atención en centros infantiles, en el caso de los niños de 2 años.

- **Plan de infraestructura.** Pese a los avances en materia de jardines infantiles, es preciso poner en funcionamiento un plan de mejoramiento y desarrollo de infraestructuras dignas para la atención de la primera infancia, acorde con la geografía de la ciudad, que contemple su operación donde se necesiten, a un costo y tamaño razonables.
- **Ampliación a estratos altos.** Participación escasa de las instituciones privadas de estratos altos. Esto contribuye a la segmentación social que hoy vive la ciudad y que es preciso superar.
- **Control.** Es necesario que se homologuen los criterios de los servicios, que sean visibles de forma pública para brindar confianza y propiciar que la oferta privada supere los temores a las interventorías.
- **Calidad.** Es necesario fortalecer la estrategia de calidad con el desarrollo de planes de mejoramiento por parte de los oferentes, la mejora progresiva de los parámetros técnicos y la oferta de más y mejores lineamientos en el ámbito pedagógico.

Finalmente, es una necesidad imperiosa resolver el aspecto institucional del programa para favorecer su adecuado crecimiento y fortalecimiento, atendiendo la importante participación y aportes de los secretarios de despacho vinculados. Hoy, a diferencia de hace algunos años, Buen Comienzo es un servicio que requiere mayor institucionalidad, liderazgo, capacidad ejecutiva y soporte financiero.

## Capítulo 4. Activos de conocimiento

### Activo 1. Medellín Cómo Vamos

Convenio: Cámaras de Comercio de Medellín para Antioquia y Bogotá, Universidad Eafit, periódico *El Colombiano* y Casa Editorial El Tiempo, Cajas de Compensación Comfama y Comfenalco y fundaciones Corona y Proantioquia.<sup>32</sup>

El Programa Medellín Cómo Vamos (MCV) tiene como principal objetivo hacer seguimiento y evaluación a la calidad de vida en la ciudad; como objetivos específicos busca promover un gobierno efectivo y transparente, ciudadanos informados, responsables y participativos e incentivar el trabajo en alianzas en torno a la calidad de vida en la ciudad. La calidad de vida es entendida como el acceso de los habitantes de la ciudad a bienes y servicios básicos de calidad y la satisfacción ciudadana con dichos bienes y servicios, obtenida a través de valoraciones subjetivas.

El conjunto de bienes y servicios se agrupan en dimensiones de análisis que influyen en mayor o menor medida sobre la calidad de vida. Estas dimensiones son:

- **Activos de las personas.** Educación, salud, empleo y seguridad ciudadana.
- **Hábitat urbano.** Vivienda y servicios públicos, espacio público, movilidad vial y medio ambiente.

<sup>32</sup> Comité Directivo: Juan Sebastián Betancur, Lina Vélez de Nicholls, Juan Luis Mejía, Martha Ortiz Gómez, María Inés Restrepo de Arango, Carlos Mario Estrada, Rafael Santos Calderón, Consuelo Caldas Cano, Ángela Escallón.

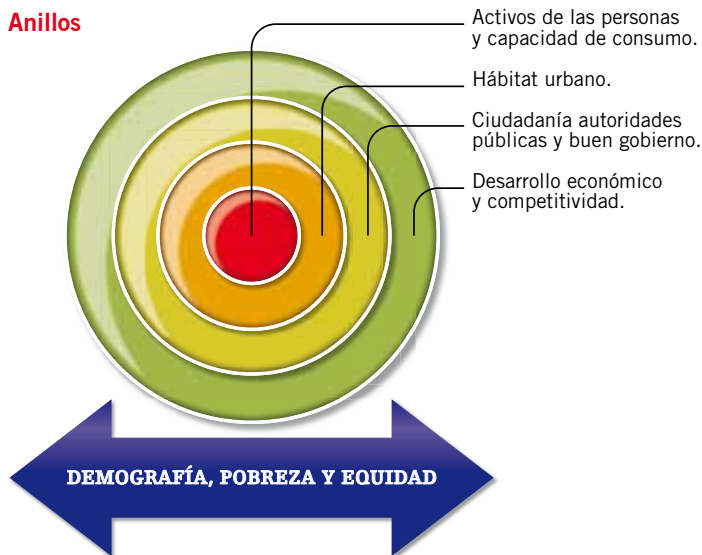
Comité Técnico: Rafael Aubad, Jaime Echeverri, Jorge Giraldo, Luis Fernando Ospina, Luis Felipe Arango, Gloria María Jaramillo Villegas, Camila Ronderos, Ernesto Cortés, Plinio Alejandro Bernal.

La participación de Proantioquia en 2012 fue posible gracias a Argos, Suramericana e Inversiones Mundial.

- **Ciudadanía, autoridades públicas y buen gobierno.** Se integran los derechos y responsabilidades de los ciudadanos y los deberes del Estado bajo un enfoque de corresponsabilidad, que ubica en el mismo nivel de importancia el buen gobierno y el papel de la ciudadanía en busca de una mayor calidad de vida. Incluye participación, cultura y responsabilidad ciudadanas y finanzas y gestión públicas.
- **Desarrollo económico y competitividad.** Indicadores del entorno macroeconómico (crecimiento de la producción, inversión, entre otros) y de la dinámica empresarial (densidad empresarial, tasa neta de creación de empresas, entre otros).

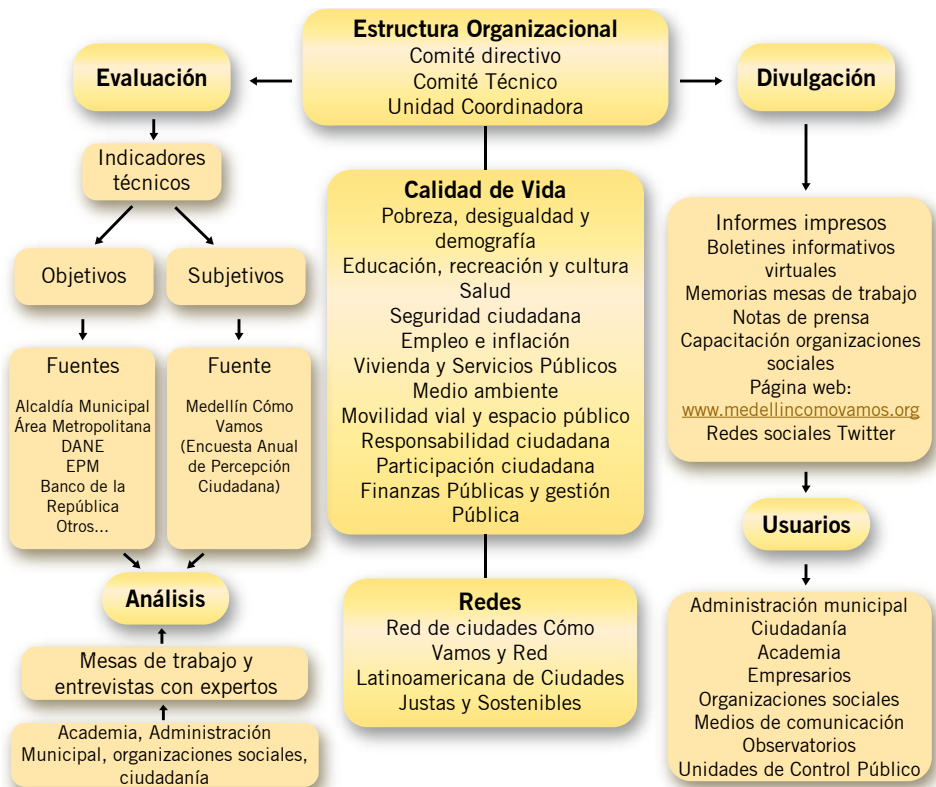
Cada dimensión tiene un peso distinto en la explicación de la calidad de vida. La primera dimensión es la que tiene mayor relevancia y, a medida que se pasa a otra dimensión, disminuye la influencia directa sobre la calidad de vida individual (gráfico 10). Además de estas dimensiones, se incluyen dos **ejes transversales** que permiten precisar el enfoque para todas las dimensiones de análisis: los factores demográficos y la pobreza y la equidad.

**Gráfico 10. Dimensiones de la calidad de vida y ejes transversales**



Para lograr sus objetivos, MCV fundamenta su trabajo en **dos pilares: evaluación y divulgación**. En el primer caso, realiza análisis de **indicadores técnicos**, tanto **objetivos** como **subjetivos** (gráfico 11). Los objetivos son suministrados por fuentes oficiales, provenientes principalmente de la administración municipal. En el caso de los indicadores subjetivos, MCV es fuente primaria de dicha información a través de los resultados de la **Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC)** anual que indaga por la satisfacción ciudadana con diversos temas que afectan su calidad de vida. El análisis de los indicadores se complementa con **entrevistas y mesas de trabajo temáticas** con expertos nacionales e internacionales.

**Gráfico 11. Ejes de trabajo y metodología Medellín Cómo Vamos**



La entrega de la **información objetiva** por parte de la administración municipal parte de un acuerdo con el alcalde de turno y el equipo encargado del manejo de la información, que en Medellín se concentra en la Subdirección de Información,<sup>33</sup> adscrita a la oficina de Planeación Municipal. En este acuerdo, MCV presenta una canasta de indicadores sectoriales, con su respectiva ficha técnica,<sup>34</sup> y la Alcaldía asume el compromiso de entregar dicha información en unos tiempos estipulados. En esta relación se destacan tres aspectos fundamentales:

- La importancia de la definición de la línea de base, es decir, el año para el que se inicia el reporte de la información, es el referente de seguimiento y comparación.
- El ejercicio posterior de realimentación de dicha información, que es en gran parte resultado de discusiones, inicialmente en mesas de trabajo cerradas con expertos y, posteriormente, en mesas abiertas donde confluyen diversos actores. Los resultados de este análisis se presentan públicamente en el primer semestre del año a través del espacio denominado “Mesa de Trabajo con el Alcalde”.
- Los indicadores objetivos no se centran en la gestión, sino en el resultado. Tienen periodicidad no mayor a un año y medición asegurada en el tiempo, son de fácil comprensión por parte del ciudadano y no coinciden necesariamente con los indicadores planteados en el Plan de Desarrollo

---

<sup>33</sup> Antes llamada Metroinformación, esta entidad es la encargada de concatenar toda la información con las respectivas secretarías y entidades municipales que son fuente primaria de la información requerida por el Programa. Esta entidad es sui géneris en el país y la experiencia acumulada en los últimos años le ha permitido brindar cada vez mayor y mejor información, tanto para la toma de decisiones en la administración pública como para el control y la petición de cuentas por parte de la ciudadanía.

<sup>34</sup> La ficha técnica incluye el nombre del indicador, la descripción, la fórmula matemática, la fuente y su periodicidad.

Municipal, con lo cual MCV no puede ser asimilado a una “Veeduría al Plan de Desarrollo”, pues su alcance es distinto.<sup>35</sup>

**Otras fuentes de la información objetiva son:** el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresas Varias de Medellín (EVM) y la Contraloría Municipal, para los indicadores de medio ambiente y servicios públicos; la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) para algunos datos de vivienda; la Personería de Medellín para algunos datos de desplazamiento; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para los indicadores del mercado laboral e inflación; el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para algunos datos en finanzas públicas; el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES) para los datos de pruebas de logro estandarizadas y el Ministerio de Salud y Protección Social para información sobre afiliación a la seguridad social en salud.

En cuanto a los **indicadores subjetivos**, MCV contrata anualmente con una firma de reconocida trayectoria la Encuesta de Percepción Ciudadana. La EPC se realiza entre los meses de junio y julio, cara a cara en 1.500 hogares de la ciudad, con representatividad para sus seis zonas urbanas, por tres niveles socioeconómicos que incluyen los seis estratos en que se clasifican las viviendas en la ciudad y por sexo. El instrumento de la EPC es elaborado en asocio con las **otras iniciativas Cómo Vamos en Colombia** para garantizar la consecución de unos indicadores mínimos de comparación. En la actualidad, este instrumento cuenta con 130 preguntas aproximadamente en más de diez módulos.

---

<sup>35</sup> La evolución de la calidad de vida está estrechamente relacionada con el aporte que la gestión pública local realiza mediante la definición y puesta en marcha del Plan de Desarrollo y, en ese sentido, MCV hace un marcado énfasis en los resultados de esa gestión pública. Sin embargo, se reconoce que la calidad de vida es un asunto donde confluyen los distintos niveles de gobierno, la empresa privada, las organizaciones sociales, la academia, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general, configurando un entramado de actores que influyen directa e indirectamente en los resultados de la gestión pública en torno a la calidad de vida y en la calidad de vida misma.

Los módulos abarcan clima de opinión, situación económica de los hogares, educación, salud, vivienda, servicios públicos, movilidad vial, espacio público, medio ambiente, seguridad ciudadana, responsabilidad y participación ciudadanas, gestión pública y un módulo especial, que en año de elecciones locales se denomina “Modelo de Ciudad”.

A su vez, las **mesas de trabajo temáticas** son parte fundamental de la metodología con la que opera MCV, pues son espacios participativos donde confluyen diversos grupos de interés no sólo de Medellín, sino también de la región metropolitana y del país. En ellos es posible dar cuenta de **los avances de la ciudad, los retos que enfrenta en el corto y mediano plazo para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y las recomendaciones puntuales de política pública**. Cada una de las mesas de trabajo cuenta con un documento memoria de los principales hallazgos.

El otro eje sobre el que se cimienta MCV es la **divulgación**. Parte del convencimiento de que aquello que no se divulga no genera el suficiente impacto en los grupos de interés en torno a la calidad de vida en la ciudad. Esta divulgación consiste en la socialización amplia de los resultados obtenidos en la evaluación, a través de eventos masivos de presentación de informes de calidad de vida y de resultados de la EPC, presentaciones en eventos externos, publicaciones impresas, boletines informativos virtuales, columnas de opinión y la actualización permanente de la página web (**[www.medellincomovamos.org](http://www.medellincomovamos.org)**).

En dicha página se cuenta con una biblioteca virtual en la que se recopila toda la información y análisis producidos —aproximadamente un 70% del contenido de la biblioteca—. En ella se encuentran informes, memorias de las mesas de trabajo, documentos de trabajo, entrevistas con expertos, entre otros. El 30% restante son documentos externos relevantes para el seguimiento y análisis de la calidad de vida en la ciudad.

La página web también cuenta con una sección de “Indicadores Medellín”, que presenta de forma didáctica información de carácter objetivo para las comunas de la ciudad. En dicha sección, la ciudadanía encuentra información sobre

calidad de vida, población, educación, salud, seguridad ciudadana, mercado laboral y vivienda, así como los principales resultados de la EPC para las seis zonas urbanas de Medellín, por niveles socioeconómicos y por sexo.

Finalmente, después de siete años de trabajo, el **carácter significativo de MCV** se puede resumir en cuatro aspectos:

- Entrega de forma sistemática y con confiabilidad estadística la percepción de los medellinenses sobre diversos aspectos que afectan su calidad de vida, y en forma representativa para las seis zonas urbanas de la ciudad, para tres niveles socioeconómicos y por sexo.
- Hace un seguimiento periódico y sistemático de más de 170 indicadores en doce sectores, un 25% de ellos provenientes de la Encuesta de Percepción Ciudadana.
- Propicia un diálogo directo entre todos los sectores interesados en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad: administración municipal, empresarios, organizaciones sociales de base, academia, medios de comunicación y ciudadanía en general.
- Entrega a la administración municipal propuestas concretas y orientaciones de política.

## Activo 2. Banco de Sistematización de Prácticas Sociales del Centro de Pensamiento Social

El Centro de Pensamiento Social es un convenio entre la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Comfama, Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), ARP Sura y la Fundación Proantioquia.

Aliados: Banco de la República Sucursal Medellín y las universidades de Antioquia, Eafit y Pontificia Bolivariana.

En el marco de la transferencia de conocimiento aplicable y replicable para la toma de decisiones, el **Centro de Pensamiento Social (CPS)** ha desarrollado el Banco de Sistematización de Prácticas Sociales. Una herramienta de consul-

ta clave para actores públicos y privados interesados en el diseño e implementación de intervenciones que respondan a los problemas que afectan la calidad de vida y el desarrollo integral de las personas.

El Banco responde al propósito de incidir en la formulación de políticas públicas, uno de los pilares del CPS, puesto que las prácticas sistematizadas se convierten en recomendaciones de política, sustentadas por la investigación rigurosa y bien documentada y por los aprendizajes derivados de la puesta en práctica.

### Descripción

El Banco de Sistematización es una recopilación de experiencias y prácticas sociales que han demostrado éxito e impacto en la transformación de diversos problemas de tipo social. Su propósito es generar un **proceso de transmisión de conocimiento a partir de la identificación, documentación, análisis y socialización de intervenciones sociales** de carácter público y privado que hayan dejado experiencias significativas.

El Banco —como herramienta— y la Sistematización —como proceso de transformación de información en conocimiento— obedecen al modelo de gestión del conocimiento que permite interactuar desde el contexto político, identificando problemas sociales, pero también los actores y las estrategias que pueden hacerles frente. Lo anterior, sustentado en la evidencia derivada de la recolección y el análisis de la información concerniente a las prácticas sociales, transformándolas en conocimiento aplicable y mostrándolas como experiencias significativas. Y que, finalmente, avanza hacia el establecimiento de vínculos al entregar, como producto de este proceso, el conocimiento aplicable a los llamados a tomar las decisiones que cambiarán las condiciones sociales y promoverán el Desarrollo Humano Integral en la región.

### Metodología

El proceso de sistematización de las prácticas se inicia con un análisis del contexto social, basado en los problemas coyunturales o estructurales y en la identificación de actores a los que se les puede transferir. Una vez anali-

zados, se pasa a cumplir cada una de las cinco fases del proceso de sistematización (gráfico 12):

**a) Fase I.**

Se buscan las prácticas sociales existentes, mediante un barrido en información bibliográfica y a través de los vínculos que se establecen con actores sociales. La información recolectada se consigna en un inventario y luego se rescatan las prácticas más relevantes.

**b) Fase II.**

Se identifican prácticas que, además de proveer aprendizajes significativos, cumplan con los criterios establecidos por el CPS: demostración de impacto significativo y duración en el tiempo (más de tres años).

**c) Fase III.**

Se recolecta toda la información concerniente a la práctica con el fin de identificar lo ocurrido durante su desarrollo y el porqué de estos hechos. Para esto se recurre a bases de datos científicas, literatura, publicación de informes, fuentes oficiales, actores involucrados, entre otros. De una buena documentación depende el resto del proceso.

**d) Fase IV.**

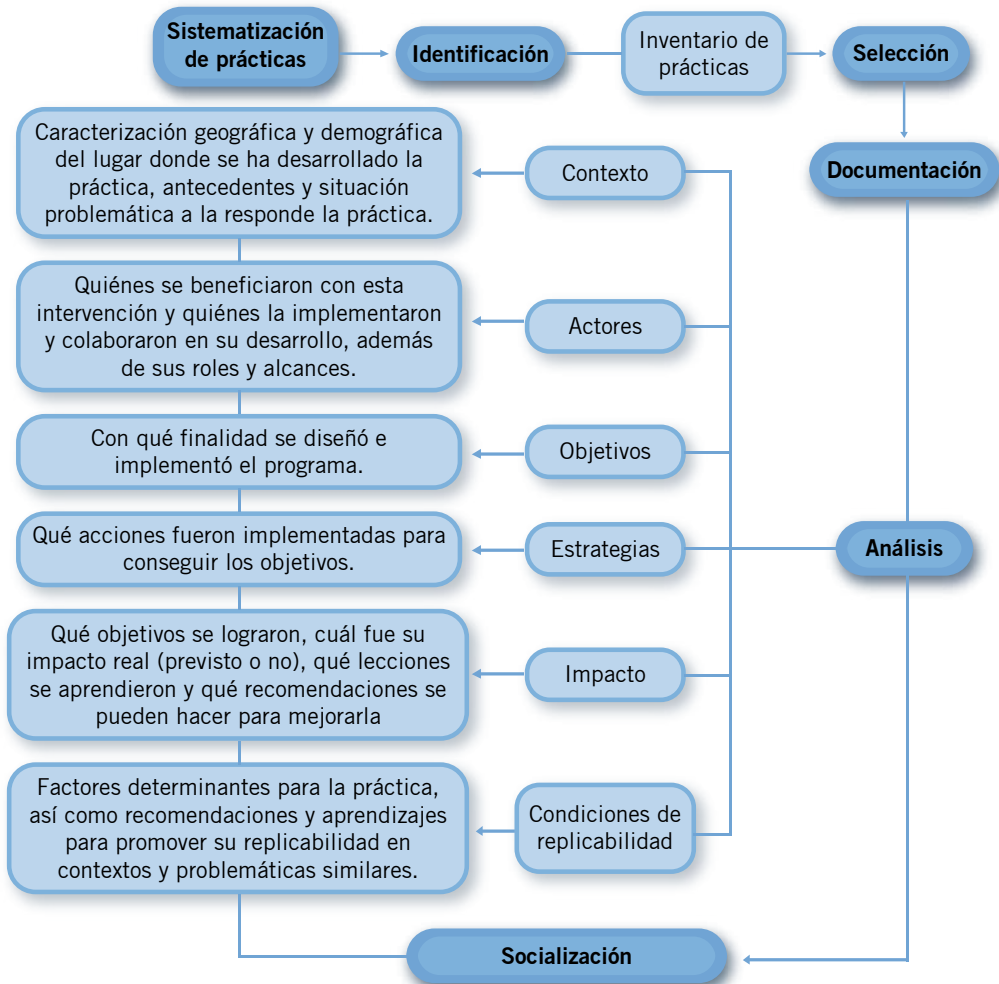
Se analizan factores como el contexto en el que tuvo lugar, los actores que intervinieron, las estrategias usadas, el impacto causado y las condiciones del éxito de cada programa, con el fin de entender y explicar las relaciones de causalidad de los fenómenos que tienen lugar durante el proceso de creación e implementación de la práctica.

**e) Fase V.**

Se establece el puente que permite que el conocimiento generado llegue a manos de los actores que pueden transformarlo en intervenciones destinadas a mejorar la calidad de vida en la región y el país. Esta etapa es fundamental para lograr el impacto deseado con la creación del Banco, pues gracias a ella tiene lugar el intercambio de conocimiento. La socialización,

por tanto, debe centrarse en la exposición de las lecciones encontradas en el análisis de cada una de las prácticas, directamente con los actores e instituciones de todos los sectores a los que podría servirles como insumo para reproducir estos programas, teniendo como ventaja la oportunidad de omitir cualquier error que haya tenido lugar en la experiencia inicial.

**Gráfico 12. Fases de la sistematización de prácticas sociales**



## **Importancia y uso**

La sistematización de prácticas sociales es una herramienta de suma importancia para transformar las buenas experiencias en conocimiento útil para ser difundido, pues reduce el tiempo y los costos invertidos en el diseño de programas nuevos y minimiza la incertidumbre y los riesgos de su implementación.

Así mismo, la sistematización mejora la calidad de los programas. El aprendizaje derivado de la práctica ayuda a evitar errores anteriores e, incluso, facilita la ampliación de los beneficios o del número de beneficiarios al optimizar o acceder a mayores recursos como recompensa a la buena práctica. Además de esto, la sistematización permite tener algunos modelos de acción destinados a atender ciertos tipos de problemas sociales, pues proporciona opciones de intervención determinadas para cada una de ellas, dado que cada programa sometido a sistematización deben tener como característica fundamental la posibilidad de ser replicado.

En este sentido, el papel que ha desempeñado el CPS ha estado orientado a desarrollar herramientas técnicas e investigativas suficientes para realizar un análisis objetivo de las prácticas, de cara a identificar su impacto real y transformarlas en fuente de conocimiento; generar conocimiento sobre el contexto social y los diferentes problemas a los que se dirigen estas intervenciones para hacer una lectura pertinente de las mismas.

La sistematización se asume como el reto de evaluar las prácticas sometidas al proceso, pues la labor de consignar experiencias carece de impacto real si no se parte de una perspectiva crítica que permita rescatar los aprendizajes significativos y dignos de reproducirse, o aquellos aspectos que deben ser replanteados. El Centro pretende convertirse en parte del desarrollo de cada práctica en el ámbito local, a partir de la transferencia de conocimiento en términos de reproducción y adaptación de las prácticas.

## **Estado actual**

El banco cuenta con un inventario de 470 prácticas identificadas como exitosas y que cumplen con los siguientes criterios:

- Tienen impacto reconocido.
- Cuentan con más de tres años de implementación.
- Abordan problemas relacionados con la agenda del CPS: pobreza, equidad y protección social.

Es pertinente aclarar que si bien hasta este momento el Banco ha tenido un alcance definido en prácticas públicas, dentro de su maduración como activo de conocimiento ha incluido y recopilado prácticas impulsadas por el sector privado que cumplen con los requisitos ya mencionados. Lo anterior convierte al Banco en un instrumento de carácter abierto en el que instituciones de la sociedad civil pueden incluir prácticas que sean susceptibles de sistematizar. Como se puede apreciar en el cuadro 5, el estado actual de Banco es el siguiente:

**Cuadro 5. Inventario anual Banco de sistematización de prácticas sociales**

Prácticas identificadas (470)	Prácticas sistematizadas (8)
18 prácticas en educación inclusiva	Favela-barrio: Inclusión social
14 prácticas en emprendimientos inclusivos	Programa Oportunidades: Superación de la pobreza
22 prácticas en salud y seguridad social	Guardianas de la ladera: Gestión del riesgo-vulnerabilidad
14 prácticas en empleabilidad	PREDESAM: Gestión del riesgo
21 prácticas en participación y convivencia	Trébol de cuatro hojas: salud-niñez y familia
17 prácticas en desarrollo local	Ruta interlagos: Gestión social exitosa en obra de infraestructura
46 prácticas en inclusión social	
100 prácticas de superación de la pobreza	Ejecución de la carretera de conexión Anik-Panjrapole: Gestión social exitosa en obra de infraestructura
127 prácticas en niñez y familia	
18 prácticas en sostenibilidad y gestión del riesgo	Programa de reasentamiento por construcción de la Presa Shuikou: Gestión social exitosa en obra de infraestructura
36 prácticas en tierras y vivienda	
10 prácticas en servicios sociales	
36 prácticas en otros temas	

## Retos

En ese orden de ideas, los grandes retos del Banco son diversos. En el proceso de consolidar y posicionar el Banco de Prácticas Sociales, el principal reto que enfrenta el CPS es el establecimiento de vínculos con los actores que pueden transformar el conocimiento en intervenciones sociales. Por esto debe apuntarse a fortalecer las estrategias de socialización de las prácticas sistematizadas. En esta medida, deben ponerse en marcha acciones orientadas a la comunicación eficiente y eficaz que parta de la selección de los actores más relevantes, y que tenga como efecto final del proceso de sistematización la réplica de acciones sociales exitosas en nuestro territorio.

En aras de lograr un mayor impacto en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y el departamento, el CPS debe hacer un ejercicio de priorización de los temas desarrollados en las prácticas sistematizadas para determinar la pertinencia de cada uno y el momento correcto para llevar a cabo su socialización. Dicho ejercicio debe basarse en las necesidades que se identifiquen en el territorio y cuáles de ellas merecen una atención prioritaria. Y debe considerar hechos coyunturales, o el interés de algún actor en realizar algún tipo de intervención, que se conviertan en determinantes para la socialización del tema priorizado.

Además de la socialización, se debe buscar una mayor participación del sector privado, mediante la inclusión de buenas prácticas en materia social que hayan nacido en este sector, bien sea a raíz de iniciativas de responsabilidad social de alguna organización o de procesos emprendidos por organizaciones civiles y comunitarias.

De igual manera, el Centro debe propender a la inclusión de los actores que tomaron parte en la ejecución de las prácticas, para enriquecer el proceso y lograr extraer los aprendizajes más relevantes de cada una. Otra forma de enriquecer dicho proceso, y que igualmente se presenta como un reto para el Banco, consiste en gestionar alianzas con universidades y grupos de investigación para que aporten su experticia y rigurosidad en materia de investigación al proceso de sistematización, con el fin de consolidar cada vez más el Banco como materia prima para nuevos procesos.

### Activo 3. Área de Educación

Alianza: Secretaría de Educación de Medellín, Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia y Fundación Proantioquia.

La Fundación Proantioquia, con sus iniciativas y programas de educación, ha permitido tejer relaciones de confianza entre el sector empresarial y la administración pública, incidir en las políticas que orientan la calidad educativa en las localidades y conocer de cerca la realidad educativa de buena parte del departamento de Antioquia.

De la misma manera, el estudio de los indicadores educativos de Antioquia y la intervención en campo le permiten a Proantioquia tener una mirada global sobre la situación educativa de la región. A partir de estos activos de conocimiento, consolidados a través de los años y que a continuación se describen, la Fundación puede plantear con argumentos sólidos cómo debe fortalecer sus propias acciones (en su alianza con Empresarios por la Educación) para jugar un papel más estratégico en los próximos años y generar un mayor impacto con las iniciativas del sector privado en educación.

#### **SIMCIE y los Premios a la Calidad de la Educación**

El **Sistema de Medición de la Calidad de las Instituciones Educativas de la Ciudad de Medellín (SIMCIE-Medellín)** es un instrumento esencial para la toma de decisiones de cada institución educativa y de la administración municipal. La información arrojada por el SIMCIE se utiliza para el mejoramiento del sistema educativo de la ciudad. Proantioquia, como parte de la Alianza por la Calidad de la Educación en Medellín, hace uso y se apoya en él, como un activo de conocimiento que permite revisar el nivel de avance de los indicadores que son tenidos en cuenta para la evaluación de los Premios a la Calidad de la Educación en la ciudad.

El SIMCIE es la base que utilizan los **Premios a la Calidad de la Educación** para la asignación de algunos de sus reconocimientos, pues mide el desempeño de las instituciones Educativas (I.E.) en tres dimensiones, que determinan la calidad educativa de las instituciones en particular y del sistema en su totalidad (gráfico 13):

- Progreso Académico.
- Rendimiento Académico.
- Ambiente Escolar de Aprendizaje.

Así mismo, permite identificar fortalezas y debilidades de cada institución en las tres líneas mencionadas, facultando a las autoridades educativas y a las mismas instituciones para realizar autoevaluaciones, correctivos y pilotear sus políticas, estrategias y acciones emprendidas en pro del mejoramiento de la calidad de la educación.

El Sistema otorga una bonificación (bonus) como reconocimiento a aquellas instituciones educativas oficiales, incluyendo las de contratación, que teniendo un porcentaje relativamente alto de estudiantes en condiciones socioeconómicas restrictivas logran un buen desempeño en las Olimpiadas del Conocimiento. El puntaje tiene un valor mínimo de 0 y un valor máximo de 100 que, ponderado por el peso de la valoración cuantitativa, va de 0 a 50. El bonus se suma al final y complementa el puntaje total.

### **a) Progreso académico**

Uno de los mecanismos más tradicionales para aproximarse a la medición de la calidad de la educación emplea los resultados (puntajes) en pruebas estándar externas. Con ellas se mide el progreso académico de los estudiantes y así se obtiene una evaluación aproximada de la educación que han recibido a lo largo de su vida escolar.

El uso de estos puntajes supone que son indicadores de éxito futuro en estudios post-secundarios y/o en el mercado laboral. Las pruebas Saber del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) son pruebas evaluativas del nivel de competencia, que miden de manera aproximada el nivel

de preparación de los estudiantes y la calidad de las instituciones educativas, tanto oficiales como privadas.

El SIMCIE-Medellín adopta esta metodología, por lo que el rendimiento y progreso académico de los estudiantes (y de las I.E.) en las pruebas Saber se incluyen en la construcción del indicador multidimensional de la calidad educativa.

El Sistema mide el progreso académico de cada institución educativa, oficial y privada, por la vía de comparar cuantitativamente los resultados agregados de los estudiantes de la institución, exclusivamente de las áreas de lenguaje y matemáticas, en las pruebas del ICFES en años distintos.

La metodología de comparación considera las siguientes pruebas:

- Pruebas censales Saber 5° y 9° de 2002/3 y 2009.
- Pruebas censales Saber 11° de 2007 y 2010.

El indicador de “progreso académico” se calcula realizando las siguientes comparaciones, que se incluyen en un análisis estadístico conocido como análisis por componentes principales:

- Cambio del indicador agregado por I.E. en los resultados de las Pruebas Saber 5° en el área de lenguaje y matemáticas (2009 vs 2002/3).
- Cambio del indicador agregado por I.E. en los resultados de las Pruebas Saber 9° en el área de lenguaje y matemáticas (2009 vs 2002/3).
- Cambio del indicador agregado por I.E. en los resultados de las Pruebas Saber 11° en el área de lenguaje y matemáticas (2010 vs 2007).

## **b) Rendimiento académico**

En esta segunda dimensión, el Sistema mide el desempeño académico agregado en las pruebas Saber de los estudiantes por cada institución, oficial o privada, exclusivamente en las áreas de lenguaje y matemáticas. La información secundaria de carácter cuantitativo es entonces:

- Pruebas censales Saber 5° y 9° de 2002/3 y 2009.
- Pruebas censales Saber 11° de 2007 y 2010.

Con esta información de resultados, el SIMCIE-Medellín valora el desempeño académico y construye los siguientes subindicadores:

- Promedio y media de los resultados en lenguaje y matemáticas de la I.E. en pruebas Saber 11°.
- Porcentaje de estudiantes de la I.E. en cada nivel de desempeño en las áreas de lenguaje y matemáticas en pruebas Saber 11° (nivel bajo para puntaje  $\leq 30$ , nivel medio para puntajes entre 30 y 70, nivel alto para puntajes  $\geq 70$ ).
- Porcentaje de estudiantes de la I.E. en cada nivel de desempeño en las áreas de lenguaje y matemáticas en pruebas Saber 9° según clasificación del ICFES.
- Porcentaje de estudiantes de la I.E. en cada nivel de desempeño en las áreas de lenguaje y matemáticas en pruebas Saber 5° según clasificación del ICFES.

Así mismo, para aproximarse al grado de eficiencia del sistema educativo, dentro de esta dimensión se incluyen tres indicadores de eficiencia interna, entendida como la facultad del sistema y de las instituciones educativas para que los estudiantes permanezcan en ella y logren continuar sus estudios satisfactoriamente año tras año.

Los indicadores de eficiencia interna considerados por el SIMCIE-Medellín son:<sup>36</sup>

- Tasa de aprobación en el grado 5°, 9° y 11° en 2010.
- Porcentaje de estudiantes que presentan la prueba Saber 11 en edad normal (no extraedad) de 2010.<sup>37</sup>

El Sistema, a través del análisis estadístico por componentes principales, estima un indicador para esta dimensión.

---

<sup>36</sup> La información proviene del Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media (SIMAT)-Matrícula en línea.

<sup>37</sup> Se consideran estudiantes de grado 11° en extraedad aquellos cuya edad es superior o igual a 19 años.

### **c) Ambiente escolar de aprendizaje**

El ambiente escolar se entiende como la forma en que se relacionan y se comunican los miembros de la institución educativa y la manera en que la misma involucra a los diferentes actores en el proceso de aprendizaje de los estudiantes.

Dentro de esta dimensión se han identificado cuatro componentes de interés, que se consideran como elementos que interactúan cotidianamente en las instituciones y que requieren ser monitoreados y evaluados para controlar los problemas educativos existentes y fortalecer las relaciones actuales. Estos son:

- Expectativas académicas.
- Participación.
- Comunicación.
- Seguridad y respeto.

### **d) Bonificación**

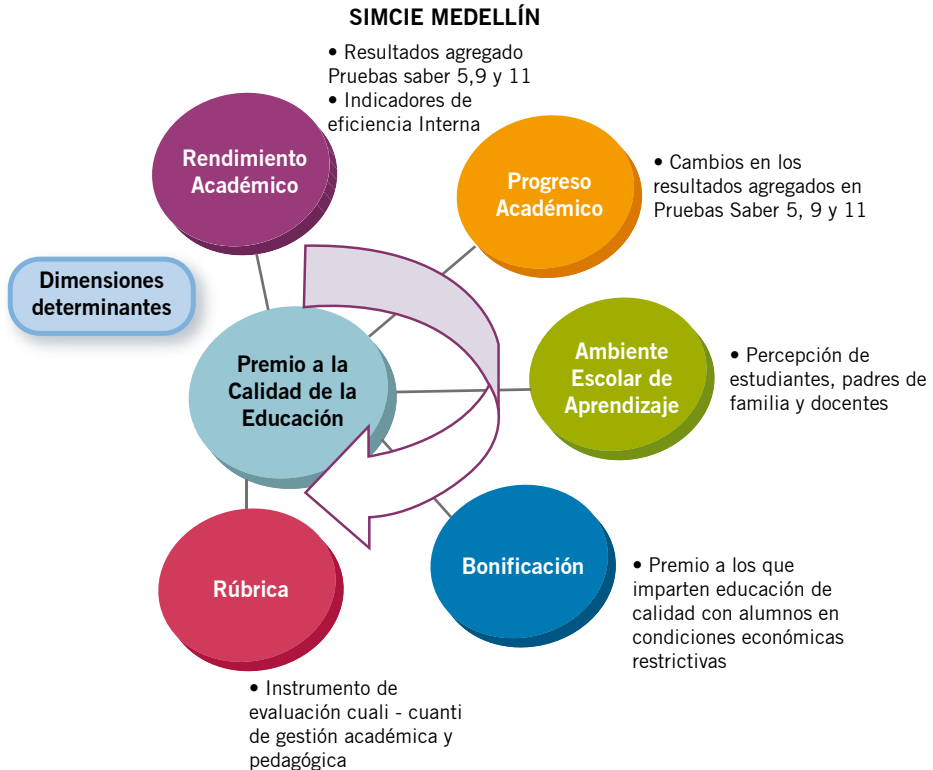
El SIMCIE reconoce la mayor dedicación y esfuerzo que deben realizar las instituciones educativas oficiales, incluyendo las de contratación, para que un porcentaje importante de su población estudiantil eleve su rendimiento y progreso académico, dadas sus condiciones socioeconómicas y del entorno.

En este sentido, el bonus busca disminuir la brecha existente entre las instituciones que en medio de condiciones adversas deben impartir una educación de calidad, y aquellas que gozan de condiciones socioeconómicas relativamente superiores. La asignación del valor del bonus está determinado por:

- El porcentaje de estudiantes de las I.E. de estratos 1 y 2 o de zonas en las que no hay estratificación socioeconómica.
- Resultados agregados en las áreas de matemáticas y lenguaje de los estudiantes de grados 5° y 11° en las Olimpiadas del Conocimiento del año.

Así, el Sistema bonifica a la institución según el nivel de rendimiento de sus estudiantes de 5° y 11° grado, de estratos bajos, en las Olimpiadas del Conocimiento del año.

Gráfico 13. Activos de conocimiento Premios a la Calidad de la Educación



Fuente: Premios a la Calidad de la Educación.

### Ser + Maestro<sup>®38</sup>

Este programa de formación en el desarrollo de competencias del Ser y del Hacer de los maestros cuenta con activos de conocimiento que se apoyan en una batería de instrumentos (gráfico 14), que explicaremos a continuación, y se desarrolla siguiendo cinco etapas:

<sup>38</sup> La descripción detallada del programa Ser + Maestro<sup>®</sup> se encuentra en el capítulo 1, parte II, pág 122.

### a) Línea de base

El proceso de desarrollo de competencias del Ser y del Hacer tiene como eje central al individuo, por lo que la línea de base ha de establecerse desde cada uno de los participantes. Para ello se ha diseñado la siguiente batería de instrumentos: Encuesta Diagnóstica, Termómetros y Evaluación de 360° en el desarrollo de competencias.

- Encuesta Diagnóstica. Permite realizar una toma de datos sobre la caracterización de cada maestra y maestro participante. En ella se recolectan datos como formación, edad, orientación sexual, estrato socio-económico, entre otros.
- Termómetros. Cada maestra y maestro participante marca en un termómetro el nivel en que se encuentra en cada una de las competencias que desarrollan en conjunto en los módulos de cada ruta (del Ser y del Hacer). Se aplican al iniciar y al terminar la formación, bajo las indicaciones del facilitador. Permiten identificar el nivel de mejora desde la percepción personal.
- Evaluación 360°. Consta de cuestionarios con criterios para revisar por cada competencia que será fortalecida con el proceso de autoaprendizaje. Lo aplica cada docente, con la participación de diferentes miembros de la comunidad educativa (jefe directo, compañero docente, estudiante, padre de familia). Los resultados son tabulados y le sirven al participante para conocer los aspectos en los que deberá concentrar su trabajo práctico en los ámbitos personal e institucional.

### b) Registro del proceso

Cada participante, durante el proceso de auto aprendizaje, lleva un **Diario de procesos**. En él pueden sistematizar su experiencia, anotando aciertos y desaciertos. Es una ayuda para retener en forma sistemática la experiencia que día a día cada individuo va adquiriendo, incentivando la capacidad de construir y aplicar conocimiento; un medio para tomar conciencia de los propios procesos de pensar, aprender, resolver problemas y de cómo va cambiando (o no) la forma de pensar y de actuar sobre el desarrollo del Ser.

Al finalizar la ruta del Ser cada maestra y maestro que se certifica escribe una crónica que da cuenta de lo vivido durante el proceso de formación, y diligencia el **instrumento Preguntas de Cierre**, que permite recolectar,

desde la percepción del participante, sus logros frente al mejoramiento personal y profesional. Ambos instrumentos sirven para hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos.

### **c) Medición de la calidad del Servicio-Satisfacción**

El interés principal del equipo de diseño de Ser + Maestro® está centrado en lograr una experiencia satisfactoria para los participantes. Para ello se emplean **Encuestas de satisfacción**, con la metodología basada en el modelo de desarrollo y utilización de cuestionarios de satisfacción de clientes.<sup>39</sup> Se aplica tanto para los beneficiarios, como para los aliados.

### **d) Apoyo y seguimiento**

Los responsables de la ejecución de las actividades serán los formadores o facilitadores que han sido certificados como tales. Los facilitadores se seleccionan principalmente por su calidad humana, respondiendo a un perfil de partida que exige haberse formado en los módulos, mostrar interés por compartir su experiencia de cambio personal a través de la formación a maestras y maestros, gusto por la interacción y el trabajo en equipo, visión global de los problemas (análisis-síntesis) relacionados con el Ser y el Hacer educativo, autogestión y disposición.

Ser + Maestro® cuenta con instructivos para cada taller, que el facilitador debe seguir de manera rigurosa, lo que garantiza la calidad, coherencia y estandarización del proceso. El seguimiento es competencia del facilitador, cuyas funciones están encaminadas a determinar, organizar y desarrollar las acciones para propiciar el cambio, apoyando a las maestras y los maestros en el proceso, monitoreando a distancia el ejercicio de autoaprendizaje para orientarlo hacia las metas propuestas y recoger las inquietudes y necesidades de apoyo de los participantes en pro del mejoramiento. Así mismo, priorizar los retos y las dificultades que deban afrontarse. El facilitador está disponible para atender las

---

<sup>39</sup> Bob Hayes. *Measuring Customer Satisfaction: Survey Design, Use, and Statistical*. Milwaukee: ASQ Quality Press, 1992.

necesidades de acompañamiento que por acción del proceso de cambio personal sean requeridas y realiza el seguimiento a través de correo electrónico.

Es competencia de los Voluntarios Empresariales (tutores virtuales) precisar los apoyos necesarios para favorecer la mejora de los participantes.

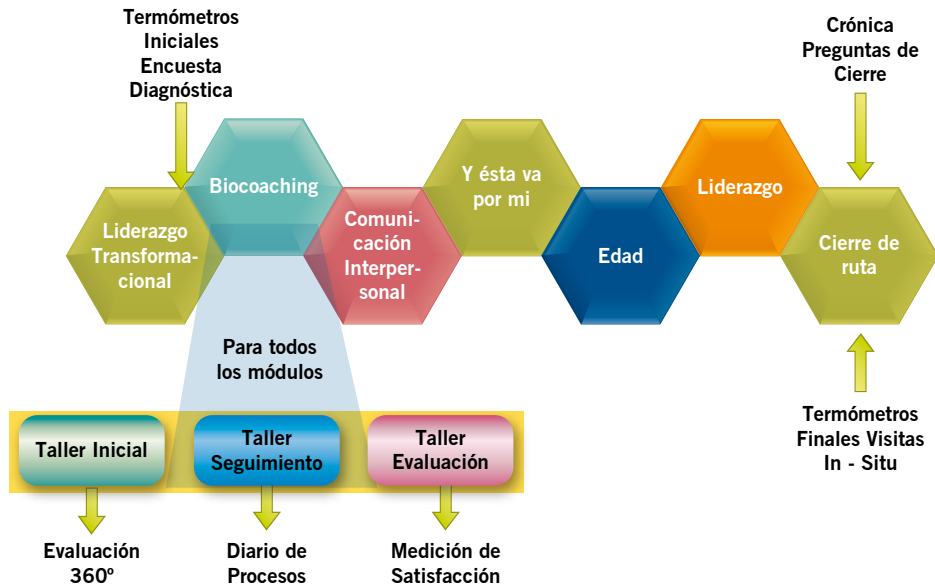
### e) Visitas de campo

Con el fin de complementar el proceso evaluativo de la experiencia se realizan, a manera de muestra, algunas visitas de campo que permiten recolectar evidencias sobre el impacto que perciben los miembros de la comunidad educativa (personal e institucionalmente) a la que pertenece la maestra o el maestro frente a su proceso de mejora personal.

Con los datos recolectados a partir de la batería de instrumentos, se alimenta el Sistema de Información de Ser + Maestro<sup>®</sup>, compuesto por las siguientes bases de datos:

- Base de datos de maestras y maestros participantes: por institución educativa, municipio, cargo, formación y niveles atendidos.
- Base de datos de encuesta diagnóstica: caracteriza a los participantes de acuerdo con edad, orientación sexual, nivel socioeconómico, formación profesional, estado civil, relación con zona de conflicto, discapacidad, entre otros.
- Control de asistencia a talleres y entrega de actividades: permite hacer seguimiento a la deserción y a definir quiénes pueden ser certificados acorde con los parámetros del programa.
- Seguimiento a indicadores: **eficiencia** (costo de proyecto, costo de beneficiario); **eficacia** (número de municipios impactados, número de beneficiarios directos, número de beneficiarios indirectos, número de I.E. impactadas, número de grupos, número de talleres presenciales realizados, y número de maestras y maestros certificados); **impacto** (cambios en calidad de vida de la maestra o el maestro y cambios en las actitudes que tengan implicaciones en la gestión escolar); **pertinencia** (porcentaje de satisfacción de beneficiarios, porcentaje de satisfacción de aliados, porcentaje de deserción); **puntualidad y oportunidad** (cumplimiento de cronograma).

Gráfico 14. Esquema activos de conocimiento Ser + Maestro®



Fuente: Ser + Maestro®.

### Sistema de Información Alianza (SIAL)

Como se expuso en el capítulo 4 de primera parte del libro, dedicado al Modelo Escolar para la Equidad (MEPE), la Alianza por la **Educación con Calidad y Equidad**<sup>40</sup> es una sumatoria de capacidades, recursos y acciones interinstitucionales, cuyo objetivo principal es fortalecer la eficiencia y la calidad de la gestión escolar de las instituciones educativas oficiales de Antioquia, para obtener mejores resultados en los procesos de aprendizaje de estudiantes que se encuentran en desventaja por sus condiciones socioeconómicas y culturales.

La Alianza desarrolla los procesos de intervención a la luz del Marco de Estrategias Educativas para la Equidad (MEPE), que propone un trabajo

<sup>40</sup> Hacen parte de la Alianza la Fundación Fraternidad Medellín, Dividendo por Colombia, Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA), Empresarios por la Educación (ExE) y Proantioquia.

integral y sistémico alrededor de la gestión de aula, institucional y de contexto, que conlleva acciones de formación y acompañamiento permanente con los maestros de matemática, lenguaje e investigación, con los rectores y coordinadores de instituciones educativas, así como con los secretarios de educación y sus equipos de trabajo.

Desde la Alianza en Oriente<sup>41</sup> se cuenta con un activo de conocimiento materializado en un sitio web denominado SIAL (Sistema de Información Alianza). Se entiende como una fuente de información primaria y cumple dos tareas: **monitoreo y evaluación**. La primera, sobre la intervención al seguimiento (durante el trabajo en campo) de los procesos y productos; la segunda apoya la valoración que se realiza al logro de los objetivos del programa, respecto de los efectos producidos en las instituciones educativas acompañadas.

Este activo de conocimiento trabaja por módulos, cada uno de ellos desarrolla diferentes funciones necesarias para el procesamiento de la información recolectada en campo que, a su vez, sirve para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los indicadores. Los principales módulos son:

- **De seguridad.** Da los accesos a los usuarios y controla los ingresos no deseados a la aplicación.
- **De administración.** Permite configurar los tipos de usuarios, las instituciones educativas y todas las demás funciones del sistema.
- **De seguimiento.** Permite ver, ingresar y agendar a los operadores sin que ellos se crucen en sus actividades, envía correos electrónicos para recordarles sus responsabilidades y almacena las asistencias y fotos de cada uno de los talleres.
- **De Línea de Base.** Es un módulo dinámico que permite ingresar y almacenar la información recolectada durante la aplicación de los instrumentos de línea de base y la información del estado final de las instituciones, información que permitirá obtener la evaluación del cumplimiento de los indicadores de resultado.

---

<sup>41</sup> La Alianza del Oriente antioqueño es la experiencia que ha servido de modelo estructural para la conformación de otras que funcionan en pro de la calidad de la educación en el departamento y en el país.

- **De evaluación.** Es el de ingreso de las evaluaciones de proceso de cada una de las actividades ejecutadas en las instituciones acompañadas.
- **De reportes.** Genera información dinámica para hacer cruces entre variables.

Con este monitoreo y evaluación se consigue identificar a tiempo las dificultades que se presenten durante el acompañamiento. De esta manera, al tomar decisiones, además de brindar herramientas que permitan la planeación continua y la ampliación del programa, también se logra valorar el cumplimiento de los indicadores propuestos y el impacto generado. Finalmente, brinda información necesaria para realizar ajustes que retroalimenten y mejoren la calidad futura y la puesta en práctica del programa.

### **Base de datos sobre la intervención privada en Educación**

Como aporte a la organización de la información sobre la intervención de la empresa privada en la educación del departamento, Proantioquia viene adelantando una base de datos que ayuda a tener una mirada general y específica de lo que cada institución educativa ha recibido en términos de intervención para el mejoramiento de la calidad de la educación y de qué fundación o empresa. Esta herramienta permitirá, además, la toma de decisiones y la priorización de las acciones en los territorios más necesitados, en pos de la equidad educativa para el departamento. Además, ofrecerá la posibilidad de:

- Reconocer especialistas en intervenciones específicas.
- Intervenir el territorio de manera organizada.
- Realizar referenciación entre iniciativas.
- Dar oportunidades para fortalecer indicadores de impacto.
- Disponer de información para el acompañamiento a la escuela desde sus necesidades.
- Conservar la historia y las evidencias de la intervención privada.

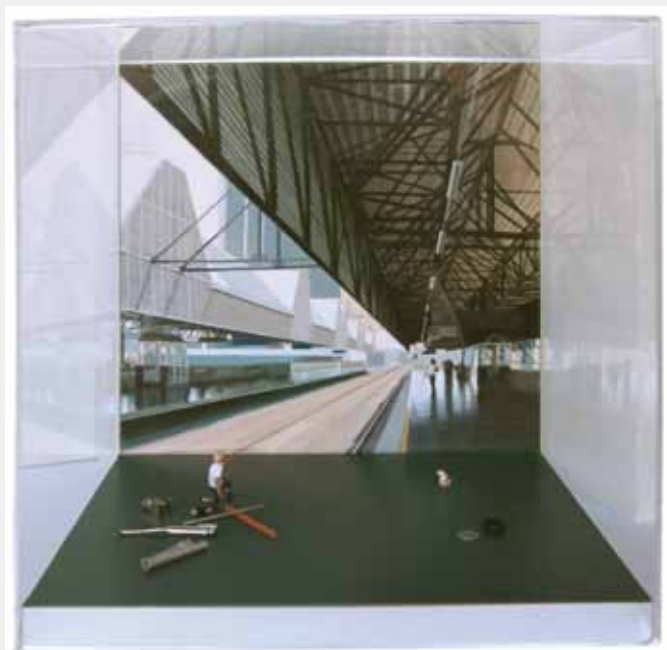
Los activos de conocimiento en educación que posee Proantioquia le han permitido incidir en los procesos de calidad de la educación en el departamento y buscan, en el mediano plazo, ofrecer alternativas que propendan al mejoramiento continuo de la labor educativa y de la equidad regional.

## Referencias

- ALIANZA DE ANTIOQUIA POR LA EQUIDAD. Documento estratégico y metodológico. Medellín: julio de 2005. 20 p.
- ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. Ordenanza 025 del 24 de noviembre de 2008.
- BAUM, Gabriel; NEMIROVSKY, Adolfo y SABELLI, Nora. "La educación en ciencia y tecnología como derecho social en la Economía del Conocimiento". En: *Revista de Trabajo*. Buenos Aires, año 4, No. 5, enero-julio de 2008.
- BOLÍVAR O., Ligia. *Sistematización de experiencias educativas en derechos humanos, una guía para la acción*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Cuadernos pedagógicos, 2002.
- CADENA, Félix. *La sistematización como creación de saber de liberación. Guía para la consolidación de procesos de sistematización y autoevaluación de la educación popular*. Programa de Apoyo a la Sistematización y Autoevaluación de la Educación Popular. Chile: CEEAL, 1987.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1444 del 4 de mayo de 2011.
- FAO. *Guía metodológica de sistematización*. Recurso en línea <http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/guia-met.pdf> (Consultado en abril de 2010).
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *La equidad social en Antioquia. Informe preliminar 2004*. Medellín: Observatorio de Vida Gobernación de Antioquia, enero de 2005. 20 p.
- JARA, Oscar. *Dilemas y desafíos de la sistematización de experiencias*. Costa Rica: Centro de estudios y publicaciones Alforja, 2010.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011: Colombia rural razones para la esperanza*. Bogotá: INDH / PNUD, septiembre de 2011. 87 p.
- RUIZ BOTERO, Luz Dary. *La sistematización de prácticas, 2001*. Recurso en línea <http://www.oei.es/equidad/liceo.PDF> (Consultado en abril de 2010).
- SCARBOROUGH, N. M. (2011). *Essentials of Entrepreneurship and Small Business Management* (Vol. 6). Chicago, USA: Prentice Hall.

## Parte III. Retos de futuro para Medellín y su área de influencia

Los capítulos que se presentan a continuación estuvieron a cargo de Piedad Restrepo R. (Capítulo 1), Tatiana Zuluaga G. (Capítulo 2, con el apoyo de Claudia Restrepo P. y Sergio Tobón O.), Alejandro Echeverri R. y *ae arquitectos* (Capítulo 3), Sergio Vélez C. (Capítulo 4, con el apoyo de Sergio Tobón O.)



Nadir Figueroa.  
De la serie *Días azules*  
Pintura de acrílico, personajes en  
resina, madera y cristal de acrílico  
26 x 26 x 21 cm. 2009.  
Colección privada

<b>Introducción</b> .....	228
<b>Capítulo 1</b> .....	231
<b>Calidad de vida</b> .....	231
Creación de empleo. La mejor política pública .....	236
Calidad de la educación dinamiza las economías y las oportunidades de empleo .....	238
Diferencias territoriales en indicadores de salud.	
Reflejo de las disparidades socioeconómicas .....	240
Seguridad. Factor determinante de la satisfacción con la ciudad .....	242
Hábitat urbano. Décadas de precaria planificación y bajo control .....	245
<b>Capítulo 2</b> .....	256
<b>Gestión integral del hábitat. El caso de los bordes de Medellín</b> .....	256
Necesidad de una gestión integral del hábitat .....	257
Hábitat y bordes de Medellín. Una aproximación al riesgo .....	259
Problemas en la dimensión técnica .....	260
Problemas en la dimensión regulatoria .....	261
Problemas en la dimensión social .....	261
Cinturón verde. Reto e instrumento de contención .....	263
Propuesta de ruta para una política de gestión integral de los bordes de Medellín .....	265
<b>Capítulo 3</b> .....	270
<b>El Río Negro y el sector de Llanogrande. Propuesta para el rescate de su potencial ambiental y residencial</b> .....	270
Antecedentes .....	270
Área de estudio, problemas y oportunidades .....	271
Objetivos .....	272
Propuesta, alcance y componentes .....	273
Visión futura del territorio .....	276
Implementación .....	277
Conclusiones .....	278
<b>Capítulo 4</b> .....	279
<b>Retos del sistema de salud. Régimen Subsidiado en Medellín y Antioquia</b> .....	279
Agenda de trabajo del CPS .....	279
Principales propuestas .....	281
Recomendaciones para el aseguramiento del Régimen Subsidiado en Medellín y Antioquia .....	284
<b>Referencias</b> .....	288

## Introducción

Esta tercera parte hace referencia a retos de ciudad en los que la Fundación Proantioquia y sus aliados han hecho planteamientos con base en estudios serios. No se trata de todos los retos ni en todos los campos y tampoco se incluyen los referentes a los temas de educación básica y media y competitividad en que trabaja Proantioquia, pues ellos han sido inscritos, por razones metodológicas, en la Parte II de este libro.

Al cierre de la edición (marzo de 2013) se han conocido cinco importantes noticias para Medellín:

1. La ciudad es la segunda capital del país con mayor conexión a Internet, según el ranking del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic).<sup>1</sup>
2. Según la Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana,<sup>2</sup> “con excepción de Medellín y el área metropolitana, la producción industrial en las otras zonas del país decrece, apuntando al terreno negativo”.<sup>3</sup>
3. En el artículo “El milagro de la Comuna 13”, publicado por el periodista alemán Daniel Deckers en el periódico Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ),<sup>4</sup> se da cuenta de los logros alcanzados en esa zona en cuanto a presencia institucional, seguridad e inversión social.
4. Las estadísticas nacionales de turismo muestran que al cierre del año 2012 hubo una afluencia histórica de visitantes a Medellín, consolidándola como uno de los principales sitios de interés del país.

---

<sup>1</sup> “Por qué somos líderes en acceso a Internet”. En: *El Colombiano*, Medellín, 14 de enero de 2013, p. 12. <http://movil.elcolombiano.com/article/111994>.

<sup>2</sup> Ver información de la Coalición en: <http://www.coalicionindustrial.com.co/>

<sup>3</sup> *Portafolio*. 8 de enero de 2013. En: <http://www.portafolio.co/negocios/comportamiento-la-industria-colombiana>.

<sup>4</sup> Ver: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://e39c73ade020e-2c42477ff31d4d40fbb>.

5. Entre doscientas ciudades candidatas al título de “Ciudad Innovadora del año 2012”, otorgado por el *Citi Group*, el *Wall Street Journal Magazine* en asocio con el *Urban Land Institute*, Medellín fue escogida como ganadora de una terna finalista con ciudades tan reconocidas por su desarrollo como Tel Aviv y Nueva York.<sup>5</sup>

Estos cinco hechos corroboran una tendencia de mejoramiento de la ciudad que se ha venido logrando durante los últimos años, basada en la competitividad, la inclusión social, la transformación urbano-espacial y el desarrollo innovador, cuyos pilares han sido gobiernos locales transparentes, abiertos y dispuestos a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana; alta movilización y compromiso social alrededor de los planes de desarrollo, continuidad en políticas públicas y alianzas público-privadas para el mejoramiento de la calidad de vida.

Desde 2005, el programa Medellín Cómo Vamos (MCV)<sup>6</sup> mide anualmente, a través de indicadores objetivos y subjetivos (percepción ciudadana), cómo marcha la ciudad en su situación económica, educación, cultura, recreación y deporte, salud, seguridad, vivienda y servicios públicos, medio ambiente, movilidad y espacio público, participación ciudadana, responsabilidad social y gestión pública. Sin duda, el balance del conjunto de estos indicadores demuestra una tendencia clara de mejoramiento en la calidad de vida de Medellín. Con sus metodologías comparativas y con la información recogida a lo largo de siete años, Medellín Cómo Vamos permite, a su vez, visualizar los retos que aún tiene la ciudad en cada uno de los campos descritos, pues sin duda la tarea de mejoramiento continuo sigue siendo necesaria y es el norte que se ha trazado la ciudad. El primer capítulo de esta tercera parte corresponde al análisis de dichos retos.

Un aspecto muy especial entre los retos globales para el futuro de Medellín es la gestión integral del hábitat y la necesidad de una política al respecto. Por la

---

<sup>5</sup> Ver: <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>.

<sup>6</sup> Iniciativa conjunta de los periódicos *El Tiempo* y *El Colombiano*, las Cámaras de Comercio de Bogotá y de Medellín para Antioquia, las Cajas de Compensación Comfama y Comfenalco, la Universidad Eafit y las fundaciones Corona y Proantioquia.

importancia del manejo de los bordes de la ciudad para la calidad de vida de sus habitantes —y considerando que el tema es uno de los focos centrales del “Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín una hogar para la vida”, el Centro de Pensamiento Social (CPS)<sup>7</sup> ha formulado una propuesta específica que constituye el capítulo dos de esta tercera parte del libro.

Complementario al capítulo de gestión integral del hábitat de Medellín, se presenta el documento: “El Río Negro y el sector de Llanogrande: propuesta para el rescate de su potencial ambiental y residencial”. Se trata de un trabajo que, además de buscar medidas que corrijan los impactos negativos de las dinámicas en el Valle de San Nicolás del Municipio de Rionegro, provee una metodología de planificación a escala intermedia para responder de manera práctica y tangible a los procesos de ocupación del suelo, que cada vez se presentan con menor cuidado en los municipios de Antioquia, particularmente en las áreas de influencia de Medellín, afectando directamente su entorno.<sup>8</sup>

El último capítulo recoge los aportes más relevantes que sobre el sistema de salud ha hecho el CPS en el período 2009-2012. Enfatiza en las propuestas sobre la sostenibilidad del sistema y, por último, presenta algunos insumos conceptuales y técnicos con relación a la creación de una EPS mixta (con capital público y privado).

Recientemente se ha impulsado, por parte de las administraciones municipal y departamental, la necesidad de crear una EPS mixta para mejorar la prestación de los servicios de salud en nuestra región. En ese contexto, el Centro de Pensamiento Social realizó una investigación con los elementos técnicos, financieros e institucionales que se consideran convenientes para el funcionamiento de dicha EPS mixta.

---

<sup>7</sup> El Centro de Pensamiento Social es una iniciativa conjunta de Comfama, la ANDI, ARP Sura, ISA y Proantioquia. Ver más en: [www.centrodepensamientosocial.org/](http://www.centrodepensamientosocial.org/).

<sup>8</sup> Estudio elaborado por *ae arquitectos* (Alejandro Echeverri Arquitectos), con el concurso del Municipio de Rionegro y la Fundación Proantioquia y el apoyo de las Fundaciones Argos, Grupo Nacional de Chocolates, Fundación Fraternidad Medellín y Fundación Social Pinar del Río y de las empresas Brinsa S.A., Colombiana de Inversiones, Colombiana de Comercio, Concreto S.A., Almacenes Éxito S.A. y Familia del Pacífico Limitada.

## Capítulo 1. Calidad de vida

El Programa Medellín Cómo Vamos (MCV) tiene como propósitos centrales hacer seguimiento a la calidad de vida en la ciudad e incidir en la política pública local. Desde 2006 viene cumpliendo dichos objetivos mediante una metodología de trabajo que se resume en el seguimiento a un conjunto de indicadores, tanto objetivos como subjetivos: en el primer caso, con datos provenientes de fuentes oficiales y, en el segundo caso, con datos obtenidos a partir de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) que realiza anualmente en 1.500 hogares de Medellín. Además, se convocan mesas de trabajo con expertos, en las se discuten temas específicos y se desprenden recomendaciones puntuales de política, y entrevistas a profundidad con expertos para identificar retos de ciudad.<sup>9</sup>

Fruto del trabajo de seguimiento y análisis sistemático realizado durante los últimos siete años, es posible identificar los principales retos que enfrenta Medellín en la actualidad en las áreas prioritarias de la calidad de vida, como: empleo, educación, salud, seguridad ciudadana, vivienda, medio ambiente, movilidad vial y espacio público; y tomando como ejes del análisis la evolución de la demografía, la pobreza y la desigualdad.

Las grandes urbes en el mundo, especialmente aquellas asentadas en países en desarrollo, enfrentan dos retos mayúsculos en el siglo XXI: la promoción de un desarrollo urbano sostenible, entendido como el desarrollo que proporciona calidad de vida sin degradar las condiciones ambientales de la ciudad y su entorno; y la superación de la pobreza y las condiciones de exclusión.

Medellín, justamente, enfrenta en la actualidad dichos retos. Mientras en 1948 la ciudad contaba con 358.189 habitantes, quienes demandaban 1,04 m<sup>3</sup>/segundo de agua, y generaban 0,73 m<sup>3</sup>/segundos de agua residual, para 1970 triplicaba su población (1.151.762), su consumo de agua promedio (3,33) y su

---

<sup>9</sup> Para conocer más a fondo la metodología ver el apartado “Activo 1. Medellín Cómo Vamos”, en la Parte II de este libro, pág 118.

producción de agua residual (2,33). Casi 30 años después, frente a los datos de 1970, había duplicado la población (2.316.853), el consumo de agua (6,70) y la producción de agua residual (4,69).<sup>10</sup>

**Un buen porcentaje de ese crecimiento poblacional en Medellín en las últimas décadas corresponde a la llegada a la ciudad de personas provenientes de otros municipios del país, especialmente del departamento de Antioquia.**<sup>11</sup> Entre 2002 y 2011 el número de personas que llegaron de otros municipios a Medellín fue de 155.976,<sup>12</sup> de los que el 73,2% fueron reconocidos como desplazados.

El mayor desafío para la ciudad, en cuanto a esta masiva llegada de personas, es su bajo nivel de escolaridad: el perfil de quienes han llegado desde el año 1998 muestra que el 31% no tienen ningún nivel de escolaridad, y el 43% alcanzan sólo el nivel de estudios de básica primaria. Así mismo, un alto porcentaje de estas personas expresan su deseo de no regresar a sus tierras: en 1998 un 83% lo expresaron así, y para 2010 esa cifra aumentó a 94%.<sup>13</sup>

El gran número de personas que llegan a la ciudad por desplazamiento o búsqueda de mejores oportunidades presiona la oferta de bienes y servicios del gobierno local, y dificulta que muchos indicadores socioeconómicos avancen conforme se invierten cuantiosos recursos. Para ejemplificar lo anterior, entre 2004 y 2011 el promedio de inversión pública municipal sobre los gastos

---

<sup>10</sup> Alcaldía de Medellín. *Presentación en mesa de trabajo del Programa Medellín Cómo Vamos sobre medio ambiente*. Medellín, 2010. Disponible en: <http://medellincomovamos.org/presentacion-gestion-ambiental-de-medellin>.

<sup>11</sup> Personería de Medellín (2012). "Recepción de Encuestas. Población Desplazada", 31 de diciembre de 2011.

<sup>12</sup> Los datos para 2002 y 2003 tienen como fuente la Secretaría de Gobierno de Medellín, los datos para 2004-2011 corresponden a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas del Departamento para la Prosperidad Social.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

totales alcanzó el 82%,<sup>14</sup> no obstante y pese a las altas inversiones en los últimos ocho años en vivienda, que significaron la construcción de más 20.000 soluciones de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), el déficit cuantitativo para los estratos uno, dos y tres ha permanecido relativamente estable, mientras en 2004 representaba el 8,8% del total de viviendas en esos estratos, en 2009 representó 9,3%.

Las ciudades que son tomadas como ejemplo en materia de sostenibilidad en el ámbito mundial comparten esencialmente dos características: las políticas para disminución de la migración y la lucha contra la pobreza en sus territorios. En Medellín, estos retos están íntimamente ligados: el bajo nivel de capital humano de la mayoría de quienes migran a Medellín dificulta el acceso a oportunidades laborales, engrosando las filas del desempleo y la pobreza en la ciudad.

Los centros urbanos en Colombia, entre ellos Medellín y la región metropolitana, han experimentado una reducción sostenida en los niveles de pobreza y pobreza extrema. Entre 2002 y 2011, la tasa de pobreza se redujo en 17 puntos porcentuales, pasando del 36,5% al 19,2%, mientras la pobreza extrema se redujo en cuatro puntos porcentuales, pasando del 8,0% al 4,0%.<sup>15</sup>

Este resultado positivo ha sido posible, primordialmente, gracias a la ampliación de coberturas de servicios básicos como la salud, por iniciativa tanto del gobierno nacional como municipal;<sup>16</sup> la educación, con un aumento

---

<sup>14</sup> Cálculos de Medellín Cómo Vamos con base en información de la Subdirección de Información de Planeación Municipal.

<sup>15</sup> DANE. *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2011*. Anexos. Bogotá, 2012 Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=430&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=66).

<sup>16</sup> Entre 1998 y 2004 hubo un estancamiento de la cobertura en el Régimen Subsidiado. En el Plan de Desarrollo 2004-2007 se estableció como meta un aumento en la cobertura del 50%. La meta se superó con creces, ya que se pasó de tener 267.519 afiliados en 2004 a 620.496 en 2007, manteniéndose en niveles muy cercanos hasta el 2011, lo cual representa coberturas superiores al 90% y alcanza en 2011 el 96%. Este salto cuantitativo en la cobertura fue posible gracias a un aumento significativo de los recursos provenientes tanto del Sistema General de Participaciones como de los recursos propios del Municipio de Medellín.

de la cobertura neta total, que abarca los niveles de transición hasta la media, pasando del 79,2% en 2004 al 88,3% en 2011, y una apuesta del gobierno municipal por la primera infancia, que condujo a un aumento en la cobertura de la educación inicial (niños de tres y cuatro años) del 19,2% al 76,2% para el mismo período; y, finalmente, el mantenimiento de coberturas universales en servicios públicos domiciliarios como energía, acueducto, alcantarillado y aseo.

Así mismo, el contexto macroeconómico fue favorable para todas las áreas metropolitanas en Colombia en la última década; luego de una crisis económica que se extendió de 1998 a 2000, éstas experimentaron una reducción significativa en sus tasas de desempleo. En el caso de Medellín y su área metropolitana la reducción fue cercana a cinco puntos porcentuales, bajando de un promedio cercano al 17% en 2002 a 12% en 2011. El mayor acceso a oportunidades de empleo implica también mayores oportunidades de acceso a bienes y servicios y a una menor autopercepción de pobreza, como lo muestra la EPC: mientras en 2006 el 33% de hogares de la ciudad se autopercebían como pobres, en 2012 esa cifra se ubicó en 15%.<sup>17</sup>

La evolución de la inflación también fue favorable para el país y la ciudad al mantenerse en un dígito y con relativa estabilidad.

Pese a los avances en la reducción de la pobreza, tanto en su medición objetiva como subjetiva, la ciudad no ha estado al margen de problemas marcados de desigualdad, evidenciados mediante mediciones basadas en el ingreso (coeficiente de Gini) y mediciones de condiciones socioeconómicas de carácter multidimensional.

**La ciudad y la región metropolitana han ocupado en los últimos años los primeros lugares en el contexto nacional en cuanto a la desigualdad en**

---

<sup>17</sup> Medellín Cómo Vamos. *Análisis de la Evolución de la calidad de vida en Medellín, 2008-2011*. Medellín, 2012. Disponible en: <http://medellincomovamos.org/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-de-medellin-2008-2011>.

**el nivel de ingresos.** En 2002, luego de Bogotá, Medellín era la ciudad región más desigual, y a 2011 pasa al cuarto lugar, mejorando el índice de Gini que bajó de 0.547 a 0.507<sup>18</sup> en esos años. No obstante, como lo evidencian distintos índices construidos por el Departamento de Planeación del Municipio de Medellín con el objetivo de orientar la inversión social, las condiciones socioeconómicas presentan diferencias significativas entre comunas y corregimientos.

Así, el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV),<sup>19</sup> que va de cero a cien, siendo cero el menor nivel de vida y cien el mayor, estuvo por debajo de 40 en 2011 para las comunas Popular, Manrique, Santa Cruz, Villa Hermosa, San Javier y Doce de Octubre. Por su parte, las comunas de mejores condiciones de vida fueron El Poblado y Laureles, por encima de 70 puntos, y muy por encima del promedio en la ciudad, que fue de 47.

Los resultados obtenidos desde 2006 en la EPC en cuanto a la **situación económica de los hogares y su autopercepción de pobreza también son indicativos de que las desigualdades permanecen en la ciudad** y que es la zona Nororiental (comunas de Popular, Santa Cruz, Manrique y Aranjuez) la de menor calidad de vida al mostrar los peores indicadores en el período 2006-2012. En promedio, uno de cada cuatro hogares manifestó carencias socioeconómicas. En 2012 un 21% manifestó carencias importantes en su alimentación,<sup>20</sup> 20% que sus ingresos no les permitieron cubrir los gastos mínimos y 24% se autopercebieron como pobres.

---

<sup>18</sup> DANE. *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2011*. Anexos. Bogotá, 2012. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=430&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=66).

<sup>19</sup> Constituido por quince componentes, a saber: entorno y calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos, medio ambiente, escolaridad, desescolarización, movilidad, capital físico del hogar, participación, libertad y seguridad, vulnerabilidad, salud, trabajo, recreación, percepción de la calidad de vida e ingresos.

<sup>20</sup> La pregunta precisa es: en las últimas cuatro semanas, ¿usted o algún miembro de su hogar tuvo que comer menos de tres comidas diarias porque no había suficientes alimentos?

## Creación de empleo. La mejor política pública

En general, la EPC evidencia un fuerte vínculo entre la autopercepción de pobreza y la condición de desempleo de uno o más miembros del hogar, y la precariedad del poder adquisitivo de los hogares para dar cuenta del costo total de bienes básicos de la canasta familiar, como los alimentos, los servicios públicos y la vivienda.

La generación de mayores oportunidades de empleo ha ocupado el primer lugar en las prioridades ciudadanas en la EPC desde 2006, lo cual es indicativo de que la ciudadanía, más que esperar ser objeto de subsidios, desea **ser generadora de sus propios ingresos** para obtener con suficiencia y calidad los bienes y servicios a los que actualmente no tiene acceso.

Como en el caso de las diferencias en la percepción de las condiciones socioeconómicas de los hogares, el acceso a las oportunidades de empleo en la ciudad presenta diferencias apreciables. Mientras en 2011 la tasa de desempleo promedio para la ciudad fue de 12,2%, para las comunas Popular, Manrique y Santa Cruz fue de 17,3%, 17,1% y 14,6%<sup>21</sup> respectivamente. Más preocupante aún son las tasas de desempleo para los jóvenes<sup>22</sup> más pobres en la ciudad: para el 20% más pobre fue de 47,4%, mientras para el promedio de los hogares urbanos en Colombia fue del 40,5% en 2011.<sup>23</sup>

Como se mencionaba anteriormente, en los últimos años Medellín y su región metropolitana han mostrado una tendencia descendente en su tasa de

---

<sup>21</sup> Subdirección de Información del Departamento de Planeación de Medellín, con base en DANE.

<sup>22</sup> La información del DANE desagregada para la juventud (personas entre catorce y veintiséis años) permite observar tasas de desempleo mayores que para el promedio de toda la población económicamente activa, especialmente en el caso de las mujeres jóvenes. En las trece principales ciudades, durante el período 2004-2010, la tasa de desempleo para ese grupo de edad estuvo alrededor de 20%, cerca a 18% en hombres y a 24% en las mujeres.

<sup>23</sup> Hugo López. "Coyuntura laboral urbana y desafíos de la política". En: *El Colombiano*, Medellín, 15 de agosto de 2012.

desempleo, pasando de un promedio del 17% en 2002 a un 12% en 2011;<sup>24</sup> aunque dicho descenso puede ser descrito como algo positivo, persiste como reto la mayor generación de oportunidades productivas, en la medida en que aún se mantienen niveles de pobreza y desigualdad significativos, sin dejar de lado que, en sí mismo, un porcentaje positivo de desempleo, cualquiera que sea, significa un recurso ocioso para la sociedad.

Los gobiernos locales pueden desempeñar un papel fundamental en la aplicación de políticas que conduzcan a la reactivación y generación de empleo en las ciudades. Para ello es necesario diferenciar la generación de empleo transitorio y de empleo permanente, pues de esa diferenciación dependerán las acciones que se emprendan.

En el primer caso, en 2009 Medellín fue un buen ejemplo de una política contracíclica, con la aceleración de proyectos de vivienda y la adecuación de los escenarios deportivos para los Juegos Suramericanos, entre otras obras públicas.

En el segundo caso, para la generación de empleo permanente —desde la administración Fajardo (2004-2007) y, posteriormente, con la administración Salazar (2008-2011) — se trazó una ruta para ampliar las oportunidades de creación y acceso a nuevas plazas de trabajo, especialmente a través de la llamada Cultura del Emprendimiento (Cultura E). La ciudad ha contado desde entonces con programas que pasan por la educación, el emprendimiento, la especialización productiva y la innovación.<sup>25</sup>

Pese a los importantes recursos invertidos en dichas estrategias, son escasas las evaluaciones de impacto frente a la creación de nuevas empresas y nuevos

---

<sup>24</sup> En 2006 el DANE cambió la metodología para las mediciones del mercado laboral. Como consecuencia del trabajo realizado para el empalme de las series, se presentó un aumento en las tasas de desempleo anteriores a julio de 2006, con respecto a las calculadas con la metodología anterior; no obstante, el promedio de aumento para el promedio de las trece áreas metropolitanas llegó sólo a 0,3 puntos porcentuales.

<sup>25</sup> Medellín la Más Educada, Medellín Ciudad Clúster, Medellín Ciudad E, Enlaza Mundos y Ruta<sup>3</sup>.

empleos y su continuidad en el tiempo, a lo que ha contribuido la carencia de un sistema de información único sobre emprendimiento en la ciudad.

Más allá de los efectos de estos programas sobre la creación de nuevas fuentes de empleo, Medellín no cuenta con un plan local de promoción del empleo que le permita potenciar los beneficios de coyunturas favorables de la economía, como la de los últimos tres años, y de múltiples esfuerzos que se vienen realizando, tanto desde el sector público como desde el privado, para promover la creación de empresas, fortalecer el tejido empresarial, mejorar la formación para el empleo, entre otros.

Así mismo, en el plano regional se requiere la creación de políticas de mediano y largo plazo que apunten a un mayor desarrollo regional a través de la **formación de nuevas centralidades**, que generen oportunidades productivas permanentes desestimulando la alta migración a Medellín y, por ende, disminuyan la presión sobre la participación laboral.

## Calidad de la educación dinamiza las economías y las oportunidades de empleo

La ampliación de las oportunidades de empleo en una ciudad y la calidad de ese empleo generado están estrechamente relacionadas con la educación que reciben los niños, adolescentes y jóvenes. El reto más importante y transversal a todos los niveles educativos es la mejora en la calidad de la educación. En general, los resultados de las Pruebas SABER<sup>26</sup> para quinto y noveno grado mostraron un leve avance de los logros alcanzados por los estudiantes entre 2002 y 2009, tanto para los colegios oficiales como para los privados, siendo mayores para estos últimos.

Pese al avance, la mayoría de los estudiantes de la ciudad, especialmente los de colegios oficiales, aún no alcanzan niveles satisfactorios de logro. La mayoría

---

<sup>26</sup> El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) es la institución encargada de realizar pruebas censales con el fin de monitorear la calidad de la educación de los establecimientos educativos, con fundamento en los estándares básicos.

de los estudiantes en colegios oficiales obtuvieron en 2009 un nivel entre insuficiente y mínimo, niveles inadecuados para las competencias del área y el grado evaluados, de acuerdo con las categorías en que el ICFES divide los resultados.<sup>27</sup> Las pruebas de matemáticas, tanto en el grado quinto como en noveno, son las que en los colegios oficiales obtuvieron más bajo rendimiento: siete de cada diez estudiantes no adquieren las competencias requeridas. En el caso de las pruebas de lenguaje para quinto y noveno grados: seis de cada diez no las adquieren.

La prueba internacional del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), en la que Medellín participó en 2009 junto con Bogotá y Manizales, también permite ratificar que un alto porcentaje de estudiantes no alcanza el nivel mínimo en las pruebas; es decir, se ubican en el nivel uno de la clasificación propuesta por la OCDE:<sup>28</sup> en lectura, 43%; en matemáticas, 67% y en lenguaje, 51%, respectivamente. Como en las pruebas nacionales, las brechas entre colegios oficiales y no oficiales se mantienen, lo que implica una diferencia de más de un año de escolaridad.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> El ICFES define el nivel insuficiente como aquel en el que el estudiante no supera las preguntas de menor complejidad de la prueba, el nivel mínimo muestra un desempeño mínimo en las competencias exigibles para el área y grado evaluado; por su parte, el nivel satisfactorio muestra un desempeño adecuado en las competencias exigibles para el área y grado evaluado y es considerado por el ICFES como el nivel esperado que todos o la mayoría debería alcanzar y, finalmente, el nivel avanzado muestra un desempeño sobresaliente para las competencias exigibles para el área y el grado aprobado.

<sup>28</sup> La prueba Pisa clasifica los resultados en seis niveles. En el nivel uno están los resultados insuficientes para acceder a estudios superiores y para las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento; en el nivel dos clasifican los resultados mínimos adecuados para desempeñarse en la sociedad moderna; los niveles tres y cuatro son buenos aunque no alcanzan el nivel óptimo para las actividades cognitivas más complejas; en los niveles cinco y seis se ubican los resultados que permiten el potencial para desarrollar actividades de alta complejidad cognitiva, científica y otras.

<sup>29</sup> ICFES. *Boletín resultados Pisa 2009, Ciudades*. Bogotá, 2011. Disponible en: [http://www.icfes.gov.co/2012-07-05-14-55-31/doc\\_view/3942-boletin-resultados-de-pisa-2009-para-bogota-medellin-y-manizales](http://www.icfes.gov.co/2012-07-05-14-55-31/doc_view/3942-boletin-resultados-de-pisa-2009-para-bogota-medellin-y-manizales).

La igualdad de oportunidades en el acceso educativo debe incluir de forma prioritaria la mejora en la calidad de los servicios educativos, disminuyendo las brechas en los resultados de pruebas estandarizadas entre los colegios oficiales y no oficiales.

A la par con una mayor calidad educativa, también se requiere focalizar acciones novedosas en el nivel de secundaria para disminuir las tasas de repitencia y deserción, que son las más altas en el todo el ciclo de formación y que, finalmente, llevan a que la cobertura de la educación media, tanto neta como bruta, sea la menor.<sup>30</sup> El reto entonces es lograr mayor retención de los jóvenes en una educación media más pertinente y con mayor calidad. Una oportunidad de mejora pueden ser las jornadas extendidas en las que se vincule el entorno de las instituciones educativas, como parques, bibliotecas, museos, canchas deportivas, para atraer a los estudiantes con opciones deportivas, culturales y recreativas que los motiven a seguir el proceso educativo.

## **Diferencias territoriales en indicadores de salud. Reflejo de las disparidades socioeconómicas**

En los últimos años, Medellín avanzó en salud gracias a altos niveles de cobertura y acceso a estos servicios; no obstante, hubo retrocesos en cuanto a la calidad percibida. La EPC revela que desde el año 2008 ha habido un deterioro en la satisfacción con los servicios de salud y una reducción en el porcentaje de personas que sienten que en la ciudad se respeta su derecho a la salud.

Dicho deterioro está íntimamente relacionado con la crisis del Sistema de Seguridad Social en Salud nacional, que empezó a evidenciarse desde el año 2008 con la Sentencia T-760 de la Corte Constitucional, que obligó al Gobierno Nacional a realizar una reforma al sistema para garantizar su viabilidad. En esencia, los mayores problemas del sistema, aún no resueltos, son el flujo de recursos no

---

<sup>30</sup> De acuerdo con la Secretaría de Educación de Medellín, en 2011 la cobertura bruta en media fue de 79,4% y la cobertura neta fue de 58,1%.

oportuno a los diferentes agentes prestadores de servicios, un Plan Obligatorio de Servicios (POS) desactualizado, discriminación en el POS de acuerdo con régimen de afiliación, bajo nivel de regulación estatal y corrupción.

En el orden nacional, la opción de un seguro universal básico financiado con impuestos generales ha sido planteada por algunos expertos como una respuesta válida a los problemas del actual sistema. En el plano regional y local, se plantean opciones para la conformación de una Empresa Prestadora de Servicios de Salud (EPS) de carácter mixto, que permita subsanar la salida reiterada del sistema de EPS que prestan sus servicios al Régimen Subsidiado en el departamento de Antioquia y Medellín, generando perjuicios a los usuarios y que ponen en riesgo la sostenibilidad de la prestación del servicio.<sup>31</sup>

En cuanto a los indicadores del estado de salud, una de las mayores preocupaciones, en especial por su relación con la perpetuación de condiciones de exclusión y pobreza, es la concerniente al acceso universal a la salud reproductiva, específicamente con el embarazo adolescente. Pese a la reducción en los años recientes, la magnitud del fenómeno sigue siendo alta para el conjunto de la ciudad<sup>32</sup> y muy dispar por comunas, con una clara correlación entre condiciones socioeconómicas más precarias y mayores niveles de embarazo adolescente. Así las comunas Popular, Santa Cruz, Manrique y San Javier presentaron en los últimos años las mayores tasas de fecundidad adolescente, que van de 90 por mil a 130 por mil, muy por encima del promedio para la ciudad.

La puesta en marcha de la política pública para la prevención del embarazo adolescente —tanto nacional como local, a través de la definición de

---

<sup>31</sup> Un resumen ejecutivo de una investigación adelantada por el Centro de Pensamiento Social, que contiene elementos técnicos, financieros e institucionales considerados necesarios para el funcionamiento de dicha EPS mixta, se presenta más adelante, en el capítulo 4 de esta parte del libro, pág 279.

<sup>32</sup> El embarazo adolescente (15 a 19 años) ha mostrado una tendencia de descenso positiva al pasar en 2008 de 84,2 por mil mujeres a 71,7 en 2011, para una reducción del 14,8%, porcentaje semejante al de la región de más alto nivel de embarazo adolescente en el mundo, que es Latinoamérica, con 77 casos por mil mujeres en 2006.

programas integrales, con continuidad, dirigidos a la población objeto— será indispensable para reducir la gravedad del problema.

## **Seguridad. Factor determinante de la satisfacción con la ciudad**

La seguridad es uno de los temas más sensibles en Medellín, no sólo producto de cómo se mueven las variables objetivas como la tasa de homicidios o los delitos contra el patrimonio económico, sino también desde la percepción ciudadana en cuanto a la situación de seguridad de la ciudad, que impacta de forma significativa la satisfacción con Medellín como una ciudad para vivir.

Después de experimentar entre 2005-2007 las menores tasas de homicidios en casi veinte años, con un promedio de 35 homicidios por cien mil habitantes, entre 2008 y 2009 se presentó un aumento porcentual sin precedentes en dicha tasa, ubicándose en ese último año en 94,4 homicidios por cien mil habitantes. Este recrudecimiento de las muertes por homicidio ha sido producto, en su mayoría, de múltiples actividades ilegales ligadas al narcotráfico,<sup>33</sup> enquistadas en la ciudad desde los años ochenta y que van mutando en un proceso de adaptación a las nuevas realidades de sus negocios ilegales y a la acción gubernamental.

El inicio del nuevo siglo marcó para la ciudad un quiebre estructural en su tasa de homicidios, que significó pasar de tasas de entre 150 a casi 400 homicidios por cada cien mil habitantes, a cifras por debajo de cien a partir del año 2003. En general, ha habido una evaluación positiva de la labor adelantada por las últimas administraciones locales en materia de seguridad, por considerar que Medellín ha acogido la “receta internacional” de trabajo integral en temas como la prevención social para los factores de exclusión económica y social, la

---

<sup>33</sup> De acuerdo con la Alcaldía de Medellín, del total de homicidios en la ciudad aproximadamente el 63% obedecen al accionar de las organizaciones delincuenciales, mientras que los homicidios cometidos por personas ajenas a la delincuencia, en promedio, fueron seis veces menos que los originados en delincuencia profesional (MCV. *Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2011*, p. 31).

prevención situacional, actuaciones para mejorar el ambiente urbano (como los planes urbanos integrales), prevención institucional con las Casas de Justicia, y apoyo al fortalecimiento de la acción policial. Sin embargo, sigue habiendo retos importantes, en cuanto Medellín aún está entre las ciudades más violentas del mundo, tomando en cuenta la tasa de homicidios.<sup>34</sup>

La vinculación del narcotráfico y la violencia es ampliamente señalada por los expertos. En su mayoría aseguran que mientras persistan las actividades ilícitas asociadas al narcotráfico persistirá la violencia, en mayor o menor grado, en las ciudades afectadas por el primero.

En el año 2009 también se evidenció un aumento significativo en el fenómeno del desplazamiento forzado al interior de la ciudad, que da cuenta de nuevas formas de accionar de los grupos al margen de la ley. Mientras en 2008 hubo 1.798 personas que declararon desplazamiento, en 2009 llegaron a 5.531, en 2010 a 9.344 y en 2011 a 13.050. Lo más preocupante del fenómeno es que, de un lado, afecta en mayor proporción a poblaciones pobres y vulnerables que al ser víctimas del fenómeno terminan en una peor situación y, de otro lado, resquebraja el ya menguado capital social en la ciudad, al romper los lazos de las personas víctimas del fenómeno con sus comunidades.

La transformación de las dinámicas de los grupos al margen de la ley en Medellín, y en la mayoría de ciudades colombianas, debe ser estudiada con mayor profundidad para dar respuestas novedosas de política pública con impactos mayores a los alcanzados hasta ahora. Se requieren unas respuestas audaces e innovadoras y que sean tan adaptables como lo han sido los grupos ilegales y tan persistentes como lo ha sido la violencia. Hasta el momento, las acciones públicas dan cuenta de la desestructuración de grupos ilegales, pero no de las estructuras de poder que construyen para su funcionalidad.

---

<sup>34</sup> En un estudio comparativo a nivel mundial, en 2011 Medellín ocupó el puesto catorce, por debajo de ciudades como San Pedro de Sula en Honduras que ocupó el primer lugar con una tasa de 158,9, Juárez en México con una tasa de homicidios de 147,8, Caracas en Venezuela con una tasa de 98,7 Belem en Brasil con una tasa de 78,0 y Cali en Colombia con una tasa de 77,9.

En el orden nacional, la innovación en la política pública de seguridad ciudadana debe incluir como parte fundamental el funcionamiento del sistema de justicia y el carcelario, pues uno de los mayores problemas son los altos niveles de impunidad y de comisión de delitos dentro de las cárceles. Así mismo, se plantea la necesidad de institucionalizar los canales de coordinación entre las autoridades civiles y policiales para que estos no sean afectados por factores de índole personal, sino que dependan primordialmente de parámetros institucionales y, con ello, se puedan potenciar las acciones públicas.

En el plano regional, el trabajo de la Alcaldía de Medellín en alianza con la Gobernación de Antioquia, planteado a través de la Alianza Medellín y Antioquia (AMA), será vital, puesto que el entorno regional es señalado como una amenaza para la seguridad local dada la alta presencia de bandas criminales y frentes de las FARC en el departamento. Así que la coordinación de las acciones en pro de mayor seguridad con el gobierno departamental y con los municipios de la región metropolitana es una pieza fundamental en procura de mayor seguridad en la ciudad.

En el plano local, la definición de la política pública de seguridad debe compilar y sistematizar información integrada (intersectorial) sobre necesidades y demandas de las comunidades, atendiendo las diferencias en las inseguridades<sup>35</sup> que padecen las comunas y corregimientos, así como la valoración que éstas hacen de la acción institucional y su coordinación.

---

<sup>35</sup> Los principales problemas de seguridad en las comunas y corregimientos no son similares. A excepción de la comuna La Candelaria, que incluye el denominado “Centro” de la Ciudad y enfrenta las mayores dificultades en materia de seguridad, pues ostenta el primer lugar en número de homicidios y tiene la mayor participación en delitos contra el patrimonio económico, como el hurto a personas en vía pública, hurto en residencias, hurto de motos y hurto de carros; comunas como El Poblado y Laureles-Estadio muestran las menores cifras de homicidios, pero tienen una participación en delitos contra el patrimonio económico tan alta como La Candelaria. De otro lado, las comunas menos afectadas por delitos contra el patrimonio económico presentan un alto número de homicidios, como San Javier, Manrique, Popular, Villa Hermosa y los corregimientos de San Cristóbal, San Antonio de Prado y Altavista.

## Hábitat urbano. Décadas de precaria planificación y bajo control

El hábitat urbano es concebido como el conjunto de relaciones establecidas entre la vivienda como espacio físico que alberga a uno o más hogares, el entorno barrial circundante que, a su vez, incluye espacios públicos que permiten la relación con los otros que habitan la ciudad, sumado a la calidad del ambiente natural (agua, aire, tierra, biodiversidad) y, por último, las formas de movilidad vial que permiten los intercambios de diversa índole que requieren desplazamiento físico.

Este hábitat es quizás el terreno donde la política pública local tiene una mayor injerencia. En el caso de Medellín, en la última década se han gestado en este ámbito novedosas propuestas que configuran nuevos escenarios, con mayores alternativas de política, pero con problemas que aún permanecen.

Dentro de las prioridades ciudadanas en materia de hábitat, la vivienda ocupa el primer lugar como preocupación. De acuerdo con el DANE, a 2005 la ciudad contaba con un 14% de los hogares en déficit de vivienda, 48% (40.722) de éste de carácter cuantitativo y 52% de carácter cualitativo. A 2009, según la Subdirección de Información de la Alcaldía de Medellín, el déficit cuantitativo en los estratos uno, dos y tres ascendía a 48.078 viviendas, de las cuales un 66,7% correspondía al estrato uno.

Estas cifras revelan que, pese a como se planteó anteriormente, hasta el 2004 la política de vivienda no fue prioritaria. A partir de ese año, se trazan metas ambiciosas de construcción de vivienda de interés social para los hogares más pobres de la ciudad. En total, entre 2004-2011 se construyeron más de 20.000 soluciones habitacionales, que dieron cuenta de una reducción del déficit para los estratos dos y tres, mas no para el estrato uno, que a la postre significó un aumento en términos absolutos del déficit cuantitativo en la ciudad.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Este planteamiento es válido hasta el año 2009, año para el que se cuenta con la última cifra oficial disponible.

En ese sentido, un reto importante es la generación de nuevas estrategias para ayudar a que las familias de más bajos ingresos puedan efectivamente acceder a los subsidios de vivienda. En general, la revisión de nuevas alternativas para el financiamiento de la Vivienda de Interés Social (VIS), particularmente en el estrato uno, donde existen serias dificultades para lograr el cierre financiero para el acceso a vivienda propia. Alternativas como un Fondo de Garantías, que ya se aplican en otras latitudes y han demostrado su efectividad y su mayor alcance a públicos objetivos, podrían ser una opción.

Gran parte de la estrategia de construcción de nuevas soluciones habitacionales se ha centrado en el aprovechamiento de las pocas áreas de expansión para la construcción en altura, cuyo ejemplo más destacado es la Ciudadela Nuevo Occidente, que en la actualidad alberga aproximadamente 32.000 personas,<sup>37</sup> en su mayoría provenientes de barrios asentados en terrenos de alto riesgo.

La configuración de esos nuevos asentamientos en altura ha significado avances en materia de acceso a soluciones habitacionales, pero ha planteado nuevos desafíos, especialmente relacionados con la reducción de las oportunidades económicas de las familias, problemas de convivencia derivados de la propiedad horizontal y falta de sincronización entre la oferta de las unidades residenciales y la oferta de los equipamientos básicos constitutivos del hábitat.

Aunque se ha llevado a cabo un proceso de acompañamiento posterior a la reubicación de las familias, ha sido tardío y ha enfrentado dificultades. En ese sentido, es importante consolidar la estrategia para lograr mejores resultados en cuanto a la adaptación de las familias a su nuevo hábitat, lograr una mejor convivencia en un entorno de propiedad horizontal y hacer un especial énfasis en cuanto a las alternativas de ingresos para asumir los nuevos gastos a los que se enfrentan.

---

<sup>37</sup> Henao Gutiérrez, Juliana. "Abundan las quejas en Ciudadela Nuevo Occidente". En: *El Colombiano*. Medellín, 17 de enero de 2011. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/abundan\\_las\\_quejas\\_en\\_ciudadela\\_nuevo\\_occidente/abundan\\_las\\_quejas\\_en\\_ciudadela\\_nuevo\\_occidente.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/abundan_las_quejas_en_ciudadela_nuevo_occidente/abundan_las_quejas_en_ciudadela_nuevo_occidente.asp).

Más allá de la construcción de vivienda en áreas de expansión, que por lo demás son cada vez más escasas, se requieren otras alternativas. Uno de ellas es el desarrollo de los planes parciales, que en su mayoría han permanecido paralizados. La ciudad está hoy muy lejos de poder alcanzar procesos de “renovación urbana” fundamentales para disminuir el déficit. Por ejemplo, el plan parcial de Naranjal lleva doce años desde que se formuló y no se ha podido realizar. Las mayores limitantes para avanzar son la falta de claridad en la normatividad, en los mecanismos para llevar a cabo los planes parciales y la carencia de operadores urbanos. Como en el caso de la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS), se deben explorar alianzas público-privadas<sup>38</sup> que permitan avanzar en los procesos de renovación urbana.

También es indispensable reconocer el carácter metropolitano, no sólo de la vivienda sino también del hábitat. En el ámbito del Valle de Aburrá, la concentración de las opciones habitacionales para los más pobres en Medellín genera una sobrecarga en la ciudad que hace inviables soluciones integrales en el mediano y largo plazo, con el agravante de que muchos municipios aledaños no sólo están restringiendo la construcción de VIS, sino que están adoptando las prácticas de crecimiento desordenado y no planificado de la zona de mayores ingresos, como El Poblado.

En consecuencia, se requiere diseñar una política metropolitana de vivienda, donde el gobierno central tiene un papel crítico en su definición. La ciudad y la región necesitan estrategias coordinadas con los distintos niveles de gobierno que permitan, entre otros, el acceso efectivo de la población más pobre a la VIS, especialmente la del estrato uno. En este escenario, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) tendría que asumir el liderazgo en el diseño y puesta en práctica de macroproyectos de carácter metropolitano. Para ello es necesario, entre otros aspectos, idear mecanismos de carga equitativos en la región.

---

<sup>38</sup> Entre 2008 y 2011 se construyeron 16.505 nuevas soluciones habitacionales en los estratos uno, dos y tres. De ese total, 7.017 fueron gestionadas con el sector privado, de 4.500 soluciones planteadas inicialmente como responsabilidad para el sector privado, lo que permitió superar la meta total de 15.000 nuevas Viviendas de Interés Social (VIS).

Finalmente, y no menos relevante, la ocupación irregular del territorio,<sup>39</sup> producto de décadas de falta de planificación y de control sobre los territorios, especialmente en laderas, sumada a los procesos de desplazamiento forzado y migración, ha llevado a que en 2009 el 12% del suelo ocupado en Medellín fuera irregular. Así mismo, dentro de esa ocupación irregular, a 2005 casi 28.000 viviendas estaban ubicadas en zonas de riesgo no mitigable.<sup>40</sup>

Los desafíos se plantean en dos sentidos: de un lado, el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad para frenar la ocupación irregular en territorios de alto riesgo no mitigable, allegando un fuerte control en las zonas que han sido objeto de políticas de reasentamiento de la población para que no sean ocupadas nuevamente. De otro lado, es necesario hacer urbanismo de ladera, esto significa aceptar la realidad de que la ocupación informal del territorio persistirá, y lo que se deberá procurar en el futuro es llevar infraestructura para generar condiciones más saludables y seguras de habitabilidad.

Por su parte, el **medio ambiente** es el tema de menor satisfacción ciudadana dentro del hábitat urbano en Medellín. Las mayores preocupaciones ciudadanas tienen que ver con la alta congestión vehicular, sus efectos sobre la calidad del aire y la contaminación del recurso hídrico.

En el caso del aire, en los últimos años se evidencia una serie de estrategias de carácter público-privado que buscan reducir los niveles de contaminación. Una de las más destacadas ha sido la Red de Monitoreo del Aire, iniciativa en principio privada que desde 1993, con el apoyo de universidades de la región,

---

<sup>39</sup> Un enfoque desde la gestión integral del hábitat como propuesta de política pública para dar cuenta de la ocupación irregular del territorio se presenta más adelante, en el capítulo 2, parte III, pág 256.

<sup>40</sup> La desactualización de algunos indicadores relevantes en materia de hábitat y vivienda representa en sí misma un desafío de ciudad. Se debe trabajar en la consolidación de un sistema de información para la vivienda y el hábitat que permita hacer seguimiento continuo y evaluación a las políticas adoptadas.

busca dimensionar el problema de la baja calidad del aire en el Valle de Aburrá. Producto del trabajo de esta Red y del compromiso posterior de la autoridad ambiental AMVA se gestan el Pacto por la Calidad del Aire (2007), que incluyó un acuerdo suscrito entre Ecopetrol, el AMVA y la Alcaldía de Medellín para suministrar en la región un combustible más limpio,<sup>41</sup> y más recientemente la Declaratoria del Valle de Aburrá como fuente de contaminación y el Plan de Descontaminación del Aire (2011).

Como resultado de estas acciones, se ha evidenciado una reducción en algunos contaminantes del aire en varios puntos sensibles de monitoreo. Sin embargo, preocupan dos aspectos: 1) aún las reducciones no son suficientes para garantizar los menores impactos sobre la salud, y 2) pese a los esfuerzos realizados, el crecimiento del parque automotor reciente,<sup>42</sup> mayor al 10% anual, empieza a frenar los avances en una menor contaminación.

En consecuencia, se deberán intensificar las medidas adoptadas en los últimos años para garantizar que se mantenga la tendencia positiva y acercarse cada vez más a la meta internacional fijada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para minimizar los efectos negativos de la contaminación del aire sobre la salud. Lo anterior, sumado a avances en la cobertura del Sistema Integrado de Transporte y la creación de políticas que desincentiven el uso del vehículo particular.

Por su parte, los resultados en cuanto al recurso hídrico han sido ambivalentes en el último quinquenio: de un lado, las mediciones de oxígeno disuelto en el río y sus afluentes no han mostrado mayores avances, mientras que la demanda bioquímica de oxígeno sí ha mostrado mejoras sustanciales. En el

---

<sup>41</sup> En 2004 el contenido de azufre del diesel que se distribuía en el Valle de Aburrá llegaba a 4.500 partes por millón (ppm). En el año 2010, el diesel contenía 50 ppm y la gasolina, 300 ppm.

<sup>42</sup> Las fuentes móviles son la principal causa de contaminación atmosférica en el Valle de Aburrá (Área Metropolitana del Valle de Aburrá. *Rendición de cuentas 2008-2011. Siente tu área... descubriendo tu área*. Medellín, 2011).

balance, es la parte norte del río Aburrá-Medellín la que no muestra avances significativos en los últimos años y donde las estaciones de monitoreo son catalogadas como críticas.

Sólo se evidenciarán cambios significativos una vez entre en operación la planta de tratamiento de aguas residuales de Bello, el interceptor norte, y las obras de alcantarillado asociadas que contribuirán al saneamiento de las cuencas localizadas en las estaciones del centro y norte del Valle de Aburrá.

Con el funcionamiento de la planta de San Fernando, en operación desde 2000, el porcentaje de tratamiento de aguas residuales asciende al 22%; luego de la entrada en funcionamiento de la planta de Bello y las obras conexas se espera que haya un aumento considerable en dicho porcentaje. No obstante, estos porcentajes no incluyen las viviendas que en el valle descargan directamente sobre las quebradas, y las viviendas que al estar localizadas en zonas de alto riesgo no cuentan con servicios de alcantarillado.

En este sentido, los expertos han llamado la atención sobre la necesidad de actuar en varios frentes para la mejora del recurso hídrico. Debe retomarse el trabajo en saneamiento básico rural, donde poco se ha avanzado en los últimos años. Adicionalmente, la generación de alternativas para aquellas construcciones que, tanto de manera legal como ilegal, se encuentran en zonas de alto riesgo o traspasan el área de retiro establecida, fenómeno que ha venido en aumento.

En el caso del ruido, otra de las preocupaciones ciudadanas en materia ambiental, la reciente actualización de sus mapas (2011) mostró que existe un conflicto en el uso del suelo residencial, las zonas de tranquilidad y las actividades que se desarrollan, ya que éstas se asientan en lugares no permitidos para su ejecución, evidenciando un problema de control frente a los diferentes usos del suelo definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.<sup>43</sup> Dicho estudio

---

<sup>43</sup> Medellín Cómo Vamos. *Análisis de la evolución de la calidad de vida en Medellín, 2008-2011*. Medellín, 2012. Disponible en: <http://medellincomovamos.org/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-de-medellin-2008-2011>.

incluyó un plan de acción con programas para la descontaminación por ruido que es necesario poner en práctica, hacer seguimiento y rendir cuentas a la sociedad sobre sus resultados como hasta ahora se viene haciendo con el aire, el recurso hídrico y los residuos sólidos, principalmente.

Como en el caso de la vivienda,<sup>44</sup> hay un consenso en torno a que en la última década ha habido un viraje hacia el espacio público como un componente vital de la inversión pública municipal. Pese a que la disponibilidad de mayor espacio público efectivo per cápita, que incluye zonas verdes, plazas y plazoletas, ha permanecido prácticamente constante en los últimos años (3,8m<sup>2</sup>) y por debajo de los referentes nacionales menos ambiciosos (6m<sup>2</sup>), se destaca una mayor apropiación ciudadana de dichos espacios y la disponibilidad de otros espacios<sup>45</sup> que, aunque no conforman la definición tradicional de espacio público efectivo, impactan positivamente la calidad de vida de la población.

No obstante, no se ha avanzado lo suficiente en el desarrollo de espacios públicos potenciales asociados a los sistemas naturales de Medellín y del Valle de Aburrá, tales como el río, las quebradas, los cerros, los bordes y otros espacios que hoy existen en la ciudad, pero que requieren una intervención para que puedan ser accesibles a la ciudadanía.<sup>46</sup>

A la par con la vivienda, las políticas en torno a la generación de mayor espacio público también exigen una mirada de carácter metropolitano que priorice el equilibrio de las cargas entre los municipios del Valle de Aburrá. Así mismo

---

<sup>44</sup> En espacio público también falta consolidar información sobre su déficit cuantitativo y cualitativo, así como la actualización de la información por comunas. A 2006, última información actualizada, la disponibilidad de zonas verdes mostraba apreciables desigualdades entre comunas.

<sup>45</sup> Incluye alamedas, áreas libres de equipamientos, áreas complementarias del sistema vial, espacio público rural con acceso para los habitantes de las áreas urbanas y equipamientos privados de disfrute público.

<sup>46</sup> Medellín Cómo Vamos. *Análisis de la evolución de la calidad de vida en Medellín, 2008-2011*. Medellín, 2012, p. 75.

la aplicación de instrumentos como la plusvalía en los casos en los que se dé el cambio de uso del suelo en el sector privado, invirtiendo los recursos en la generación de más espacio público efectivo. Adicionalmente, la evaluación de alternativas en cuanto a la municipalización de espacios verdes privados.

Por último, más allá de la búsqueda de mayores equilibrios entre comunas y entre municipios en la región metropolitana, y de propiciar el uso de instrumentos para lograr un mayor espacio público efectivo per cápita, se plantea la necesidad de priorizar “la creación de un sistema de espacio público interconectado e integrado con la ciudad para lograr mayores impactos positivos sobre la calidad de vida de los habitantes en la medida en que puedan disfrutar de ellos e incorporarlos en su vida cotidiana”.<sup>47</sup>

En lo que concierne a la movilidad vial, mientras en los últimos años se presentó un incremento anual promedio mayor al 10% en el parque automotor, las vías crecieron a una tasa de 1% anual.<sup>48</sup> El resultado ha sido el aumento en la congestión y en los tiempos promedio de desplazamiento<sup>49</sup> que, sin embargo, no han sido tan evidenciados por la ciudadanía, gracias a la aplicación desde 2005 de la medida del pico y placa<sup>50</sup> y a la extensión de la medida en 2008.

El crecimiento del parque automotor ha ido a la par con una mayor participación de los medios privados versus los públicos, sumado a la reducción de formas de movilidad como la bicicleta y la caminata.

---

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 75.

<sup>48</sup> Este dato corresponde al período 2008-2011.

<sup>49</sup> Mientras en 2005 el tiempo promedio de desplazamiento era de 25 minutos, en 2012 ese tiempo ascendió a 34 minutos, de acuerdo con los resultados de la última Encuesta Origen-Destino.

<sup>50</sup> La medida del pico y placa consiste en la restricción a la movilización de vehículos particulares y motocicletas de dos tiempos en horarios pico para ciertos días de la semana de acuerdo con el último número de la placa del vehículo. Los taxis también enfrentan la medida, pero bajo unos parámetros distintos (menos días al mes, pero más horas por día).

Por su parte, el avance del Sistema Integrado de Transporte Público en el Valle de Aburrá (SITVA), conformado en principio por el metro y sus rutas integradoras, y que a 2010 cubría el 25% de los viajes en la región metropolitana, ha sido lento, dados los múltiples retrasos en la puesta en operación del sistema de mediana capacidad, Metroplús, que finalmente entró en funcionamiento en su primera etapa a finales del año 2011. Aunque es importante continuar con el avance de obras físicas, que significarían a 2015 —con la entrada de Metroplús a los municipios de Envigado y Sabaneta— un cubrimiento del SITVA del 54%,<sup>51</sup> es aún más relevante la integración operacional y tarifaria de los modos de transporte público como el Metro, Metroplús y las rutas alimentadoras en el Valle de Aburrá y, además, la articulación con otros medios de transporte, incluidos los aeropuertos.

El mayor uso de las formas de transporte público, como estrategia de reducción de la congestión vial —además del fortalecimiento y ampliación del SITVA y de la optimización de las rutas de transporte público—, requiere la modernización del transporte colectivo en buses, con miras a ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía y permitir un mayor control.

Así mismo, se requiere el diseño de estrategias alternativas o complementarias para desestimular el uso del vehículo particular, como el aumento en las tarifas de parqueo, los cargos por congestión en ciertas áreas de la ciudad, entre otros.

También se debe avanzar en la construcción y adecuación de un mayor número de kilómetros de ciclo rutas y su interconexión, e incentivar un mayor uso de éstas como medio de transporte principal y alternativo, y como forma de esparcimiento y recreación.

Aunque la satisfacción con los principales medios de transporte es alta en la ciudad, especialmente con el Metro (93%), y también es alta la satisfacción con las vías, la mayoría de aspectos evaluados del tránsito, como la suficiencia de

---

<sup>51</sup> Medellín Cómo Vamos. *Informe de Calidad de Vida de Medellín 2010*. Medellín, 2011.

los guardas de tránsito, la atención de los accidentes, la semaforización, el control al transporte público, la disponibilidad y uso correcto de paraderos, entre otros, se han mantenido con calificaciones mediocres (3,5/5,0).

En este sentido, se plantean retos como la mejora en la gestión del espacio vial, controlando, entre otros, el parqueo en arterias. Contar con consideraciones estrictamente técnicas para la definición de la ubicación y tamaño de los paraderos de buses y mayor control para el uso adecuado por parte de los transportadores y los usuarios.

También se debe enfatizar en acciones para la reducción de la accidentalidad y la mortalidad en las vías. Anualmente un promedio de 300 usuarios de las vías perecen, principalmente peatones y motociclistas. Esto requiere, entre otros, posicionar al peatón como núcleo central de la movilidad priorizando su seguridad, mejorar la efectividad de campañas educativas, dándoles carácter permanente y con cubrimiento en toda la ciudad y fortalecer el control por parte de la autoridad con cero tolerancia a la violación de las señales de tránsito y a la reincidencia, con la exigencia de certificado técnico-mecánico, el análisis de formas de sanción a peatones, el embargo a deudores, entre otros.

En conclusión, los mayores retos de Medellín se concentran en el logro de una ciudad menos desigual, más segura y con mejores niveles de convivencia y cultura ciudadana. En el primer caso, son imperativos el acceso a oportunidades educativas con calidad para todos los niños y adolescentes, y la generación de mayores oportunidades productivas para los jóvenes de más escasos recursos. En cuanto a la seguridad ciudadana, los esfuerzos deben estar encaminados a que la ciudad alcance y sostenga un nivel de tasa de homicidios por debajo de veinte casos por cien mil habitantes —situación que vive la capital del país desde algunos años atrás—, a la par de una presencia y control efectivo del Estado en los barrios de la ciudad que permitan garantizar los derechos básicos de la ciudadanía.

El derecho a la vida es el aspecto peor evaluado por la ciudadanía en Medellín en cuanto a los aspectos de convivencia se refiere. En general, la ciudadanía

reconoce un bajo respeto por los bienes públicos, las normas de tránsito y de convivencia. Al mismo tiempo, en los últimos años, evidencia un declive en la confianza en que las instituciones, tanto públicas como privadas, puedan hacer algo en pro de su propia calidad de vida. Estos aspectos configuran un reto en tanto el avance en la calidad de vida urbana no sólo depende de una buena gestión pública, sino también de un ejercicio responsable de la ciudadanía, conformando una alianza donde la corresponsabilidad sea bien entendida y ejercida.

## Capítulo 2.

### Gestión integral del hábitat.

### El caso de los bordes de Medellín<sup>52</sup>

Un análisis sobre la gestión integral del hábitat implica hacerse preguntas sobre un asunto público que nos concierne a todos. Implica, en primer lugar, una mirada al territorio, a sus patrones de ocupación, a factores sociales, regulatorios, técnicos y ambientales que lo integran; en segundo lugar, el análisis permite una planificación ordenada del mismo, con miras a alcanzar la sostenibilidad, que se ve afectada por la urbanización, el crecimiento demográfico, el uso inadecuado de los suelos y los procesos migratorios.

En buena medida los retos de futuro de la agenda pública local están centrados en buscar modelos pertinentes para la ocupación del suelo, basados en la inclusión y la generación de oportunidades, bases de la equidad. En esta materia, el caso específico de Medellín ha sido reconocido nacional e internacionalmente como una de las experiencias más exitosas en torno a como **el urbanismo social** se convierte en un “modelo de urbanismo sostenible, transparente y participativo, que busca proteger a los más débiles, que se preocupa por el pleno desarrollo de todos los barrios de la ciudad, que apuesta firmemente por la construcción de vivienda protegida y que quiere mejorar la calidad de vida de nuestra generación, y de las generaciones que nos van a suceder”.<sup>53</sup>

A pesar de estos avances, aún son evidentes los agudos problemas que subyacen a la ocupación desordenada del territorio, particularmente en la gestión del suelo periférico: conversión de suelos no habitables, por parte de las comunidades, en barrios que generan presión para su legalización y, de forma más radical, ocupación de zonas de riesgo no recuperable y de zonas

---

<sup>52</sup> Este documento está basado en la investigación “Estado del arte sobre la gestión integral del hábitat: el caso de los bordes de Medellín” (2011), realizada por Tatiana Zuluaga G. y que contó con el apoyo técnico de Claudia P. Restrepo M. y del Centro de Pensamiento Social.

<sup>53</sup> Tomado de: <http://htca.us.es/blogs/tecnopolisunderground/2008/09/19/urbanismo-social/>.

consideradas barreras ambientales. Para una institución como Proantioquia resulta crucial abordar el tema de la gestión integral del hábitat, en tanto se convierte en un reto público que involucra a instituciones gubernamentales, privadas y a la ciudadanía en general.

El presente capítulo recoge los principales retos que se presentan para una gestión integral del hábitat, a partir de un caso de análisis sobre los bordes de Medellín. Está dividido en cuatro partes: la primera, hace referencia a la importancia de la gestión integral del hábitat para el desarrollo y la sostenibilidad; la segunda, muestra el caso problemático de los bordes de Medellín; la tercera, analiza el cinturón verde como reto para la ciudad; y la cuarta contiene algunas recomendaciones de política, a manera de ruta estratégica de decisión para la ciudad.

## Necesidad de una gestión integral del hábitat

La gestión integral del hábitat es todo aquello que **configura un territorio determinado** y es fundamental en su ocupación: organización social, estructura urbana, relaciones culturales y tradiciones existentes. En muchos casos, la gestión integral del hábitat se relaciona con la gestión integral del riesgo, pues esta última se refiere a factores de vulnerabilidad y amenaza que afectan a los pobladores del territorio. Sin embargo, la gestión integral del hábitat es un concepto más amplio, que requiere una mirada institucional contundente y articulada en cada una de las dimensiones que la componen. Vista como un instrumento de política, la gestión integral del hábitat se refiere a **la vivienda, a la prestación de servicios públicos domiciliarios y al mejoramiento integral de barrios**.

En Medellín, se reconoce esta gestión como un proceso en construcción sobre el que, en las últimas décadas, ha existido mayor conciencia y al que se le ha prestado más atención, en particular, con respecto a los problemas de mala ocupación que ponen en riesgo a la población y al territorio. Tal es el caso de los proyectos de mejoramiento integral de barrios que se desarrollaron en la década de los noventa con la experiencia del Programa Integral de

Mejoramiento de Barrios Informales (PRIMED). Sin embargo, este tipo de acciones han carecido de una mirada integral y han sido respuestas basadas en la coyuntura y no en la prevención.

En el caso de los bordes de la ciudad, la gestión del hábitat se enfrenta a componentes más complejos:

- Tensión entre la mitigación del riesgo —y el hecho de que las comunidades asentadas la entiendan como estrategia de consolidación y legalización de territorios—, que promueve nuevos asentamientos informales.
- Falta de una institucionalidad articulada que tenga claras las responsabilidades de cada uno de los actores que intervienen.
- Intervenciones de empresas de servicios públicos que, por mandato de la Constitución de 1991, deben prestar los servicios a todas las personas, pero que generan expectativas en la comunidad y promueven mayores asentamientos.
- Las condiciones de ocupación del suelo en los bordes y laderas de Medellín están dadas por dinámicas externas como el desplazamiento forzado o la desigualdad en territorios vecinos.

Por tales motivos, la gestión integral del hábitat se convierte en una herramienta esencial para la planificación del desarrollo del territorio, responde a procesos efectivos de mejoramiento de la calidad de vida y tiene en cuenta la pertinencia de los modelos de ocupación del suelo frente a sus potencialidades.

En el caso de la ciudad de Medellín y sus bordes, dicha gestión debe generar una compatibilidad entre dos enfoques que han predominado en las acciones de hábitat: el primero, la necesidad de construir una visión integral desde las entidades responsables en términos de reducción de las condiciones de riesgo del borde, no sólo físicas sino también sociales; y el segundo, la protección de un límite determinado, con el fin de conservar el borde urbano bajo procesos de contención que garanticen la sostenibilidad de la ciudad.

## Hábitat y bordes de Medellín. Una aproximación al riesgo

De manera histórica, Medellín ha tenido problemas con el manejo de sus bordes. Desde principios del siglo XX, el borde se entendía como el sector que está por fuera de la cobertura de los servicios urbanos, a partir de la configuración del perímetro urbano como elemento de control y regulación; por tanto, se constituyó en una zona de transición sin usos del suelo precisos, disminuyendo su valor y convirtiéndose en un espacio propicio para que las personas con menores recursos se asentaran de manera informal e ilegal.

En la actualidad, el borde adquiere relevancia a partir de dos situaciones coyunturales de gran envergadura: la tensión sobre la periferia por el ingreso de población de otras regiones por desplazamiento forzoso y migración; y el aumento en los desastres naturales que perjudicaron altamente a las poblaciones ubicadas en los bordes de crecimiento informal y que se intensificaron con las oleadas de lluvias en Medellín y el país entre 2008 y 2010.

Sobre el problema del desplazamiento forzoso, y profundizando en algunas cifras mostradas en el capítulo anterior, “en Medellín entre 2002 y 2010 se produjeron dos picos en el desplazamiento: en el año 2006 con un crecimiento del 62,2% con respecto al año inmediatamente anterior, y en el año 2008 con un crecimiento del 64,3% con respecto al año 2007. Por su parte, entre 2009 y 2010 el número de desplazados creció un 10,4% y se constituyó en el de mayor valor absoluto del período 2002-2010 con 30.099 desplazados”.<sup>54</sup> La mayoría de los asentamientos de estas personas se dan sobre los bordes de la ciudad y sin ningún tipo de control oficial.

De otro lado, encontramos el fenómeno de los desastres naturales. De acuerdo con la información reportada por el Sistema Municipal para la Atención de Desastres (SIMPAD), durante el período comprendido entre 2004 y 2009 se registraron un total de 25.174 eventos, de los cuales 53,91% (13.572 eventos) corresponden a movimientos en masa, que es el fenómeno de mayor

---

<sup>54</sup> Medellín Cómo Vamos. *Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2010*, p. 11.

recurrencia. De estos, en el año 2009 las zonas más afectadas fueron: comunas Popular, Santa Cruz, Manrique, las laderas de la comuna Villa Hermosa y la parte alta de la comuna San Javier.<sup>55</sup>

Además de los problemas históricos, también se pueden identificar problemas en las dimensiones técnica, regulatoria y social de la gestión integral del hábitat en los bordes de la ciudad.

### Problemas en la dimensión técnica

Las condiciones consideradas dentro del concepto técnico de borde son la capacidad geotécnica y urbana del territorio, la capacidad técnica para la prestación de servicios públicos y el fenómeno de ocupación del suelo (cuadro 1).

**Cuadro 1. Problemas de la dimensión técnica**

Dimensión	Problemas identificados
Capacidad geotécnica	El 70% de la ciudad está construida sobre depósitos producidos por caída de rocas de los lugares más altos, lo que sumado a los procesos de urbanización sobre la ladera ha arrasado el bosque nativo y modificado los recorridos naturales del agua, aumentando la inestabilidad de los suelos.
Capacidades técnicas para la prestación de servicios públicos	La falta de control sobre el borde promueve la aparición de asentamientos informales, lo que implica que el Estado deba hacer mayores inversiones sobre este territorio para brindarles a los ciudadanos los servicios básicos como centros educativos, comunitarios, de salud y toda la oferta institucional. Esta situación conlleva a que el Estado realice inversiones en busca de mejorar las condiciones de vida de los ocupantes, que también promueven la aparición de nuevos asentamientos.
Proceso de ocupación del territorio	Existe una debilidad institucional para promover el crecimiento de la ciudad sobre el eje principal del río, que es el sector mejor servido y que tiene los mayores suelos de oportunidad. Por ello, el borde urbano rural se ha constituido como una franja con un menor valor del suelo con respecto a otras zonas de la ciudad, desencadenando diversos fenómenos de ocupación como por ejemplo un mercado inmobiliario ilegal, parcelaciones sobre zonas de altos ingresos o procesos mineros informales.

Fuente: Centro de Pensamiento Social.

<sup>55</sup> Alcaldía de Medellín. *Medellín en cifras N°1*. Capítulo: "Gestión del Riesgo". Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía, Medellín, 2011, p. 97.

## **Problemas en la dimensión regulatoria**

Uno de los grandes problemas en la regulación es la ausencia de un modelo regional, que —sumado a las debilidades de control de los territorios municipales— disminuye o anula la capacidad de respuesta frente a los fenómenos de ocupación y limita la función del Estado a solucionar los problemas sobre los asentamientos informales, y no a prevenir los procesos de ocupación. Además, no se reconoce una visión integral ni una política de largo plazo para la implementación de programas encaminados a la contención y atención del borde. Esto evidencia un gran reto de construcción colectiva y la necesidad de convertir este tema en un verdadero asunto público de ciudad.

Acerca del modelo institucional actual para la atención del borde y desastres en zonas de riesgo, se han definido diferentes roles desde varias secretarías y entes descentralizados del Municipio de Medellín,<sup>56</sup> pero se adolece de la presencia de un coordinador o responsable que lidere los procesos de prevención, control, atención y consolidación de estos territorios. Se presentan acciones sectorizadas y descoordinadas por parte de los diferentes agentes del municipio y de actores privados como organizaciones sociales y comunitarias.

## **Problemas en la dimensión social**

Uno de los principales factores de riesgo, promotor de ocupaciones irregulares en Medellín en los últimos años, es el desplazamiento forzado, que ha incrementado la cantidad de familias que requieren oportunidades para su desarrollo y que vienen en busca de la amplia oferta institucional que brinda la ciudad. Esto ha generado presión sobre la periferia, puesto que es allí donde se concentran los procesos migratorios más significativos.

Igualmente, los fenómenos sociales que se presentan en el borde están atravesados por asuntos de control territorial. La periferia, bajo dichas condiciones

---

<sup>56</sup> Sobre los diferentes bordes de la ciudad se reconocen competencias de: Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia, Corantioquia, Municipio de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

de ocupación irregular y de ausencia de políticas de control adecuadas por parte del Estado, es un escenario propicio para el establecimiento de grupos al margen de la ley que financian sus actividades operando como inmobiliarios ilegales, a la vez que se hacen a un corredor estratégico —que bordea la ciudad— para el tráfico de armas, la movilización de redes de mafias y actividades que atentan contra la vida.

Las densidades que genera una ocupación de viviendas unifamiliares en terrenos de condiciones técnicas inapropiadas hacen más complejos los programas de reasentamiento, dado que no existen opciones a la mano acordes con las expectativas de las familias de vivir en casas y no en apartamentos y, en muchos casos, de conservar la estructura de relaciones vecinales existente en el barrio ocupado. Así mismo, el hacinamiento en el que viven muchas de esas familias hace que sea obligatorio considerar la densidad por vivienda para la construcción de cualquier reasentamiento, creando más requerimientos para la solución habitacional.

Las condiciones y prácticas sociales anteriormente descritas son sólo una parte de la complejidad de este problema social, pero es una de las que más atención requiere, justamente por la cantidad de variables involucradas. No es posible crear fórmulas numéricas y técnicas que ofrezcan soluciones definitivas. Las acciones sobre familias ubicadas en zonas de alto riesgo recuperable son diferentes a las que aplican en zonas de alto riesgo no recuperable. Para ello, es determinante la disposición de suelos habilitados para promover acciones de reasentamiento donde se evalúen las prácticas culturales y sociales, determinantes para el éxito de cualquier programa.

Finalmente, es importante destacar que no basta observar el problema desde sólo una de las condiciones enunciadas: lo técnico, la regulación o lo social. Es necesaria una mirada de conjunto, una política integral de gestión del hábitat que recoja las diferentes variables del problema de los bordes en Medellín y establezca estrategias preventivas y de corrección.

## Cinturón verde. Reto e instrumento de contención

La administración municipal actual (2012-2015) ha propuesto el Cinturón Verde Metropolitano como uno de sus principales proyectos, para un modelo de desarrollo urbano-rural en los bordes de la ciudad. El Cinturón pretende ser “una estrategia de planificación y de intervención integral de largo plazo para consolidar un territorio equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural y su área de influencia, mediante la sumatoria de programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín y de los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá”.<sup>57</sup> De igual manera, el Cinturón servirá, de acuerdo con la administración municipal, para generar una mayor corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado en el cuidado y mantenimiento de los bordes de la ciudad.

Tal como está diseñado, el Cinturón Verde se convertiría en una **estrategia de contención** de la expansión de la ciudad y, al mismo tiempo, regularizaría los asentamientos informales, en los que viven cerca de 280 mil personas. Incluye seis grandes componentes:

**Franja de protección ambiental y rural:** espacio para producir bienes y servicios ambientales, articulado al Parque Central de Antioquia y al sector urbano de la ciudad.

**Camino de la vida:** sendero peatonal que marcará el límite inferior de la franja de protección ambiental y rural. El sendero aportará, a la organización y participación comunitarias, la mejora del entorno físico y las condiciones de vida de los hogares y la generación de empleo mediante la vinculación de mano de obra de la comunidad para su construcción.

**Ruta de campeones:** sendero para bicicletas y personas con movilidad reducida. Contará con amoblamiento urbano, iluminación, jardines, cámaras de seguridad y espacios de descanso.

**Corredor de equipamiento protector y espacio público:** franja articuladora entre el sendero peatonal y el sendero de bicicletas. Este corredor es la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural y allí

---

<sup>57</sup> Alcaldía de Medellín. Empresa de Desarrollo Urbano. En: <http://www.edu.gov.co/index.php/proyectos/cinturon-verde-metropolitano.html>

se busca recuperar los estructurantes naturales de la ciudad con el fin de generar, consolidar, mejorar e incrementar el espacio público y la conectividad de bienes y servicios.

**Corredor de movilidad:** eje estructurante para buscar la conectividad longitudinal a través de un sistema de transporte único y amigable con el ambiente, que se enlazará a la red de accesibilidad y movilidad actual de la ciudad, con la regularización de los asentamientos humanos que lo requieran.

**Corredor de consolidación y desarrollo urbano de la ciudad:** franja que va desde el límite inferior del corredor de movilidad hasta el río Medellín. En él se desarrollarán proyectos de reasentamiento, consolidación urbana y mejoramiento del hábitat, equipamientos públicos, fortalecimiento de centralidades y parques lineales de quebradas, entre otros".<sup>58</sup>

Es de rescatar que esta estrategia va en la vía de construir una gestión integral del hábitat en los bordes de la ciudad y responde en parte a los problemas que se enunciaron en el numeral anterior. Sin embargo, las experiencias internacionales en este tipo de proyectos también indican que son muchos los desafíos a los que se enfrentan. El camino que queda por recorrer es complejo. Entre algunos de los elementos más importantes se encuentran:

- Dada la alta informalidad y precariedad en los asentamientos que se encuentran en los bordes de la ciudad, los **derechos de propiedad no están bien definidos**: hay propietarios y habitantes de facto en muchos predios, que pueden ser un obstáculo a la hora de adquirir franjas de terreno para llevar a cabo las intervenciones físicas.
- Como se mencionó anteriormente, la provisión de servicios públicos y de nuevos equipamientos institucionales son **un factor de atracción para la población vulnerable** que ve en este tipo de intervenciones incentivos para asentarse.
- Históricamente, con algunas excepciones, **los procesos de reubicación han sido difíciles y problemáticos** en Medellín; a esto hay que sumarle el hecho

<sup>58</sup> *Ibíd.*

de que los terrenos de expansión urbana se están acabando. El desarrollo de la Ciudadela Nueva Occidente y del sector de Pajarito ha acarreado múltiples problemas que deben ser vistos como lecciones para esta estrategia.

En definitiva, el Cinturón Verde es una estrategia adecuada para contener el crecimiento en los bordes y tiene elementos de gestión integral del hábitat que pueden ser ejemplo para otras ciudades del país, pero, al mismo tiempo, afronta numerosos retos y requiere niveles de apropiación y responsabilidad de la ciudadanía muy altos. Los logros que se alcancen con este programa se podrán mantener si la ciudadanía acude a los espacios públicos, los cuida y los hace suyos. Por estas razones, es importante que, a la par del Cinturón Verde, se avance en la configuración de una ruta de política encaminada a la gestión integral del hábitat en los bordes de la ciudad.

## Propuesta de ruta para una política de gestión integral de los bordes de Medellín

Para construir una ruta de política se debe saber a dónde se quiere llegar, o cuál es el estado ideal al que la ciudad está apuntando su desarrollo, con énfasis en la ocupación del borde. Algunas premisas importantes son las siguientes:

- Desarrollar estrategias hacia la **contención del crecimiento del borde**, que hagan respetar el límite ambiental y técnico definido. Dentro de estas estrategias está la implementación de herramientas para la prevención de la ocupación y control del territorio en el marco de la gestión integral del riesgo, la estructuración de una franja de transición entre lo urbano y lo rural que tenga usos especializados, el fortalecimiento de los usos rurales y el desarrollo de las potencialidades del centro de la ciudad que compense los usos de la periferia. Parte de esta estrategia sería el Cinturón Verde.
- Desarrollar estrategias hacia la **recuperación del borde ocupado** en zonas de alto riesgo no mitigable o en zonas aptas: regularización, reasentamiento de la población mal ubicada, mejoramiento integral de barrios, legalización y titulación de predios.
- Lograr la **articulación regional** para el desarrollo de políticas conjuntas.

- Formación y fortalecimiento de **actores sociales** en búsqueda de la autorregulación del territorio.
- Una **institucionalidad** fortalecida a nivel metropolitano y municipal.

Estas premisas concuerdan con las definiciones planteadas por el Plan Director BIO 2030 sobre el imaginario del escenario estratégico de la ladera, y con el modelo de ocupación planteado por las Directrices Metropolitanas del Valle de Aburrá, adoptadas en el 2006:

“Al 2030 los bordes de laderas y quebradas serán corredores verdes multifuncionales de espacio público peatonal y de encuentro, que delimitarán claramente a la metrópoli, generando beneficios ambientales y sociales. Estos corredores contribuirán a la reducción de amenazas naturales asociadas a la geomorfología de la ladera, mejorarán significativamente la calidad ecológica y la biodiversidad de la periferia urbana y el conjunto metropolitano, y potenciarán la red ecológica regional, propiciando la conectividad entre sus componentes e incrementando los flujos biológicos.

Los valores ambientales y paisajísticos de la periferia serán la base para definir las formas de ocupación; las técnicas constructivas, la arquitectura, la ingeniería, la movilidad y la hidráulica se adecuarán para favorecer una ocupación segura acorde con las condiciones naturales donde esto sea permitido”.<sup>59</sup>

Desde BIO 2030 se plantea que, para cumplir con este imaginario y realizar el redireccionamiento de las dinámicas de ocupación, se deben acoger estas acciones prioritarias:

- Ofrecer alternativas de localización para población, actividades económicas e infraestructura, en otras zonas —como el corredor del río— para restar presión sobre las laderas.
- Incrementar el control físico, institucional y social sobre la expansión en bordes de ladera y quebrada.

<sup>59</sup> Alcaldía de Medellín. *BIO 2030 Plan Director Medellín y Valle de Aburrá: Un sueño que juntos podemos alcanzar*. Medellín: Mesa Editores, 2011, p. 136.

- Promover y desarrollar funciones, social y económicamente resistentes a la urbanización en las áreas susceptibles de ser ocupadas en los bordes urbanos y más allá de ellos, previniendo la expansión continua o discontinua.
- Ordenar los bordes de ladera y quebrada, armonizando la contención del crecimiento urbano, la reducción del riesgo y la consolidación de la estructura ecológica y de los asentamientos seguros, sostenibles e integrados a la vida urbana.

Adicional a lo anterior, a pesar de que se han realizado diversos estudios y propuestas sobre el tema del borde urbano rural, no existe una conexión clara entre unos y otros que permitan una lectura jerarquizada, con una misma línea conductora, e implementar y priorizar las acciones que deben realizarse a corto, mediano y largo plazo. A continuación se presentan los documentos de mayor relevancia (gráfico 1), que permitirían desarrollar una posible ruta para luego constituirse en política pública.

**Gráfico 1. Documentos base para la configuración de una ruta de gestión integral del hábitat para Medellín**



Fuente: Centro de Pensamiento Social.

Este marco de análisis está estructurado en dos niveles: metropolitano y municipal.

- En el nivel metropolitano están las herramientas de planificación: Directrices Metropolitanas del Valle de Aburrá, Plan Estratégico de Mejoramiento de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental (PEMVHA) y el Plan Director BIO 2030; los dos últimos, de carácter estratégico y en proceso de adopción.
- En el nivel municipal se abordaron dos estados: el de planificación y el de ejecución de programas y proyectos. El instrumento regulador es el Plan de Ordenamiento Territorial, del que se desprende el Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020 (PEHMED) y los procesos de regularización y legalización de predios. Igualmente, en el año 2005, se realizó el estudio para definir los “Lineamientos para una política pública de asentamientos humanos en zonas de borde en Medellín”, que plantea 13 lineamientos prioritarios para el desarrollo de programas en el borde. Este estudio no se ve conectado claramente con los programas y proyectos que se han implementado.

En ejecución se encuentran planes, programas y proyectos liderados desde diferentes secretarías, como el Plan Maestro de Bordes, que incluye la identificación de más de 160 proyectos entre las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad. Este plan fue desarrollado por la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) en convenio con la Secretaría de Medio Ambiente y define tres tipos de intervenciones sobre el borde: una, en la franja que permite consolidación de los asentamientos; otra en una franja de transición entre los usos rurales y urbanos; y por último, una franja de protección sobre las zonas rurales. Además de este plan, existen los programas de reasentamiento de población y mejoramiento integral de barrios, liderados por el Instituto de Vivienda de Medellín (Isvimed) y la EDU, los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) y el Proyecto Piloto de Control de Bordes.

Sobre este tipo de proyectos se evidencia que, aunque algunos han sido exitosos y han permitido abonar experiencias desde la articulación institucional y de focalización de recursos, no obedecen a una priorización superior que permita mejorar la situación estructural del borde actual. Incluso podría decirse

que la falta de articulación de los programas y proyectos con los instrumentos de planificación, de acuerdo con las dinámicas de ocupación actuales, podrían promover mayor ocupación sobre esos territorios.

La mayor preocupación de las administraciones locales ha estado centrada en los fenómenos urbanos que se dan sobre la franja del borde, pero existe un fuerte vacío en el tema rural: no hace parte de las políticas ni tiene el mismo nivel de profundización documental que el área urbana. Por tal razón, en aras de la configuración de una ruta, es necesario ajustar los planes y programas para que correspondan en su enfoque e incorporar el tema rural como componente fundamental para equilibrar el desarrollo territorial.

De igual manera, se debe construir un modelo de gestión para llevar a cabo estos programas y proyectos. Dentro de este nuevo modelo de gestión se deberá definir un coordinador de todas las acciones alrededor de la “Gestión Integral del Hábitat y el Riesgo”, y redefinir el papel que juega cada una de las entidades, tanto municipales como metropolitanas, que tienen injerencia en el tema.

Por último, y más allá del ajuste de los temas técnicos para la constitución de una ruta clara, es fundamental la conciencia de los ciudadanos sobre este tema para la sostenibilidad de Medellín y el Valle de Aburrá. Por esta razón, la responsabilidad en la configuración de la ruta no puede ser exclusiva del gobierno metropolitano y municipal, sino que requiere que actores del sector privado, social y académico se vinculen a este tipo de iniciativas desde las discusiones técnicas, el acompañamiento de procesos y el seguimiento y análisis de cifras, como ha ocurrido con diferentes temas desde Medellín Cómo Vamos y el Centro de Pensamiento Social. De igual forma, esta construcción colectiva requiere la participación de los medios de comunicación, con el fin de generar discusiones abiertas en busca de consensos hacia una ocupación equilibrada del territorio.

## Capítulo 3.

# El Río Negro y el sector de Llanogrande. Propuesta para el rescate de su potencial ambiental y residencial

### Antecedentes

El Oriente cercano antioqueño, desde los años ochenta y debido a la fuerte presión que han suscitado los procesos de expansión del área metropolitana del Valle de Aburrá hacia el altiplano, ha sido objeto de un cambio progresivo en la ocupación del suelo.

El suelo rural de los municipios de esta región, y en especial del Valle de San Nicolás, ha sido afectado por un proceso difuso de sub-urbanización no planificada. Este fenómeno se expresa hoy en la proliferación de proyectos cerrados de vivienda campestre, en la aparición de actividades comerciales y de servicio con estándares de tipo urbano y en la segregación socioespacial del territorio.

El reciente mejoramiento de las conexiones viales entre el área metropolitana y el Valle de San Nicolás (Autopista Medellín-Bogotá, doble calzada Las Palmas y en un futuro cercano el túnel de Oriente) hace temer la aceleración del fenómeno y el agravamiento de sus impactos negativos, siendo los más graves la insostenibilidad física y ambiental del territorio a mediano y largo plazo.

El sector que resulta más afectado por estas dinámicas es el Municipio de Rionegro. En parte debido a las ventajas de localización que tiene con relación a Medellín —frente a los demás centros urbanos del Oriente cercano—, y por el carácter de ciertos equipamientos de escala regional que se han construido en las últimas décadas en su territorio.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Rionegro representa el Centro Regional del Oriente por poseer un alto grado de bienes y servicios especializados de apoyo al Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Partiendo de esta situación, el estudio “El Río Negro y el sector de Llanogrande, propuesta para el rescate de su potencial ambiental y residencial” —del que presentamos en este capítulo un resumen ejecutivo— aborda el fenómeno y busca medidas que corrijan el proceso de sub-urbanización y que mitiguen sus impactos negativos. Con la intención de proveer una metodología de planificación a escala intermedia, acorde con los postulados del decreto nacional 3600 del 2007<sup>61</sup> y que pueda responder de manera práctica y tangible al problema encontrado, el estudio se concentra en un sector acotado del suelo rural de Rionegro.

## Área de estudio, problemas y oportunidades

El área de estudio incluye una superficie de 880 ha de suelo localizadas al oriente del casco urbano de Rionegro, y está delimitada por los corredores viales Llanogrande-Rionegro, Rionegro-Tablazo y Aeropuerto-Llanogrande. Este territorio, inmediato al casco urbano, se ha convertido en el “epicentro” sobre el que convergen las mayores presiones de transformación, debido principalmente a su localización estratégica, determinada por tres aspectos fundamentales:

- Estar en el eje de crecimiento urbano del municipio de Rionegro.
- Hacer parte del área de influencia del Aeropuerto José María Córdova.
- Estar dentro del triángulo vial que articula los principales centros económicos de la región.

Como consecuencia, en el sector y sus áreas aledañas se ha registrado un fuerte incremento de los precios del suelo, haciendo insostenible el uso agropecuario y expulsando progresivamente a la población campesina a favor de un desarrollo inmobiliario no planificado que mezcla la vida de campo con la de ciudad. Entre los principales efectos negativos de esta dinámica se destacan la ausencia de espacio público, el deterioro de los recursos naturales,

---

<sup>61</sup> Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.

la precariedad de las redes de servicios públicos, la segregación física y social y, por lo general, la ausencia de un sistema estructurante que soporte el desarrollo equilibrado del sector.

Por otro lado, también se reconoce una serie de atributos, cuyo correcto aprovechamiento puede contribuir a asegurar la consolidación de un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible. Entre estos se destaca la presencia del Río Negro y de sus afluentes, considerados como uno de los principales elementos ordenadores del desarrollo regional, a pesar de que, hoy por hoy, sus riberas estén privatizadas, ocultas, inaccesibles y amenazadas por la explotación minera.

## Objetivos

La propuesta plantea criterios e instrumentos tendientes a definir una metodología de intervención para el rescate del potencial ambiental y residencial del Río Negro y sus áreas aledañas, y tiene como fin último fortalecer la competitividad del municipio articulando los atractivos naturales y paisajísticos en una estructura de espacio público. Además, se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Promover el desarrollo del Río Negro como espacio público de integración comunitaria.
- Recuperar su valor de eje estructurante natural.
- Proponer un cambio de categoría del suelo, acorde con las tendencias actuales del territorio.
- Agrupar las densidades habitacionales para preservar la belleza paisajística del lugar y liberar suelo de protección.
- Definir un trazado de calles que mejore el acceso y favorezca el desarrollo de un hábitat respetuoso de los valores naturales del sitio.
- Diseñar una estrategia de financiación para las intervenciones públicas y definir mecanismos de gestión para el desarrollo de la intervención global.
- Proponer modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para garantizar un desarrollo futuro equilibrado.

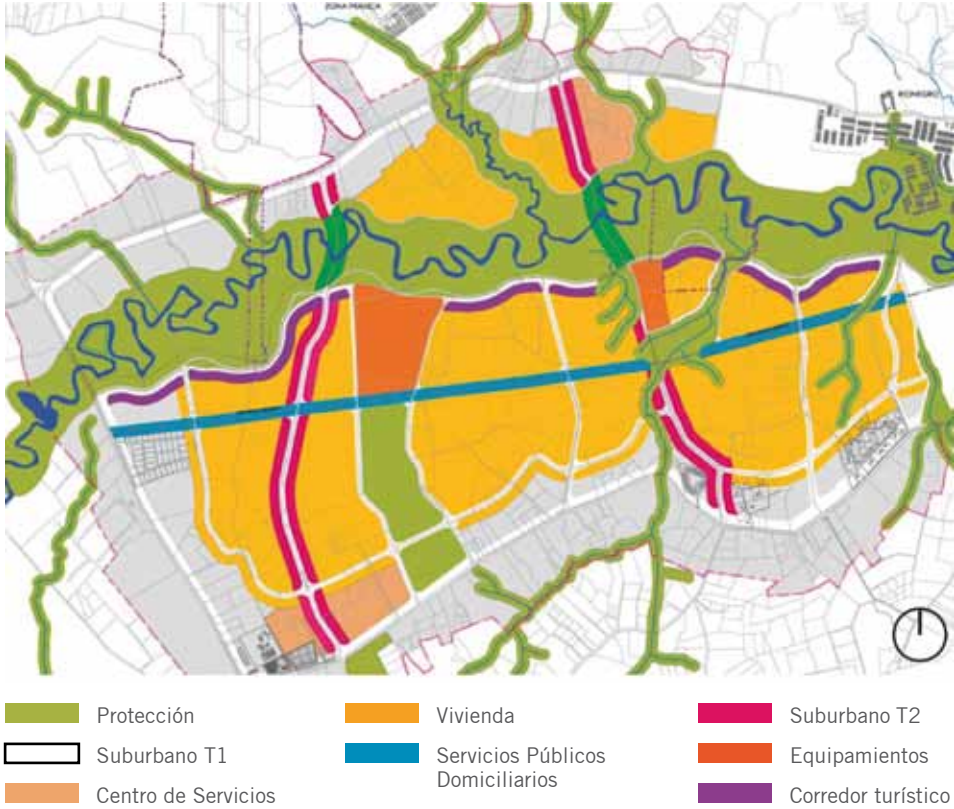
## Propuesta, alcance y componentes

Partiendo del reconocimiento de la enorme riqueza natural del área de estudio, la propuesta está compuesta por una serie de actuaciones de carácter público y de orientaciones para el desarrollo de los predios privados que, además de corregir los disfuncionamientos y suplir los déficits evidenciados en la fase de diagnóstico, permiten facilitar el aprovechamiento sostenible del territorio.

La propuesta define un proyecto de intervención práctico y realizable —en línea con las políticas del POT vigente y soportado en un componente ambiental— que valida y complementa los criterios de intervención urbanística y las pautas del desarrollo inmobiliario, haciendo viable y sostenible la ocupación del territorio.

El componente más importante coincide con la creación de un sistema estructurante que incluya el río y sus afluentes como elemento rector, que ordene los procesos de ocupación del territorio definiendo un trazado de calles que mejoren la accesibilidad al lugar, que supla el déficit de espacios públicos y que anticipe la demanda de servicios y equipamientos de los futuros pobladores. Dada la naturaleza de los elementos que lo integran, este componente se denomina “componente urbanístico”.

Los proyectos de intervención sobre los elementos del sistema estructurante tienen carácter estratégico, gracias a su capacidad de inducir las transformaciones deseadas en el territorio. Los proyectos estratégicos identificados y sugeridos incluyen el parque lineal del río, con su corredor turístico, dos vías principales, un sistema verde público de penetración hasta el río (parque investigativo Corpoica) y dos núcleos de equipamientos (mapa 1).

**Mapa 1. Redefinición categorías suelo rural**

Fuente: El Río Negro y el sector de Llanogrande, propuesta para el rescate de su potencial ambiental y residencial. Inédito. *ae arquitectos*, Municipio de Rionegro y Proantioquia.

Otro componente importante es la definición de unas unidades de gestión para el desarrollo residencial, que deben ser concebidas e intervenidas según criterios específicos, con el fin de contrarrestar la tendencia del desarrollo predio a predio, evitar sus efectos negativos y generar una ocupación más racional y equilibrada del territorio. Dado el carácter de sus intervenciones, se denomina “componente inmobiliario” (mapa 2).

**Mapa 2. Modelo de ocupación residencial de unidad de gestión a partir de criterios de urbanismo sostenible**



Fuente: El Río Negro y el sector de Llanogrande, propuesta para el rescate de su potencial ambiental y residencial. Inédito. *ae arquitectos*, Municipio de Rionegro y Proantioquia.

De manera complementaria, y considerando la fragilidad del sistema natural, se propone la protección e incorporación efectiva de los elementos naturales en el sistema estructurante y la dotación de una red básica de acueducto y alcantarillado, que garanticen la sostenibilidad ambiental del conjunto proyectado y corrijan los problemas sanitarios existentes. La protección de los elementos naturales tiene como “bandera” el río. Para ello se hace necesario, ante todo, desmontar la contradicción que existe entre la explotación del río como mina y la proyección del río como parque, liberándolo progresivamente de dicha explotación. Los elementos aquí evocados hacen parte del “componente ambiental” (mapa 3).

**Mapa 3. Simulación de adecuación del tramo oriental del río como parque lineal**



Fuente: El Río Negro y el sector de Llanogrande, propuesta para el rescate de su potencial ambiental y residencial. Inédito. *ae arquitectos*, Municipio de Rionegro y Proantioquia.

## Visión futura del territorio

Confianza en el impacto positivo de las intervenciones propuestas y en la aplicación efectiva de los instrumentos y criterios recomendados, se quiere contribuir al desarrollo de un territorio, cuya visión futura es la de una zona residencial integrada al río, con una densidad moderada y un alto valor ambiental y paisajístico, que:

- Valora, evidencia y protege los elementos naturales inmersos en su territorio, potenciándolos como espacio público y articulándolos al sistema estructurante local y regional.
- Establece densidades diferenciales, capaces de respetar y proteger la riqueza ambiental y paisajística del sitio, conciliando las densidades del suelo suburbano que lo rodea.

- Dispone de una trama estructurante cohesionada (conformada por los sistemas de espacio público y de movilidad), que propicia una ocupación ordenada y equilibrada del territorio.
- Posee un trazado de calles que permea y atraviesa el territorio haciendo posible el descubrimiento y disfrute del río, y privilegia los modos de desplazamiento sostenibles (no motorizados).
- Propicia la integración social entre lugareños y visitantes, a partir de su oferta de espacio público y de una oferta diversificada de vivienda.
- Ofrece usos complementarios a la vivienda, dándole autonomía a la zona y desincentivando el uso del vehículo particular.
- Cumple funciones ambientales de alcance regional y potencia la vocación turística del municipio.

## Implementación

La intervención propuesta se enmarca dentro de la filosofía de las Unidades de Planificación Rural (UPR), regladas por el decreto 3600 de 2007, y corresponde a la de un plan especial, que debe incorporarse al nuevo POT. La totalidad de la intervención se concibe repartida en tres etapas. De ellas, las más importantes son las primeras dos, por representar el “detonante” de la transformación del polígono.

La primera etapa tiene como objetivo la compra de los predios del parque lineal del río y de su corredor vial, así como las áreas definidas para los equipamientos. También se gestionará con las entidades responsables la construcción de un colector de aguas negras a lo largo del río. Esta etapa tiene una duración de tres años y requiere una inversión pública de \$56 mil millones, que serán financiados a través de la emisión de bonos de desarrollo respaldados por el potencial tributario del sector.

La segunda etapa tiene como objetivo la compra de los predios asociados a las vías principales, la construcción de estas últimas y del corredor del río. Paralelamente, se gestionará la construcción de la red primaria de servicios públi-

cos. Durante esta etapa, que tendrá una duración de cuatro años y requiere una inversión pública de \$82 mil millones, financiados por valorización, se habilitará el desarrollo de las unidades de gestión del polígono.

En la tercera etapa se adecuará el parque lineal del río y se construirán los equipamientos públicos. Esta etapa tiene un valor aproximado de \$80 mil millones y podrá ser financiada a través de la plusvalía creada y captada por el aumento de valor del suelo generado y, entre otros, por el aumento de los aprovechamientos permitidos y el cambio de usos.

Finalmente, como modelo de gestión, se recomienda la conformación de una empresa comercial de tipo mixto, mediante la asociación entre los sectores público y privado. Estas sociedades tienen las facultades que le concede la ley al Estado cuando se trata de un proyecto de utilidad pública, como adquirir suelo mediante procesos de negociación o expropiación, e invitar a los propietarios de inmuebles a participar en las sociedades mediante derechos fiduciarios.

## Conclusiones

La propuesta espera proteger el valor de un territorio natural de gran belleza, difícilmente accesible y amenazado por fenómenos de especulación, alta fragmentación del suelo y desarrollo “no planificado”, proporcionándole una serie de elementos y orientaciones que posibiliten su desarrollo equilibrado, rescatando sus atributos naturales y garantizando una ocupación residencial de tipo sostenible.

La viabilidad de esta propuesta tiene como prerrequisito su aceptación y enriquecimiento por parte del municipio, que debe volverse efectiva, en primera instancia, con la incorporación de sus componentes principales (cambio de categoría de uso, definición del sistema estructurante natural y del trazado vial propuesto, y agrupación de las densidades) como parte de los ajustes al POT, en proceso de revisión.

## Capítulo 4. Retos del sistema de salud. Régimen Subsidiado en Medellín y Antioquia

El Sistema de Protección Social (SPS) en Colombia fue creado mediante la Ley 789 de 2002, que lo define como “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo”.<sup>62</sup> El enfoque principal que ha impulsado el SPS ha estado dirigido hacia un sistema integrado, modulado y articulado, con la concurrencia de los actores públicos y privados, buscando su complementariedad. El concepto general que fundamenta el SPS es el manejo social del riesgo, que incluye tres grandes estrategias: prevención, superación y mitigación; tres niveles para manejar el riesgo: informal, el mercado y lo público; y la inclusión de actores competentes en cada uno de estos niveles.

De manera particular, el Centro de Pensamiento Social (CPS)<sup>63</sup> ha puesto el énfasis de su participación en los temas de protección social en el sistema de salud, reconociendo la salud como un derecho fundamental que requiere un Estado y un conjunto de políticas capaces de garantizarlo a toda la población. El presente capítulo recoge los aportes más relevantes sobre el sistema que ha hecho el CPS en el período 2009-2012, enfatiza en las propuestas sobre la sostenibilidad del sistema y, por último, presenta algunos insumos conceptuales y técnicos con relación al aseguramiento del Régimen Subsidiado en Medellín y Antioquia.

### Agenda de trabajo del CPS

Desde que el Centro de Pensamiento Social insertó en su agenda el tema de salud, su interés ha girado en torno a la sostenibilidad del sistema, tanto

---

<sup>62</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Bogotá, 27 de diciembre de 2002.

<sup>63</sup> Una iniciativa conjunta entre la ANDI, Comfama, ISA, ARP SURA y Proantioquia.

nacional como regionalmente, un sistema que está conformado por múltiples actores, cuyos intereses diversos deben confluír para que no se ponga en riesgo el acceso a la salud de los colombianos. La agenda de trabajo del CPS ha estado encaminada a crear espacios de encuentro: foros internacionales, cátedras de pensamiento y seminarios técnicos, para que los diferentes actores ofrezcan sus argumentos en una discusión franca sobre cada una de sus visiones. Cada uno de estos encuentros ha contado con una convocatoria amplia y han permitido elevar el debate, generar consensos y concretar acciones institucionales.

El punto de partida fue un Foro Internacional que convocó actores como el Departamento Nacional de Planeación, el Grupo de Economía de la Salud de la Universidad de Antioquia, Medicarte, el Banco de la República, la Comisión Económica para América Latina (Cepal), la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social de Chile, Comfama, la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi), la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud (Gestarsalud), la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, la Alcaldía de Medellín y el Ministerio de la Protección Social.

Igualmente, el Centro ha creado una red de expertos, aliados y actores representativos del sistema que trabajan de manera continua con el fin de generar más y mayores consensos frente a los temas más relevantes de las discusiones que han tenido lugar en la agenda nacional del sistema de salud. Esta red de trabajo ha sido pilar para el desarrollo de actividades tan importantes como la participación en el debate sobre la Ley 1438 de 2011<sup>64</sup> y la retroalimentación posterior con la que ha hecho aportes, de manera general, sobre cada uno de los aspectos estructurales y coyunturales que han surgido sobre el sistema de salud.

---

<sup>64</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 19 de enero de 2011.

En conclusión, el Centro de Pensamiento Social ha consolidado una agenda sobre el sistema de salud y ha construido una ruta de gestión para colaborar en su mejoramiento y para continuar con su propósito de incidir en la política pública, no sólo de la salud, sino de todo el sistema de protección social.

## Principales propuestas

Tanto los problemas como los diagnósticos sobre el sistema de salud son numerosos y de diferente calado. El ejercicio sistemático que desde 2009 ha venido desarrollando el CPS, da cuenta de una variedad de propuestas que va desde el análisis de la sostenibilidad financiera y el cambio institucional, hasta sugerir volver al sistema de salud público que existía antes de la Ley 100 de 1993.<sup>65</sup> Aunque cada una de estas propuestas tiene validez, el Centro ha construido un enfoque propio para entender los problemas del sistema de salud y para impulsar las salidas que considera más pertinentes.

El *Documento de trabajo No. 10* del CPS<sup>66</sup> contiene su propuesta de un Pacto Social por la Salud. La idea general de esta propuesta considera que la crisis del sistema de salud pasa por dos grandes ámbitos: un modelo inadecuado de gobernabilidad y una desconfianza entre los actores que lo conforman.

En el campo de la gobernabilidad, el Centro ha insistido en:

- Recuperar la rectoría y la regulación del sistema de salud por parte del Estado. La regulación se da desde tres pilares: disponibilidad de información, recurso humano y reglas claras. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha llamado la atención sobre este particular, determinando que es una de las razones de la crisis actual.

---

<sup>65</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 23 de diciembre de 1993.

<sup>66</sup> CPS. Documento de trabajo No. 10. Medellín, 27 de julio de 2009. Disponible en: <https://www.box.com/s/45clcfkxjq/1/28540810/326446398/1>.

- Fortalecer el rol de la Superintendencia de Salud, del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y demás entidades de control y vigilancia para garantizar la transparencia de todo el sistema.
- Definir el derecho a la salud como una política de Estado. Hoy en día, tanto el poder legislativo, como el ejecutivo y el judicial, tienen ideas y aproximaciones diversas sobre este particular, lo que dificulta la interlocución con los diversos actores.

Sobre el tema de la generación de confianza, es evidente el conflicto existente entre los aseguradores y los prestadores, no sólo por el rol que cada uno de ellos juega dentro del sistema, sino por los impactos financieros que las decisiones de uno tienen en los otros. De igual manera, muchos de estos actores expresan desconfianza hacia el gobierno, en el sentido de que no le conceden autoridad para administrar el sistema: los problemas más graves se presentan en las entidades públicas, como en el caso de Caprecom. Hoy no existe credibilidad en las medidas que el gobierno pueda tomar y la desconfianza persistirá hasta que no tome decisiones de fondo frente a su propia institucionalidad.

En este marco, el CPS ha insistido en la necesidad de impulsar cambios trascendentales y no continuar con soluciones coyunturales a cada nuevo problema. Por ello, y dada la gran complejidad de los problemas, el Pacto Social por la Salud es una buena salida. Un pacto que defina los mecanismos que hagan sostenible el sistema, desde la prestación del servicio y su financiación hasta su diseño y arquitectura institucional. Este gran pacto debe ser apoyado desde todos los ámbitos de la sociedad y hacer parte de la agenda política del país. Implica una discusión participativa y bien argumentada sobre las dimensiones mencionadas. Un proceso en el que los actores representativos del sistema puedan dar a conocer sus posiciones y alternativas. Algunos de los principios del pacto que ha propuesto el CPS son:

- Colombia, como Estado Social de Derecho, debe garantizar la protección efectiva del derecho a la salud de todos sus ciudadanos. Lo anterior implica: acceso al sistema con equidad, servicios de salud de calidad y atención oportuna.

- La Protección Social tiene como base fundamental el Manejo Social del Riesgo (MSR). Este enfoque implica profundizar las estrategias y las políticas de prevención del riesgo, más que las de manejo de la enfermedad.
- El sistema de salud debe estar financiado bajo los principios de solidaridad, redistribución del ingreso y acceso con equidad. En ningún momento las futuras propuestas de política deben desligarse de estos tres principios. La solidaridad implica que los colombianos de mayores ingresos deben aportar a la financiación de la salud de sus conciudadanos de menores ingresos, a través de mecanismos que no lastimen la creación de empleo y la formalización de la economía, y que sean sostenibles en el tiempo. La redistribución del ingreso reflejada en transferencia de fondos entre protegidos y no protegidos. El acceso con equidad garantiza que la prestación del servicio no dependa de la capacidad de pago de los colombianos.
- El sistema de salud, al ser universal, debe garantizar una arquitectura institucional clara y coherente con su funcionamiento. El sector privado y el sector público deben buscar una complementariedad entre sus funciones, garantizando estabilidad en cada uno de ellos y estableciendo compromisos claros de respeto mutuo y confianza en sus acciones.
- Con el ánimo de generar una estabilidad normativa, jurídica y legal debe construirse el Estatuto Único de Salud, que compile y articule toda la normatividad y reglamentación del sistema en un solo cuerpo jurídico. Lo anterior, en aras de velar por su implementación y como parte de un ejercicio de transparencia ante las instituciones y actores del mismo. De igual manera, este Estatuto debe ser compartido y socializado con los jueces de la República, con el propósito de generar un lenguaje común de jurisprudencia, así como de entendimiento por parte de éstos de la complejidad del sistema.

Aunque el proceso de construcción de un pacto social es arduo, se considera la ruta más expedita para garantizar que todos los colombianos tengan un goce efectivo al derecho a la salud, y que los grandes logros y avances que se han tenido en los últimos años en el Sistema de Protección Social se mantengan y se fortalezcan en el tiempo.

## Recomendaciones para el aseguramiento del Régimen Subsidiado en Medellín y Antioquia

Los problemas antes señalados han tenido su efecto en el sistema de salud en Medellín y Antioquia, particularmente en el desbalance financiero del Régimen Subsidiado. Varias aseguradoras han dejado de prestar el servicio en la ciudad, esgrimiendo diversos argumentos institucionales y financieros. Ante la gravedad de la situación actual, la caja de compensación familiar Comfama asumió el compromiso de atender los cerca de 700 mil afiliados que tiene la ciudad en el Régimen Subsidiado, gracias a un acuerdo logrado con el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y las administraciones municipal y departamental.

Sin embargo, se ha venido impulsando, por parte de la administración municipal, la necesidad de crear una alternativa, una EPS que pueda asumir el rol que hoy cumple Comfama, con base en un ejercicio de decisión política para corregir en la ciudad los problemas que muestra el sistema en todo el país. Esta iniciativa ha sido apoyada por la Gobernación de Antioquia y la propia Comfama, que ven una oportunidad de una alianza público-privada para garantizar el acceso a los servicios de salud con calidad y equidad para los habitantes más vulnerables afiliados a dicho régimen.

El CPS, por invitación de las administraciones Departamental y Municipal y de Comfama, acompañó la iniciativa de las administraciones municipal y departamental a través de la investigación: “Una EPS mixta o pública para el aseguramiento del régimen subsidiado en Medellín y Antioquia: análisis de escenarios de viabilidad técnica, financiera e institucional” (2012)<sup>67</sup>, que contiene elementos técnicos, financieros e institucionales que se consideran necesarios para el funcionamiento de dicha EPS mixta o

---

<sup>67</sup> Investigación coordinada por Sergio Vélez Castaño, con la participación e información de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, de la Secretaría de Salud de Medellín, del Ministerio de Salud y Protección Social, de la Superintendencia Nacional de Salud, de la Comisión de Regulación en Salud, de Comfama y de Comfenalco.

pública, elementos que sirven a las administraciones para tomar decisiones de fondo y para estructurar una ruta de gestión ante el Gobierno Nacional, que dé viabilidad a este escenario.

Esta investigación dio lugar a un Memorando de Proantioquia, del 16 de julio de 2012, enviado al Gobernador, al Alcalde, a la Directora de Comfama y al Director de Comfenalco, en el que se analizan las condiciones actuales del Régimen Subsidiado en Medellín y Antioquia. Contiene, entre sus aspectos más relevantes, los siguientes:

- Un análisis sobre el perfil epidemiológico y poblacional de los asegurados en el Régimen Subsidiado, el marco teórico para la conformación de una red de servicios de salud, los principales problemas identificados en el sistema y el marco jurídico para la implementación de una EPS mixta o pública para este contexto.
- Los diversos escenarios financieros de operación de dicha EPS a partir de elementos como la Unidad de Pago por Capitación, los costos en salud, el número de población que es susceptible de afiliarse, y diferentes opciones financieras de acuerdo con las condiciones actuales y futuras de operación del Régimen Subsidiado en Colombia.
- Recomendaciones sobre el desarrollo de un modelo de salud con énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad. Igualmente, sobre la implementación de proyectos estratégicos para la sostenibilidad de la EPS mixta o pública, como la Atención Primaria en Salud, las Redes Integradas Primarias en Salud y la expansión del aseguramiento de la EPS, entre otros.

El Memorando de Política se convirtió en una ruta de gestión y en un insumo para la toma de decisiones por parte de los actores involucrados, dado que parte del ejercicio tuvo como complemento un análisis sobre las potenciales ventajas y desventajas de emprender esta iniciativa; los riesgos asociados en términos financieros, políticos, de mercado, en la contratación, en lo jurídico y operacional, así como en los factores epidemiológicos y del costo del represamiento de las atenciones.

Aunque sobre el particular hay muchos elementos relevantes, para efectos de esta publicación señalamos las conclusiones más importantes del estudio. Desde el punto de vista financiero, en todos los escenarios analizados, la operación de la EPS mixta arroja pérdidas que van desde el 4% hasta el 10% de los ingresos, por lo que para garantizar su viabilidad deben emprenderse medidas como:

- Eficiencia en el manejo de los gastos administrativos.
- Reducción del costo en salud, con base en acuerdos de contratación con la red de IPS públicas y privadas de la región.
- Eficiencia en la disminución de las glosas de usuario en términos de duplicidad o no pagados por el sistema.
- Implementación de un modelo de atención basado en resultados en salud y no en enfermedad.
- Desarrollo de proyectos sinérgicos y complementarios. La Atención Primaria en Salud y las Redes Integradas de Servicios de Salud permitirían ingresos no operacionales que ayudarían a soportar la operación de la empresa.

En cuanto a las conclusiones generales del estudio se rescatan las siguientes:

- La alianza estratégica de tres organizaciones con objetivos comunes y sin ánimo de lucro es fundamental para garantizar el servicio público esencial de la salud a la población más pobre y vulnerable del departamento de Antioquia, incluso con la posibilidad de ampliarse en el futuro hacia otras regiones estratégicas del país y otro tipo de régimen de salud.
- En caso de concretarse la creación de una EPS mixta o pública, se recomienda que el aporte inicial de los socios contemple recursos fundamentales para cubrir contingencias iniciales, facilitar negociaciones con los prestadores y garantizar ingresos no operacionales que apalanquen su funcionamiento.
- Se debe generar un fondo específico para cubrir los costos en salud generados por el represamiento de las actividades, procedimientos e intervenciones que debieron cubrir las aseguradoras que se retiraron de la administración del Régimen Subsidiado. Igualmente, se deben estudiar las figuras jurídicas que permitan el cobro de dichas atenciones a los entes responsables en primera instancia.

- Se debe buscar el control del costo en salud mediante diversas estrategias que incluyen: establecer contratos basados en estímulos por el logro de indicadores de resultado e impacto; establecimiento de un modelo de atención basado en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad; participación en el desarrollo del modelo de atención primaria y de las redes integradas de servicios de salud.
- Se requiere desarrollar un sistema de información fundamental para la gestión del riesgo, agregando la información por usuario y no sólo por ítem de nota técnica. Al agregar la información por usuario será posible estimar el Costo Usuario Año por tipo de enfermedad, por edad, por municipio, en fin, por un conjunto de variables que pueden ser objeto de análisis.
- En la medida en que la EPS logre resultados favorables desde el punto de vista de salud y financieros, se debe pensar en la expansión en la afiliación del Régimen Subsidiado hacia otros departamentos e, igualmente, en la administración del Régimen Contributivo.

## Referencias

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *BIO 2030 Plan Director Medellín y Valle de Aburrá: Un sueño que juntos podemos alcanzar*. Medellín: Mesa Editores, diciembre de 2011. 263 p.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Medellín en cifras N°1*. Capítulo: "Gestión del Riesgo". Medellín: Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía, 2011.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Presentación en mesa de trabajo del Programa Medellín Cómo Vamos sobre medio ambiente*. Medellín, 2010. Disponible en: <http://medellincomovamos.org/presentacion-gestion-ambiental-de-medellin>.
- ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. *Rendición de cuentas 2008-2011. Siente tu área... descubriendo tu área*. Medellín, 2011.
- CENTRO DE PENSAMIENTO SOCIAL. *Documento de trabajo No. 10*. Medellín, 27 de julio de 2009.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. LEY 100 DE 1993. POR LA CUAL SE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. BOGOTÁ, 23 DE DICIEMBRE DE 1993.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Bogotá, diciembre 27 de 2002.
- DANE. *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2011* (Anexos). Bogotá, 2012. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=430&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=66).
- HENAO GUTIÉRREZ, Juliana. "Abundan las quejas en Ciudadela Nuevo Occidente". En: *El Colombiano*. Medellín, 17 de enero de 2011. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/abundan\\_las\\_quejas\\_en\\_ciudadela\\_nuevo\\_occidente/abundan\\_las\\_quejas\\_en\\_ciudadela\\_nuevo\\_occidente.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/abundan_las_quejas_en_ciudadela_nuevo_occidente/abundan_las_quejas_en_ciudadela_nuevo_occidente.asp)
- ICFES. *Boletín resultados PISA 2009, Ciudades*. Bogotá, 2011. Disponible en: [http://www.icfes.gov.co/2012-07-05-14-55-31/doc\\_view/3942-boletin-resultados-de-pisa-2009-para-bogota-medellin-y-manizales](http://www.icfes.gov.co/2012-07-05-14-55-31/doc_view/3942-boletin-resultados-de-pisa-2009-para-bogota-medellin-y-manizales)
- LÓPEZ, Hugo. "Coyuntura laboral urbana y desafíos de la política". En: *El Colombiano*, Medellín, 15 de agosto de 2012.

- MEDELLÍN CÓMO VAMOS. *Análisis de la Evolución de la calidad de vida en Medellín, 2008-2011*. Medellín, 2012. Disponible en: <http://medellincomovamos.org/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-de-medellin-2008-2011>.
- MEDELLÍN CÓMO VAMOS. *Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2012*. Disponible en: <http://medellincomovamos.org/informe-de-resultados-de-la-encuesta-de-percepcion-ciudadana-2012>.
- MEDELLÍN CÓMO VAMOS. *Informe de Calidad de Vida de Medellín 2010*. Medellín, abril de 2011. 83 p.
- MEDELLÍN CÓMO VAMOS. Mesa de trabajo sobre movilidad en Medellín y el Área Metropolitana, 2011. Disponible en: <http://medellincomovamos.org/memorias-mesa-de-trabajo-sobre-movilidad-en-medell-n-y-el-rea-metropolitana-2011>.
- PERSONERÍA DE MEDELLÍN. "Recepción de Encuestas. Población Desplazada" 31 de diciembre de 2011.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 3600 de septiembre 20 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Bogotá, septiembre 20 de 2007.
- ZULUAGA G., Tatiana. "Estado del arte sobre la gestión integral del hábitat: el caso de los bordes de Medellín". Inédito. Medellín: Fundación Proantioquia / Centro de Pensamiento Social, 2011.

## Parte IV. Retos y oportunidades estratégicas de Antioquia

Los capítulos que se presentan a continuación estuvieron a cargo de Rafael Aubad. L., Olga Buitrago B., Andrés Cano G. y Sergio Tobón O. El apartado “Gestión articulada del territorio. Medellín y Antioquia una visión compartida” es una declaración colectiva suscrita por Proantioquia y coordinada por la Comisión Tripartita (Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá). El capítulo “Modelo de desarrollo regional integral. Urabá Antioquia Caribe. Un mar de oportunidades” estuvo a cargo de Federico Restrepo P. en el marco de la cooperación Gobernación de Antioquia-Proantioquia.



Nadir Figueroa.  
De la serie *Días azules*  
Pintura en acrílico, personajes en  
resina, madera y cristal de acrílico  
26 x 26 x 21 cm. 2009.  
Colección privada

<b>Introducción .....</b>	<b>292</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>294</b>
<b>Pilares fundamentales.....</b>	<b>294</b>
Gestión articulada del territorio. Medellín y Antioquia: Una visión compartida de futuro .....	294
Estado de Derecho y ordenamiento territorial.....	302
Región Socialmente Responsable (RSR) .....	304
Educación superior. El papel primordial del SENA .....	309
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>315</b>
<b>Detonantes del desarrollo rural en Antioquia.....</b>	<b>315</b>
Región de agua y bosques.....	315
Competitividad agropecuaria.....	323
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>330</b>
<b>Modelo de desarrollo regional integral. Urabá Antioquia Caribe.</b>	
<b>Un mar de oportunidades .....</b>	<b>330</b>
Macroproyectos .....	331
Estrategias de articulación .....	339
Ordenamiento territorial sostenible .....	341
<b>Referencias.....</b>	<b>343</b>

## Introducción

Antioquia es un departamento de contrastes. Posee una capital competitiva con una economía fuerte y relativa industrialización, una población con tasas de educación elevada e indicadores sociales positivos. Pero también una periferia con graves problemas económicos, baja productividad y competitividad, alto índice de necesidades básicas insatisfechas, presencia de economías criminales e inequidad en el acceso a la tierra, entre otros tantos problemas; sin embargo, con potencialidades derivadas de los recursos del territorio (agua, bosques, minerales) y los megaproyectos que se han venido emprendiendo (Autopistas para la Prosperidad e Hidroituango, como los más destacados. El desarrollo integral de Urabá y la Central Hidroeléctrica Cañafisto, como proyectos con gran viabilidad).

Estas brechas entre la periferia y la capital se convierten en retos de intervención público-privada que propician su cierre aprovechando los recursos y ventajas comparativas del territorio. De manera creciente, año a año, la Fundación Proantioquia reflexiona y actúa sobre estos retos de futuro, a través de estudios, publicaciones, eventos y participación directa en la formulación de buenas políticas públicas y apoyos privados para ello.

A continuación se plantean los que se consideran fundamentales y se apoyan y/o proponen iniciativas para su superación. Su exposición se ha dividido en tres campos: el primero sobre los que se consideran pilares de política pública, sin cuya superación se hace prácticamente imposible el desarrollo con bienestar; contempla retos para una gestión articulada del territorio, en donde converjan estrategias para la superación de las tensiones derivadas del ordenamiento territorial, según el estudio Lineamientos de Ordenamiento Territorial (LOTA); la consolidación de Regiones Socialmente Responsables (RSR), propuesta del Centro de Pensamiento Social (CPS); y en Educación Superior, las que fortalezcan la presencia de instituciones como el Sena en las regiones.

El segundo, alrededor de las principales apuestas productivas que se convierten en detonantes de desarrollo de la región. Comprende una visión del las

potencialidades del territorio en aguas, bosques, generación de energía y desarrollo forestal; este último derivó en una comunicación al señor Presidente de la República sobre los retos en políticas para el desarrollo del sector, documento construido en consenso con algunos actores del sector público e inversionistas. También retoma el trabajo, elaborado por la Fundación, sobre los “Retos para la competitividad del sector agropecuario” en el que se evidencia la necesidad de superar los “cuellos de botella” para lograr la competitividad agropecuaria, considerando este renglón de vital importancia para el desarrollo rural integral.

Finalmente, se presenta un modelo de priorización subregional, Urabá-Antioquia-Caribe, como ejemplo de un proyecto regional que recoge integralmente los elementos aquí planteados y cuya formulación por parte del Gobierno Departamental ha contado con el apoyo directo de Proantioquia. El Proyecto Regional Integral para el Desarrollo de Urabá se soporta en cinco macroproyectos que constituyen la apuesta de Antioquia, la más educada por el desarrollo de la región: 1) Región Socialmente Responsable; 2) Sistema industrial y portuario; 3) Sistema de educación superior, cultura y deporte; 4) Sistema de movilidad para la competitividad; 5) Aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. Estos cinco macroproyectos están articulados por dos estrategias que crean las condiciones para la transformación de la región:

- a) Región legal y gobiernos locales fuertes.
- b) Ordenamiento territorial sostenible.

Es importante que un ejercicio como el realizado para Urabá se pueda aplicar a las demás subregiones del departamento en un tiempo prudencial. Al igual que se hizo para esta región, Proantioquia apoyaría la extensión de este ejercicio para las otras regiones, como un instrumento analítico y práctico, que permitiría más rápida y efectivamente acuerdos públicos y privados tendientes a establecer acciones de futuro focalizadas en los territorios. Además, le otorgaría más elementos a los procesos necesarios para la apropiación de los LOTA en los territorios, que es el querer de los antioqueños expresado en la declaración de noviembre del 2012 que se presenta precisamente al comienzo del desarrollo de la parte IV de este libro.

# Capítulo 1.

## Pilares fundamentales

El ordenamiento territorial, la plena vigencia del Estado de Derecho en todo el territorio y la educación son las aspiraciones colectivas fundamentales que deben movilizar la voluntad de todos los antioqueños.

### **Gestión articulada del territorio. Medellín y Antioquia: Una visión compartida de futuro<sup>1</sup>**

La Fundación celebra la culminación en 2012 de la revisión de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA),<sup>2</sup> un trabajo participativo, realizado en cada una de las subregiones, con el que se logró, en cada una de ellas y posteriormente en un encuentro departamental, la unión de voluntades para implementar y gestionar los LOTA e incorporarlos a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de todos los municipios, con enfoque subregional y con una mirada territorial departamental.

Este esfuerzo, coordinado por la Comisión Tripartita (Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá), recuperó procesos de participación de la sociedad antioqueña que fueron una característica destacada del proyecto Visión Antioquia Siglo XXI, y que por su rigor académico y por los instrumentos de gestión que define para transformar los

---

<sup>1</sup> Este apartado fue tomado del documento “Relatoría Síntesis de los Talleres Subregionales sobre Lineamientos de Ordenamiento Territorial”, de la Comisión Tripartita. Documento de trabajo para las mesas temáticas, noviembre de 2012.

<sup>2</sup> Los Lineamientos de Ordenación Territorial se conciben como una política pública integral de largo plazo (2012-2023) para intervenir y dirigir la organización espacial del territorio, orientar su ocupación y armonizar y optimizar su aprovechamiento, mediante la definición de la futura estructura territorial departamental y sus criterios de actuación, enmarcada en el contexto nacional y regional, y bajo los principios del desarrollo humano y sostenible y el valor de la solidaridad entre los territorios que lo conforman.

desequilibrios que se presentan en el departamento, deben ser acogidos como se ha venido planteando: **“Medellín-Antioquia, hacia una visión compartida de futuro”**.

La síntesis de dicho ejercicio se presenta a continuación, tal y como fue aprobada en el seminario realizado para tal fin en Medellín en diciembre de 2012, que Proantioquia considera merece la mayor atención pública y privada para el buen desarrollo de estrategias concertadas de ordenamiento del territorio. Consideramos que el trabajo conjunto de la Comisión Tripartita y el Consejo Regional de Competitividad sería el mejor arreglo institucional público-privado para que los antioqueños logremos articuladamente hacer realidad el ordenamiento territorial de Antioquia con base en esta propuesta.

### **Priorización de Lineamientos de Ordenamiento Territorial de Antioquia**

En las diferentes mesas de discusión se seleccionaron los tres lineamientos que se deberían priorizar para la subregión, lo que permitió reconocer las tensiones y potencialidades de cada subregión y las formas de intervención propuestas como lineamiento, logrando un escenario de coincidencias pero también de diversas apreciaciones. La frecuencia con que se repiten los lineamientos y el número de talleres y de mesas en los que se repite cada uno permiten establecer varios bloques de recurrencias.

El primer bloque está asociado a la necesidad de intervenir los desequilibrios territoriales del sistema urbano regional, el reconocimiento de la necesidad de intervenir los conflictos por la tenencia de la tierra y la abrumadora realidad que representan las crecientes explotaciones mineras. Este primer bloque pondera la importancia de los siguientes asuntos:

- La mayor recurrencia de los Lineamientos asociados a la tensión del sistema urbano regional, con reconocimiento en las nueve subregiones.
- Los lineamientos asociados a las tensiones: Iniciativas de conservación vs. Títulos y actividad minera y Conflicto por la tenencia de la tierra fueron priorizados en ocho subregiones.

- La Tensión áreas protegidas vs. Títulos y actividad minera fue priorizada en siete subregiones.
- El lineamiento relacionado a la Tensión Reservas de la Ley Segunda de 1959 vs. Títulos y actividad minera aparece en cuarto nivel de prioridad.

La recurrencia en el lineamiento asociado a la Tensión del sistema urbano regional evidencia el reconocimiento de las condiciones que acrecientan las dificultades e integración subregional:

- El gran desequilibrio en la ocupación del territorio debido a la desproporción en el tamaño de los asentamientos y a la distribución de los mismos.
- La concentración de servicios y equipamientos en zonas específicas, concentrando oportunidades y dejando marginado gran parte del departamento, lo que impide el desarrollo con equidad.
- Los asentamientos de mayor jerarquía, localizados en cada subregión, actúan como centralidades, pero no cumplen con una función redistributiva y no se articulan adecuadamente con su entorno.
- La infraestructura vial obedece a un sistema radial y dependiente del centro departamental; la accesibilidad al interior de las subregiones es difícil y en muchos casos precaria, presentándose baja conectividad de los sectores periféricos.

Se reconoce, desde el lineamiento asociado a la Tensión del sistema urbano regional, la necesidad de construir redes territoriales, en lugar de fortalecer núcleos aislados. Se llama la atención sobre la necesidad de generar mayor conectividad subregional, estableciendo una infraestructura más equilibrada y equitativa, que apunte a la constitución de redes de municipios y ciudades. Si las subregiones tuvieran mayor conectividad, cada municipio podría desarrollar más sus fortalezas y brindarlas a los demás para constituir redes y depender menos de un único centro subregional. Para lograrlo se requiere, además, la propuesta contenida en los LOTA:

- Una visión compartida, garantizando articulación y funcionalidad del territorio.
- Una propuesta estratégica para la construcción de equipamientos colecti-

vos de servicios de salud, educación, desarrollo económico, vivienda, competitividad y equilibrio subregional.<sup>3</sup>

La recurrencia en la priorización por el lineamiento de intervención al Conflicto por la tenencia de la tierra reconoce dicha tensión como un obstáculo al equilibrio territorial que es necesario intervenir desde el ordenamiento territorial: los altos índices de concentración de la propiedad y la falta de formalización de la propiedad de la tierra. Se identifica también la minería artesanal como un fenómeno que debe ser objeto de titulación, dado el alto grado de informalidad en la tenencia de las explotaciones. Los mega proyectos y la minería realizada por compañías multinacionales y extranjeras acrecientan la importancia de este lineamiento, ya que incrementan los conflictos de la tenencia de la tierra y agudizan el desarraigo de la población campesina de las zonas rurales del departamento.

El incremento de usos mineros se convierte en preocupación en todas las subregiones, ya que produce incompatibilidad en los usos del suelo con el subsuelo y afecta la sostenibilidad ambiental y social, ya sea en áreas protegidas, iniciativas de conservación y reservas de la Ley Segunda.<sup>4</sup> Y, no nombrada en los lineamientos, pero bastante reconocida y preocupante para los participantes en los talleres subregionales, es la tensión de los usos mineros con las áreas de producción agrícola y agropecuaria, que acrecienta las angustias por el abastecimiento y la seguridad alimentaria en todas las subregiones. Ante esta tensión, la propuesta del lineamiento de propender a la exclusión del uso minero en áreas protegidas, iniciativas de conservación y territorios de Ley Segunda, se hace extensiva a áreas de producción agrícola y poblamiento campesino.

---

<sup>3</sup> Proantioquia complementaría estas propuestas con el tema de la justicia.

<sup>4</sup> Las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 fueron declaradas para el desarrollo de la economía forestal, la conservación de las aguas, los suelos y la fauna silvestre. Ver: <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=278&conID=6056>.

Se reconoce la importancia del uso minero, pero es necesario poner un lineamiento más contundente en relación con la minería responsable y con su restricción para la protección de la biodiversidad, los corredores biológicos, la producción agrícola campesina y la cultura. No obstante, se encuentra incertidumbre ante los alcances del Código Minero y la fuerte presión que ejerce la decisión lucrativa de estos usos. Además, los Planes de Ordenamiento Territorial y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) no incorporan en la mayoría de los casos los usos mineros y sus tensiones con usos agrícolas y de conservación.

Ejercicios departamentales como LOTA y la planeación estratégica llegan tarde ante la alta dinámica de las explotaciones mineras que no consideran restricciones para garantizar la producción agrícola, la conservación de la biodiversidad y la preservación de los ecosistemas. Las intervenciones mineras polarizan a la población y las decisiones del municipio o de la sociedad civil se quedan sin piso con los alcances del Código Minero. Por tanto, se espera de la Gobernación de Antioquia y de la formación de alianzas municipales y con la sociedad civil una acción contundente de alcance nacional que preserven ecosistemas, territorios culturales y productores de alimentos.

El segundo bloque de priorización señala lineamientos asociados a Áreas con potencial agrícola y agropecuario: megaproyectos, estudios de amenaza y riesgo y territorios colectivos vs. títulos y actividad minera.

La priorización del lineamiento referido a áreas con potencial agrícola y agropecuario muestra que en varias subregiones se valora la tensión de la minería con los usos agropecuarios, la alta concentración de la propiedad de la tierra y el incremento de plantaciones forestales, poniendo en peligro la seguridad alimentaria y acrecentando problemas de abastecimiento que, además, dificultan la permanencia de la población campesina en sus territorios.

Complementariamente a la aplicación del lineamiento de Protección de los suelos con potencialidad de uso agrícola y agropecuario, con el apoyo a la constitución de Distritos Agrarios y Zonas de Reservas Campesinas, incentivos y compensaciones por cambios técnicos a mecanismos de producción

limpia y a la formulación del plan maestro de abastecimiento alimentario departamental, se requiere la formulación e implementación de una política que restrinja la inversión extranjera en minería y plantaciones forestales sobre territorios campesinos de producción agropecuaria.

Los megaproyectos, aunque se les reconoce su importancia como respuesta del Departamento y la Nación al desarrollo de las potencialidades del territorio, en varios talleres realizados en las subregiones se consideran como Tensión. Las acciones de mitigación deben ser más estrictas. Los megaproyectos propician cambios estructurales en los usos del suelo, en la actividad económica y en los asentamientos humanos de su área de influencia, que tienen grandes repercusiones en las condiciones sociales y económicas de pobladores y productores.

El impacto de megaproyectos hidroeléctricos no aparece suficientemente tratado en LOTA y hay muchos temores y expectativas sobre lo que pueda suceder en el futuro en las subregiones afectadas. Los trazados de las Autopistas para la Prosperidad transforman usos del suelo y pueden incrementar las parcelaciones sin regulación desde los Esquemas de Ordenamiento Territorial. Se requiere mayor claridad sobre los proyectos para cada subregión, brindando a los municipios detalles precisos que les permitan prever las reglamentaciones adecuadas a los cambios de usos del suelo que se les avecinan.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Las universidades Eafit, de Antioquia y UPB le han presentado a la Gobernación de Antioquia propuestas para analizar las implicaciones y oportunidades sociales, económicas, territoriales e institucionales de la construcción de las Autopistas para la Prosperidad en el territorio antioqueño, para determinar lineamientos de política pública que permitan a los gobiernos departamental y nacional potenciar el bienestar social y promover el emprendimiento económico y el desarrollo urbano y regional de los territorios y poblaciones impactadas por esta obra. Esta misma solicitud se formuló en el Foro Proantioquia / *El Tiempo* / Eafit, realizado en el año 2011 para analizar con una visión de desarrollo integral los megaproyectos de la región. El gobierno departamental ha expresado su interés de presentar a la convocatoria de 2013 del Fondo Nacional de Regalías para Ciencia y Tecnología el proyecto para concretar dichos lineamientos. La experiencia de trabajo conjunto entre la Gobernación y Proantioquia en la formulación del Proyecto Integral para el Desarrollo de Urabá podría servir de modelo para otra formulación. Un resumen de dicho proyecto se presenta más adelante en el capítulo 2 de esta parte del libro, pág 315.

Frente a los estudios de amenaza y riesgo se reconoce la necesidad de estudios detallados para todos los municipios como punto de partida para el ajuste y actualización de los POT y EOT municipales. El nivel de detalle que el tema demanda sugiere la necesidad de estudios aun más profundos, que permitan actualizar el registro catastral con inconvenientes de esta naturaleza.

El lineamiento referido a la tensión: Territorios colectivos vs. Títulos y actividad minera aparece en este grado de prioridad. De igual manera, es preocupación en las subregiones la identificación de las afectaciones por minería en otros usos del suelo.

En los demás lineamientos, que presentan menor recurrencia en las priorizaciones, vale la pena resaltar los asociados a:

- Áreas con potencial desarrollo de procesos urbanos: en varias subregiones se identifica como Tensión con otros usos del suelo, dado que es creciente el desarrollo de las parcelaciones con alta presión de los usos urbanos sobre el sector rural y las reglamentaciones llegan tarde ante hechos cumplidos.
- Áreas con potencial forestal comercial: el potencial forestal requiere un lineamiento regulador de su incremento sobre bosques secundarios y áreas de potencial agrícola. Así mismo, se enfatiza en el control sobre las empresas extranjeras y sobre la tensión con áreas de producción agrícola campesina.
- Iniciativas de conservación vs. centros poblados mayores y procesos de urbanización: sólo se tienen en cuenta los centros poblados mayores dentro de las áreas protegidas y las Iniciativas de conservación, excluyendo ciertas áreas pobladas menores que hacen parte de dichas áreas e iniciativas. Se recomienda, además, incluirlas en los EOT desde la autonomía en el ordenamiento territorial a la que tienen derecho.

Para avanzar en la implementación de LOTA en los ámbitos zonal, municipal, subregional y departamental se sugiere:

- Lograr que LOTA, desde un proceso participativo y de gran movilización pedagógica y ciudadana, que implica información, sensibilización y

acuerdos entre lo que técnicamente se está proponiendo y las condiciones socioculturales de las subregiones, sea adoptada como Ordenanza Departamental.

- Generar información, formación y conocimiento sobre los alcances de LOTA. Desde las universidades y los equipos técnicos cualificados en ordenación territorial propiciar la formación mediante una cátedra y escuela itinerante. Sería una base fundamental para generar acuerdos, formular políticas y compromisos de implementación. La capacitación debe dirigirse a funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, grupos étnicos, empresarios y comunidad en general.
- Generar una plataforma tecnológica de información y seguimiento a los cambios de uso del suelo que permita a los municipios y al departamento estudiar las tendencias de cambios de uso del suelo, ubicar los desarrollos de infraestructura y cruzar usos actuales con modificaciones proyectadas. Mediante una política departamental lograr un desarrollo fuerte en los sistemas de información, cartografía y capacitación para apoyar a las oficinas de Planeación del departamento, intra e intersubregional.
- Establecer LOTA como marco de referencia regional e incorporarlos en los términos de referencia de los planes de ordenamiento territorial. Consolidar LOTA como base de los POT. Los LOTA se perciben como un ejercicio de escala departamental, pero se requieren los elementos para que sean operativos en la escala municipal. Se debe invertir la escala para que sea realmente operativa, esto es, ya definidas las tensiones y potencialidades en la subregión, volver a los municipios para entender qué pasa allí y cómo se pueden gestionar.
- Cambiar el concepto de planeación operativa en los municipios, en las zonas, en las subregiones y en el departamento, dándole el verdadero sentido estratégico integral para el desarrollo de la ordenación del territorio, de manera que se supere la función de otorgamiento de licencias y realización de obras de infraestructura y se planifique realmente. Las dependencias de planeación muchas veces se convierten en “los mensajeros” del día a día de las alcaldías, que no hacen lo que realmente deben hacer y los secretarios de Planeación no se capacitan.

Con respecto al fortalecimiento institucional que requieren las subregiones para trabajar en los LOTA, se propone:

- Asumir las comisiones propuestas a todas las escalas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1464 de 2012 (LOOT). En lugar de crear nueva institucionalidad, implementar la propuesta de la Ley y complementarla con la institucionalidad local existente, desde la sociedad civil, los gremios y otras organizaciones de carácter social y económico organizadas, fuertes e importantes para el desarrollo de la subregión.
- Apoyarse en la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que le da mayores posibilidades a los estamentos administrativos como el municipio y el departamento, que ahora pueden tener voz en cuanto a las directrices nacionales e instalar las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial departamental y municipal.
- Los contratos plan, regulados por la LOOT, aparecen como opción para articular los LOTA en zonas de frontera y activar su implementación. Para estos casos, los contratos plan permitirían equiparar negociaciones y acuerdos que fortalezcan la negociación conjunta de los municipios y la incorporación planificada de recursos del orden nacional y departamental.
- Las asociaciones de municipios en constitución y las que operan, han de ser la principal institución subregional interlocutora con la Gobernación ante los LOTA. Es necesario superar las distancias entre las administraciones municipales y la actuación desarticulada.
- La institucionalidad articulada permitiría desarrollar la visión y la vocación compartida de la subregión y las herramientas que facilitan su construcción, teniendo presentes las potencialidades subregionales. Desde la Gobernación, las secretarías deben incorporar proyectos subregionales articuladores.

## Estado de Derecho y ordenamiento territorial

Proantioquia, con la Universidad Eafit, en los años 2011-2012, realizó sendas investigaciones para analizar el problema del narcotráfico<sup>6</sup> y de la informalidad

---

<sup>6</sup> Jorge Giraldo Ramírez, Alberto Naranjo Ramos, Ana María Jaramillo y Gustavo Duncan. *Economía Criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Universidad Eafit / Empresa de Seguridad Urbana / Proantioquia, Medellín, 2011.

e ilegalidad de la explotación del oro y la madera.<sup>7</sup> Igualmente, con la misma universidad y el periódico *El Tiempo*, se realizó el foro "Antioquia. Visión y grandes iniciativas: hacia una nueva geografía cultural, social y económica del territorio" (2011). Los aspectos más destacados de estos ejercicios pueden resumirse así:

- La significación que sigue teniendo el departamento de Antioquia en la producción y tráfico de cocaína y sus articulaciones con el crimen organizado y los problemas humanitarios como el desplazamiento forzado y el uso de minas antipersona, y las precarias capacidades del Estado en algunas regiones para combatirlo.
- La alta participación y consolidación de organizaciones criminales en la explotación ilegal del oro y la madera.
- El ineficiente control de los alcaldes sobre la minería ilegal e informal: carecen de los medios administrativos y financieros para cumplir con todos los protocolos de vigilancia, control e incautación.
- Los graves problemas de judicialización de la minería ilegal, circunstancia que es aprovechada por los actores ilegales para seguir delinquir sin control.
- La correlación positiva entre la informalidad<sup>8</sup> y la explotación ilegal del oro y la madera.
- Correlación positiva entre la informalidad y las variables de violencia.

Estas evidencias y muchas más de similar naturaleza, que arrojan los estudios mencionados, indican la necesidad que existe de fortalecer el Estado de Derecho en nuestra región y muy especialmente en aquellas zonas donde ocurren con mayor frecuencia fenómenos como los señalados. Al respecto se han formulado recomendaciones como las siguientes:

- Desarrollar con prioridad las políticas públicas que incluyan procesos de formalización, legalización y aseguramiento de los derechos de propiedad

---

<sup>7</sup> Jorge Giraldo y Juan Carlos Muñoz. *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Universidad Eafit / Fundación Proantioquia. Medellín, abril de 2012.

<sup>8</sup> La informalidad en la tenencia de la tierra es muy alta por subregiones y en algunos municipios la situación es tan crítica que llega a superar el 50 % de los predios con tenencia informal.

en las zonas donde hay explotación de oro, y de influencia de las grandes obras de infraestructura en Antioquia.

- Desarrollar una política de cooperación entre el Estado y las grandes empresas formales de la minería aurífera y la explotación forestal para diseñar una estrategia que permita articular funcionalmente las actividades informales con las características propias de los negocios legales.
- Hacer que la legalidad sea el mejor negocio para el minero tradicional. Es conveniente reformar el Código Minero para generar incentivos que permita a los informales formalizarse.
- Sacar de la esfera local la fiscalización y control de la minería legal y así disminuir las probabilidades de que el Estado se vea reducido en su capacidad de acción.
- Fortalecer las instituciones, recuperar el monopolio de las armas por parte del Estado en las zonas mineras y reconstruir vínculos entre el minero y el Estado.
- En general, la urgencia de acompañar desde la sociedad civil al Estado en la lucha para contrarrestar el impacto que tiene en Antioquia la economía criminal, el tráfico de cocaína, y sus efectos sobre el desplazamiento forzado y los accidentes con minas antipersona.

## **Región Socialmente Responsable (RSR)**

Ante el panorama de tensiones en el ordenamiento de territorio, en la consolidación de un Estado Social de Derecho fuerte e incluyente, y en la necesaria potenciación de las grandes obras de infraestructuras, emerge un nuevo proyecto colectivo como un gran reto para el departamento. Se aspira a que sea un proyecto renovado, en tanto que hay nuevas condiciones que hacen necesario repensar el asunto de la construcción de un modelo de desarrollo territorial como un simple propósito de política pública.

La presencia de problemas como los cultivos ilícitos, la explotación maderera ilegal, la minería informal y sus impactos ambientales asociados, el resurgir de actores armados ilegales, la definición clara de derechos de propiedad, entre otros, hacen imperativo que esa otra Antioquia sea pieza clave del nuevo proyecto colectivo.

En este marco estratégico, Proantioquia rescata el concepto de **Región Socialmente Responsable (RSR)** dado que “el argumento de la responsabilidad debe permitir la convergencia de intereses y propósitos de una región y, mediante el respeto por la diversidad y la diferencia, construir acuerdos para el bien común de las actuales y futuras generaciones”. Alcanzar un modelo de desarrollo territorial que responda a estos y otros problemas requiere una institucionalidad fuerte y un alto nivel de apropiación por parte de sus actores estratégicos y de la sociedad en general que permita la continuidad de políticas exitosas. De esta forma, en el mediano y largo plazo, se pueden obtener resultados y un impacto positivo en los retos que se han analizado con anterioridad.

Para concretar esta visión de Antioquia como Región Socialmente Responsable, se debe apostar por nuevas alianzas público-privadas que tengan como base modelos de gestión y de impacto en términos sociales y de construcción de equidad, como lo fueron los programas Medellín Solidaria y Buen Comienzo en Medellín durante 2008-2011 y que contaron con el apoyo de Proantioquia. Una visión que debe tener como base, por un lado, un modelo de ordenamiento territorial pertinente que aproveche las potencialidades del departamento y que, de manera anticipada y vigente, desarrolle estrategias y programas que respondan a los problemas de esa otra Antioquia. Y, por otro lado, que le apunte a esa competitividad sistémica, como enfoque rector de lo público y lo privado, con un sistema educativo pertinente, con movilización empresarial, y como aspiración para la construcción de un desarrollo integral para Antioquia.

Antioquia, como Región Socialmente Responsable, también pasa por entender, aprovechar y potenciar los modelos de actuación territorial que permiten avanzar decididamente en asuntos como la equidad territorial, la generación de oportunidades y las brechas individuales. Estos modelos, instrumentos de política, son:

### **Zonas de Consolidación Territorial**

Las Zonas de Consolidación Territorial están consagradas en la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y son una estrategia para

llevar y fortalecer la presencia del Estado a aquellas regiones del país que han estado más afectadas por el conflicto y los actores armados.

A partir de la alianza entre la ciudadanía y el Estado, una Zona de Consolidación debe sustentar el desalojo irreversible de las organizaciones armadas ilegales, mediante el establecimiento de las condiciones mínimas que creen las dinámicas para garantizar la presencia integral del Estado, la integración de la región al resto del país y la sociedad civil ejerciendo sus derechos.

El fundamento político que existe para su creación es la generación de capacidades en los territorios, y está enmarcada en tres grandes pilares: la institucionalización del territorio, la participación ciudadana y el buen gobierno y la integración regional. El Bajo Cauca y el Magdalena Medio son las subregiones del departamento de Antioquia que tienen prioridad en la Política de Consolidación Territorial.

La existencia de estas zonas de consolidación territorial es, para Proantioquia, una muestra más de las políticas de convergencia regional basadas en las capacidades y oportunidades del territorio. Son un instrumento de política fundamental y se convierten en un reto para la agenda de desarrollo regional y de política social. La concurrencia de acciones en términos de tenencia de títulos de tierra, proyectos productivos, formación de talento humano, atención a víctimas, superación de la pobreza; son partes del rompecabezas que, como un todo, debe armarse en torno a la equidad territorial y a una región socialmente responsable.

### **Zonas Libres de Extrema Pobreza**

Las ZOLIP son un modelo complementario que hace parte de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y la Red Unidos —estrategia para sacar de la pobreza y de la pobreza extrema a las familias colombianas—. Se definen como “una zona geográficamente delimitada en donde se desarrolla, en el marco de la Red Unidos, un ejercicio piloto de intervención intensiva liderado o co-liderado por un actor privado, para evaluar el potencial de un modelo de alianza público-privada de tipo integral”.

Las ZOLIP son un llamado al sector privado para que lidere y fomente la consecución de los 45 logros del Desarrollo Humano Integral (DHI), contemplados por Unidos y por parte de las familias más pobres del país.

El carácter llamativo de las ZOLIP, como modelo de actuación territorial, está centrado en cuatro factores: la corresponsabilidad de los sectores público y privado y de las familias incluidas en la estrategia de Unidos; la institucionalización, en el sentido de que son los gobiernos locales y territoriales los que desarrollan la estrategia; la sostenibilidad del proceso en términos sociales, económicos y ambientales, basado en la promoción del capital social y humano del territorio y la integralidad de la intervención realizada, en tanto que la priorización se hace en las familias más pobres, y en las dimensiones del DHI que más peso tienen para la superación de la pobreza.

El municipio de Sopó en Cundinamarca es el único caso en todo el país que ha cumplido con las metas establecidas para superar las condiciones de pobreza extrema. Aunque las ZOLIP son estrategias que aún están en implementación, es necesario rescatar su enfoque de inclusión social y potenciación de oportunidades humanas, que responde al propósito de equidad social enmarcadas en las acciones de Proantioquia.

En el departamento de Antioquia, el municipio de Buriticá, ubicado en la subregión de Occidente, está incluido dentro de la estrategia ZOLIP. Allí Proantioquia, junto a otros actores privados y públicos, participa activamente en la construcción de un Plan Sectorial para la Superación de la Pobreza Extrema. Es fundamental direccionar las acciones públicas y privadas hacia este municipio, de manera que se convierta en un proyecto piloto que pueda ser replicable y escalable a los municipios más pobres del departamento, como una respuesta de política social frente a los objetivos propuestos por Unidos y por la Alianza de Antioquia por la Equidad.

Los modelos de actuación territorial mencionados —y en general, las prácticas exitosas de promoción de equidad y desarrollo territorial— tienen como

base un sistema de indicadores que permite hacer seguimiento, monitoreo, evaluación y control de las acciones que tienen lugar en el territorio.

Sin lugar a dudas, este es un punto central en la discusión y articulación público-privada, ya que parte de los esfuerzos que se realizan en materia de inclusión social y están directamente relacionados con el enfoque que tienen las administraciones locales en sus cuatro años de ejercicio, que no necesariamente se refleja en la continuidad y el impacto buscado en los indicadores.

El sector privado debe apostar por modelos que tengan acceso y generen información pertinente sobre las condiciones del departamento y del país, lo que permite que procesos como los modelos de actuación territorial, la Alianza de Antioquia por la Equidad y, como proyecto colectivo, Antioquia Socialmente Responsable tengan continuidad y sostenibilidad. Las evidencias del impacto que generan estas iniciativas deben servir de base para continuar con las políticas sociales más exitosas y así desarrollar y mejorar en el tiempo un modelo de gestión público-privado para la consecución de los objetivos colectivos que nos hemos propuesto como sociedad.

Proantioquia, en el despliegue de su agenda estratégica, promueve modelos territoriales de intervención subregionales, como el Plan Integral Urabá, Un mar de oportunidades, que es en sí mismo un piloto para concretar y hacer visibles estos esfuerzos, y que será objeto de análisis en la última parte de estos retos. Así mismo, ha insistido en la oportunidad de aprovechar el marco institucional existente en la construcción de "Antioquia Región Socialmente Responsable", a partir de la confluencia de factores de política social como la Alianza de Antioquia por la Equidad y en la generación de institucionalidad, como los nuevos modelos de actuación territorial propuestos.

Adicionalmente a los retos derivados del ordenamiento territorial, los megaproyectos, el Estado de Derecho y la consolidación de una RSR, el departamento enfrenta otros retos, otras grandes estrategias que pueden ser detonantes de desarrollo, en lo que respecta a la educación pos-secundaria,

potencialidades en bosques, agua, electricidad y piscicultura, recursos forestales y competitividad agropecuaria sobre los que se harán recomendaciones más adelante.

### **Educación superior. El papel primordial del SENA**

En los años 2011-2012, Proantioquia participó en la elaboración de estudios y propuestas para la promoción de la educación superior en el departamento.<sup>9</sup> Su más reciente participación fue en la comisión, designada conjuntamente por el señor Gobernador y el señor Alcalde de Medellín, para el diseño de un Programa de Becas<sup>10</sup> en el marco de la Alianza AMA (Medellín-Antioquia), que apoyará este nivel educativo teniendo como foco esencial del mismo, disminuir los desequilibrios entre el área metropolitana y el resto del departamento en cuanto a calidad y cobertura en educación superior. La tabla 1 es ilustrativa de dichos desequilibrios.

Si se tiene en cuenta que en las subregiones la población juvenil es uno de los grupos poblacionales más afectados por los problemas de pobreza e inequidad y, en consecuencia, la que presenta los mayores riesgos en medio de la confrontación armada y la violencia que se vive en algunas zonas, sin duda el Programa de Becas es uno de los pilares fundamentales de desarrollo y merece la mayor consideración y apoyo.

---

<sup>9</sup> Entre los que se destacan: Diagnóstico de la cobertura en educación superior en Medellín y Antioquia (noviembre 2012); Redesa: acuerdos por la prosperidad de la educación en Antioquia (diciembre 2011); Pertinencia educativa en los clústeres de la ciudad y las sugerencias de Proantioquia de mejorar mecanismos de pertinencia en la formación del Sena con relación a las demandas del sector productivo.

<sup>10</sup> El Programa de Becas diseñado busca financiar la matrícula y el sostenimiento de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 de las subregiones y en programas pertinentes de acuerdo con las potencialidades y necesidades de las mismas.

**Tabla 1. Tasa de cobertura bruta en educación superior por subregión**

Subregión	Cobertura Bruta Superior 2007 Sin SENA	Cobertura Bruta Superior 2010 Sin SENA	Cobertura Bruta Superior 2010 Con SENA
Bajo Cauca	4,3%	7,6%	18,0%
Magdalena Medio	5,8%	6,6%	21,9%
Medellín	21,7%	42,1%	53,9%
Nordeste	4,8%	10,6%	21,6%
Norte	5,8%	14,1%	21,7%
Occidente	4,7%	13,3%	18,0%
Oriente	9,7%	14,6%	22,3%
Suroeste	5,6%	9,5%	11,9%
Urabá	4,1%	11,5%	20,9%
Valle de Aburra	19,5%	25,1%	34,8%

Fuente: Diagnóstico de la Cobertura en Educación Superior en Medellín y Antioquia. Eafit, 2012.

También resulta fundamental para las subregiones la decisión del gobierno departamental de crear capacidades de educación superior en los municipios más importantes de Antioquia, bajo el liderazgo de la Universidad de Antioquia y con profesores e investigadores que vivan en dichos municipios. Esta es una estrategia acertada, que no solo ayudará a la cobertura y calidad de la educación superior, sino también a crear condiciones propicias para la inversión en los territorios.

Dadas las bajas tasas de cobertura en Antioquia, con expresiones de igual magnitud en gran número de comunas de Medellín (mientras en el barrio El Poblado la cobertura en educación superior puede llegar al 70% en la comuna nororiental no supera el 15%), se requiere un esfuerzo revolucionario en edu-

cación superior. Y en esa perspectiva el acuerdo, dentro de la Alianza AMA, de crear un fondo para el financiamiento de la educación superior en el departamento, es alentador y merece todo el apoyo de la sociedad.

La Tabla 1 evidencia también la importancia del Sena en una estrategia de educación superior; las brechas de cobertura sin esta institución nos pondría en la lista de los países con menor cobertura de educación superior. Entendiendo el significado de una institución como el Sena, Proantioquia visitó en el 2011 sus Centros de Formación en la región, atendiendo a una solicitud del señor Director Nacional de entonces para que, desde el sector privado se formularan recomendaciones para el mejor desempeño de la institución<sup>11</sup> y su mejor articulación con el sector productivo regional. A continuación se resumen algunas de estas recomendaciones.

## **Recomendaciones para mejorar la pertinencia educativa<sup>12</sup> en los centros de formación del SENA**

### **a) Calidad y actualización de los instructores**

Es necesaria una estrategia que permita que los “instructores contratistas” reciban formación y capacitación. Es igualmente necesario un modelo de “innovación abierta”, con jornadas de capacitación con expertos internacionales y/o locales para todos los instructores de los Centros.

### **b) Relacionamiento y alianzas con el sector empresarial y otras instituciones**

- La principal alianza debería ser entre los mismos Centros. Es fundamental complementar la oferta académica, los proyectos formativos y la infraestructura física y tecnológica entre los Centros.

---

<sup>11</sup> “Centros de Formación del SENA y su articulación con el sector productivo de Antioquia”. Memorando interno, Proantioquia, agosto 17 de 2011.

<sup>12</sup> Entendemos por pertinencia educativa la cualidad de lo que es conveniente y oportuno. Se refiere a si lo que se está enseñando produce las competencias necesarias para mejorar la competitividad de acuerdo con la vocación productiva.

- Es importante fortalecer las alianzas con las instituciones del Estado, lo que incidiría en una intervención integral en el territorio.
- Generar más alianzas con las empresas Tipo A,<sup>13</sup> para realizar en sus instalaciones ambientes de aprendizaje que permitan la práctica del instructor y del aprendiz, y que a la vez incida en el mejoramiento de la productividad de las compañías.
- Fortalecer los Comités Técnicos de los Centros, lo que incidiría positivamente en la articulación con el sector productivo, educativo y social y la creación de un gobierno corporativo en los centros.

### c) Ambientes de aprendizaje<sup>14</sup>

Es fundamental contar con nuevas tecnologías (TIC) y herramientas colaborativas para lograr una transformación en donde se ofrezca una combinación de la formación presencial con formación virtual (*B-learning*). Fortalecer el proceso de enseñanza aprendizaje con el apoyo de espacios abiertos, infraestructura adecuada, con una dotación de tecnología de punta y mantener su actualización de acuerdo con las necesidades del sector empresarial. Estos elementos son muy débiles en el sector agropecuario, minero y forestal. El mejoramiento de los mismos debe tener en cuenta dinámicas como las siguientes:

- El nivel de inversión en el Bajo Cauca, especialmente del sector minero, agroindustrial y forestal. Para responder a esta inversión es importante fortalecer los ambientes de aprendizaje y los proyectos formativos de renglones como el cárnico, caucho, biotecnología animal, minería subterránea de oro, mineromática y nuevos materiales.
- En el Magdalena Medio está llegando inversión para el sector acuícola, pecuario, logístico y agroindustrial (panela y caña de azúcar). Fortalecer

---

<sup>13</sup> La del Tipo A son empresas con grandes cantidades de capital, gran número de trabajadores (por encima de 100) y alto volumen de ingresos al año.

<sup>14</sup> Se entenderá por ambientes de aprendizaje aquellos espacios que permitan la práctica en la formación y son los que generan proyectos formativos y la práctica necesaria para complementar la formación.

los ambientes de aprendizaje y los proyectos formativos en campos como la agromática, para realizar simulación y “agricultura de precisión”.

- La inversión que está llegando al Oriente es de alto nivel. Por ejemplo, empresas de inyección de plásticos, turismo especializado, empresas de logística industrial, empresas de salud de exportación, forestales, infraestructura y Call Centers. Fortalecer la oferta académica y mejorar los ambientes de aprendizaje en sectores como la biotecnología, temas agronómicos y agrométricos (especialmente en aguacate).

#### **d)Articulación con la educación media técnica**

- La Tecnoacademia<sup>15</sup> debería ser un modelo que permita fortalecer competencias para el trabajo desde la media. En este caso, se destaca el modelo del Centro de Formación de Rionegro con la Escuela Industrial Santiago de Armas en alianza con la Fundación Fraternidad Medellín, la Alianza (Proantioquia, CTA), Fundaciones (EPM y Sofía Pérez de Soto) y la Alcaldía de Rionegro. Este modelo permite contar con ambientes de aprendizaje adecuados e instructores idóneos.
- Las secretarías de Educación no han destinado los recursos necesarios para mejorar las condiciones de los ambientes de aprendizaje en las escuelas, lo que ha afectado la calidad en el proceso de formación. El modelo de articulación con la educación media técnica no cuenta con espacios adecuados en las escuelas, ni con el capital humano idóneo que permita obtener resultados adecuados en la calidad educativa.
- Para mejorar la articulación con la media técnica es necesario crear ambientes de aprendizaje para este proceso en los Centros del SENA, tal y como ocurre en el Centro Mobiliario.

#### **e)Emprendimiento**

- Fortalecer las unidades de emprendimiento con gestores expertos y ambientes de aprendizaje.

---

<sup>15</sup> Este programa combina la educación media y básica secundaria con tecnología avanzada para el desarrollo de competencias científicas y tecnológicas.

- Articular el Centro del Oriente y la incubadora de empresas Génesis y el Centro de Urabá y la incubadora de empresas Incubar.
- Fortalecer todas las unidades de emprendimiento con talento idóneo para la asesoría empresarial.
- Los Tecnoparques<sup>16</sup> no cuentan con espacios adecuados ni articulación intercentros. Articular estos espacios con Tecnova, Ruta<sup>n</sup> y los grupos de investigación.
- Generar una plataforma tecnológica de planes de negocio, acompañamiento y evaluación de proyectos. Es oportuno que los Centros cuenten con equipos multidisciplinares para el acompañamiento integral de los emprendedores.

#### **f) Programa de Jóvenes Rurales Emprendedores**

Este programa carece de articulación con las demás instancias del Estado. No se observa una intervención conjunta con Acción Social, el Ministerio de Agricultura, Incoder, Corpoica, Corporaciones Autónomas Regionales y el ICBF, lo que permitiría una mayor y mejor intervención a esta población vulnerable (desplazados, desmovilizados, indígenas, negritudes). Se recomienda sólo destinar recursos a proyectos que estén articulados a alianzas estatales (Corpoica, Findeter, Acción Social, Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura). Es muy importante que los fondos para este Programa se destinen para procesos asociativos y de acción comunitaria, y no para proyectos individuales.

#### **g) Bilingüismo**

Estrategia muy débil en la formación transversal del SENA. Debería adquirir mayor protagonismo. Se recomienda exigir un mínimo de bilingüismo para ingresar a algunos programas de formación técnica y de tecnológicos, especialmente en los centros de Medellín, Pedregal e Itagüí.

---

<sup>16</sup> Espacio para la promoción del talento con compromiso hacia el desarrollo tecnológico, la innovación y el emprendimiento.

## Capítulo 2. Detonantes del desarrollo rural en Antioquia

### Región de agua y bosques

Antioquia, Colombia y América Latina, aparecen como una de las regiones con un potencial importante de oferta de agua, energía hidroeléctrica<sup>17</sup> y alimentos. Se estima que el 75% de su territorio posee aptitud forestal para cultivos de plantación; además, su topografía y sus condiciones hídricas y geológicas, ya han mostrado que son grandes oportunidades para construir y operar centrales hidroeléctricas con impacto en el fortalecimiento de la economía del territorio.

Una nueva mirada al mundo rural antioqueño haría énfasis en la protección del bosque natural, el enriquecimiento de barbechos<sup>18</sup> y los cultivos forestales como la gran estrategia de desarrollo para ofrecer madera, agua potable y energía. Ese enfoque refuerza a EPM como la gran empresa ancla del desarrollo de Antioquia (agregando la piscicultura en los embalses y el riego agrícola). El IDEA sería un socio privilegiado para estos propósitos. Para los antioqueños, EPM-IDEA es una alianza empresarial estratégica en todo sentido.

### Generación de energía

El potencial ya es apreciable cuando se revisan las tasas de valor agregado y producción de los últimos 10 años y se compara el resultado de energía y agua con respecto al café y otros cultivos agrícolas y producción pecuaria (gráfico 1). Además, frente a un mundo con grandes demandas a futuro de alimentos, la proteína de acuicultura es de más bajo costo y la más eficiente

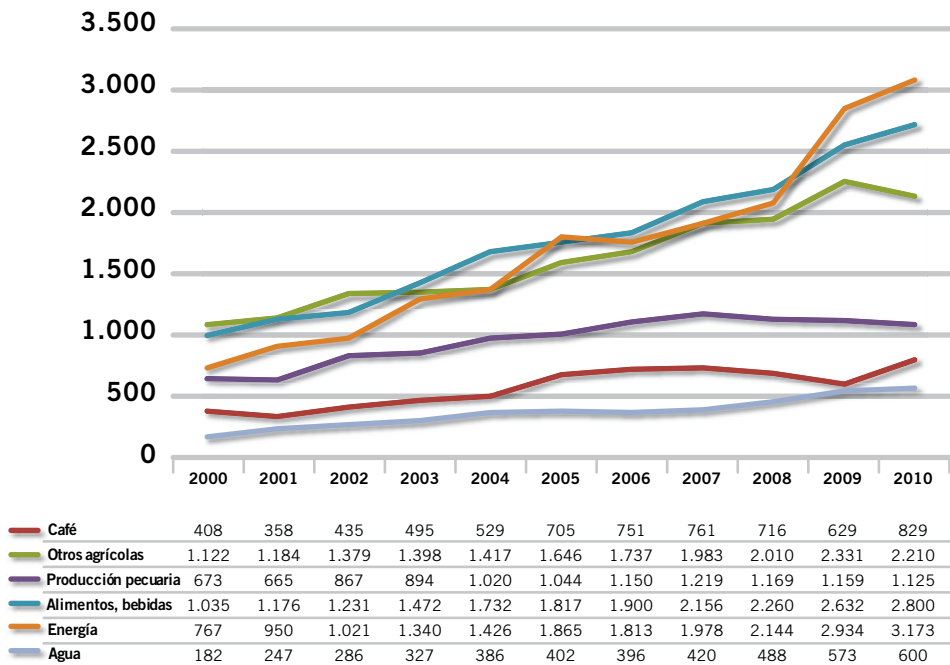
---

<sup>17</sup> El potencial de energía hidroeléctrica de Antioquia es de cerca de 24.000 megavatios (2010). 3.800 están en operación, 3.500 en construcción y el resto en estudios. Este potencial lo ubica en la mitad de la escala compuesta por 17 países del Centro y el Sur de América (Banco de Iniciativas Regionales para el Desarrollo de Antioquia - Bird). *Potencial hidroeléctrico de Antioquia. Inventario, perspectivas y estrategias*. Gobernación de Antioquia / Escuela de Ingeniería de Antioquia. Medellín, 2011).

<sup>18</sup> Estrategia al 25% del costo de la reforestación, podría atender unas 400.000 hectáreas del departamento.

en conversión frente a proteína derivada de pollo, cerdo y res;<sup>19</sup> esta estrategia se visualiza en el potencial de embalses que tendría la construcción de centrales hidroeléctricas.

**Gráfico 1. Antioquia. Valor agregado según actividad económica. Miles de millones de pesos (precios corrientes) 2000-2010**



Fuente: Secretaría de Agricultura de Antioquia.

Un estudio del Banco de Iniciativas Regionales para el Desarrollo de Antioquia (BIRD),<sup>20</sup> sobre las potencialidades hidroeléctricas en el departamento, deja en evidencia algunos retos que enfrenta la región para aprovechar las

<sup>19</sup> La conversión es: 1.0-1.4 kg. de alimento balanceado por kg de pescado, mientras que el pollo es 1.5-1.8, el cerdo es de alrededor de 2.5 y la res está tabulada en 8.0.

<sup>20</sup> BIRD. *Op. cit.*, p. 95.

oportunidades derivadas de dichas potencialidades. El informe dice que “es trascendental acelerar el aprovechamiento ordenado de los recursos hidroeléctricos disponibles por ser una fuente de mejoramiento de las economías regional y local, ya que su construcción genera mucho empleo, se hacen inversiones con un alto componente externo y se genera un producto que es una fuente de ingresos permanentes para las empresas generadoras, para los oferentes de bienes y servicios, para las corporaciones autónomas regionales y para los municipios”. Los retos que enfrenta el departamento al respecto, según dicha institución son:

- Es conveniente que los proyectos hidroeléctricos, los forestales, y los que se han enunciado en este último apartado estén incluidos en los procesos de ordenamiento territorial, en los POT y en los EOT municipales, como nuevos polos de desarrollo o como refuerzo de los existentes.
- Es conveniente que el gobierno departamental y los municipios participen en la promoción y gestión de los proyectos hidroeléctricos debido a que se emplean mecanismos de gestión, financiación y propiedad novedosos que aceleran el aprovechamiento de las fuentes hídricas y se aseguran recursos permanentes y crecientes a los entes territoriales. El IDEA juega un papel crucial para desarrollar esta recomendación.
- La cadena del sector eléctrico requiere estar soportada en programas de ciencia, tecnología, innovación, educación y capacitación que esté en condiciones de responder a los retos de todo el sector. En este sentido se hace necesario fortalecer las alianzas universidad-empresa-estado para promover proyectos de investigación, innovación y capacitación.

## Desarrollo forestal

Proantioquia, atendiendo a una invitación que le hiciera el señor Presidente de la República sobre la política forestal en Colombia, elaboró un documento con aportes del sector público e inversionistas del sector privado,<sup>21</sup> considerando que los productos forestales son el tercer mercado más importante en el mundo,

---

<sup>21</sup> Este apartado recoge las recomendaciones de la Fundación Proantioquia, en carta enviada al señor Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, el 9 de abril de 2012.

después del petróleo y el gas, con aproximadamente US80 billones en transacciones. Derivados de la explotación forestal, otros rubros de interés mundial son el oxígeno, la biomasa y los productos no forestales, lo que evidencia también un mercado ambiental en expansión, de interés para Colombia.

Lamentablemente, a pesar de las potencialidades del país, solo el 0,23% de sus bosques son establecidos o plantados, a diferencia del 7% del promedio mundial. En estas condiciones, el alto dinamismo del mercado maderero y de productos forestales en Colombia procede altamente de la deforestación del bosque primario y consecuentemente del desarrollo de la economía ilegal. El país presenta una pérdida de bosque neta de 290 mil hectáreas año (Ideam 2010).

A continuación, presentamos algunos de los retos que la política enfrenta para hacer posible el desarrollo del sector y alcanzar las metas que se ha trazado de establecer un millón de hectáreas al 2019.

- Una política forestal exitosa requiere una visión público-privada de largo plazo y una articulación efectiva al interior de todos los agentes que intervienen en las decisiones públicas, dada la alta relación de dicha actividad con el desarrollo de los territorios, con distintas fuentes de inversión para hacerla viable y con el tiempo para obtener resultados. Si se quiere impactar ampliamente la dinámica del sector, se necesitan arreglos institucionales especiales y fuertes, que definan claramente una cadena complementaria de decisión pública y mecanismos estables y confiables de relacionamiento con el sector privado.
- Desde el punto de vista de la inversión privada forestal, el enfoque de cadena productiva es totalmente determinante para el éxito de la política. La comprensión de la cadena, y de cada uno de sus componentes, es el marco adecuado para la definición de la política pública de incentivos.
- La política forestal podría ser el gran complemento de la “Locomotora de la Minería”, si se convierte en la estrategia prioritaria de compensación ambiental, por su impacto positivo, tanto en los territorios como en las poblaciones afectadas por la minería.
- Contribuiría igualmente a las metas de la política forestal, el que las empresas hidroeléctricas y las de transmisión de energía hicieran propio y de-

sarrollaran más ampliamente, como parte de sus inversiones, el concepto de bosques protectores-productores.

- Con relación a temas que derivan en una política industrial forestal, es conveniente incorporar, como sujeto de beneficios de la política, el arreglo institucional de consorcio forestal, entendido como sociedades de largo plazo entre inversionistas y propietarios, incluidos los de procesos de legalización o de restitución de tierras (incluyendo los pequeños). Esto podría tener tres implicaciones estructurales para el desarrollo forestal en el marco de negocios legales y de impacto. Uno: permitiría acompañar empresarialmente a la población en la cultura del cuidado y la explotación formal del bosque. Dos: permitiría mejorar la presencia del Estado en territorios muy expuestos al conflicto y la violencia. Tres: facilitaría el acceso de los pequeños productores al desarrollo de la industria, superando las importantes barreras de entrada de estos productores al negocio.

Sería un buen complemento al estímulo para el desarrollo de consorcios la creación de un Fondo Financiero Forestal de carácter rotatorio, como herramienta de apalancamiento para financiar los períodos entre la aprobación de los incentivos y el desembolso efectivo de los recursos. Se podría estimular a los departamentos para participar en un fondo de esta naturaleza a través de los recursos de regalías.

- Finalmente, se requiere una política tributaria estable en el tiempo, con la que el sector forestal no se vea afectado por las sucesivas reformas, pues dado su carácter de largo plazo, los cambios en la política desincentivarían la inversión. Igualmente hay que considerar, en las discusiones tributarias, si para el desarrollo de la industria forestal el impuesto al patrimonio es un desincentivo: los impuestos al patrimonio en este sector son en realidad un impuesto a la inversión, ya que afectan al patrimonio que se está estableciendo, mas no generando ingresos. Dado que el flujo de caja que demanda esta inversión es alto y con retornos de muy tardío plazo, el patrimonio debería ser gravado a partir del momento de la generación de los ingresos.

Cuadro 1. Política forestal y su impacto en el desarrollo

Política forestal y su impacto en el desarrollo. Experiencia en tres países de América Latina			
País	Chile	Uruguay	Brasil
Potencial forestal	Chile ocupa el decimoprimer lugar entre los países con las mayores cantidades de bosques plantados en el mundo (2,8 millones a plantaciones forestales) El 45% del territorio chileno corresponde a suelos de aptitud preferentemente forestal, los bosques cubren alrededor de 15,6 millones de hectáreas, (20,7% de la superficie del territorio nacional).	Uruguay tiene una superficie total de aproximadamente 17,6 millones de hectáreas, y hasta el año 1988, en que se dictó la primera legislación forestal de incentivo a las plantaciones, la superficie forestada era del orden de 150 mil hectáreas. Hoy en día, la superficie total plantada, con especies de alto rendimiento, fundamentalmente pino y eucalipto, se aproxima ya a las 800.000 hectáreas.	Al año 2005, existían en el país un total de 350 millones de hectáreas de bosque nativo y sólo alrededor de 5,20 millones de hectáreas plantadas con pino y eucalipto.

Política forestal y su impacto en el desarrollo. Experiencia en tres países de América Latina			
País	Chile	Uruguay	Brasil
Política tributaria para el sector (plantaciones e industria)	<p>Las utilidades de la explotación forestal, hasta la venta del árbol talado y trozado, quedaron afectadas a impuestos a la renta cuya tasa actual es de 17% para las empresas, y la distribución de éstas a sus socios se gravó con los impuestos personales (Impuesto Global Complementario que tiene una escala de tasas progresiva graduada, siendo la máxima de 40%, pero que admite deducir como crédito el impuesto a la renta de 17% pagado por la empresa; sin perjuicio además que tratándose de rentas de la actividad forestal, las tasas normales a aplicar se rebajan en un 50%). En el caso de inversionistas extranjeros, las remesas al exterior se gravan con Impuesto Adicional, con tasa de 35%, aceptándose como crédito contra dicho tributo el impuesto de Renta pagado por la empresa, sobre las mismas rentas. Para pequeños productores, la legislación contempla, además, un sistema de tributación simplificado, con base en renta presunta. Cumplidas ya las metas de fomento a las plantaciones, el subsidio forestal se mantiene vigente sólo en forma parcial para pequeños campesinos y tierras de baja productividad.</p>	<p>En 1988, con la promulgación de la Ley 15.939, que "declara de interés nacional la defensa, mejoramiento, ampliación y creación de los recursos forestales, la industria del sector y en general la economía forestal" (artículo 1°), el país dio inicio a una agresiva política de fomento, adoptando de inmediato una serie de incentivos, que se sintetizan a continuación: Se estableció un sistema de subsidios a las plantaciones, y se dispuso que los bosques artificiales existentes, que se planten en el futuro, de acuerdo con la ley, gozarán de los siguientes beneficios tributarios:</p> <p>1) Estarán exentos de todo tributo nacional sobre la propiedad inmueble rural y de la contribución inmobiliaria rural. 2) Los ingresos derivados de la explotación de los bosques no se computarán a los efectos de la determinación del ingreso gravado en el impuesto a las rentas agropecuarias. Cabe destacar que la exención comprende los ingresos derivados de la tierra, plantaciones, árbol talado y trozado e incluso el astillado de éstos. Sin perjuicio de lo anterior, la misma ley dispone que los productores y empresas rurales, industriales o agroindustriales dedicados a la actividad gozarán durante quince años, desde la promulgación de la ley, de facilidades que permiten que el ejecutivo pueda exonerar la importación de materias primas, equipos, maquinarias, vehículos utilitarios e implementos que se requieran para la instalación y funcionamiento de estas empresas, de todos o parte de los siguientes tributos y tasas: derechos adicionales y demás gravámenes aduaneros, incluso el impuesto a las importaciones.</p>	<p>Desde 1970 y hasta 1985, el Estado dispuso un subsidio a las plantaciones, que operaba sobre la base de permitir a las empresas descontar del Impuesto a la Renta el costo total de dichas plantaciones. Adicionalmente, se exoneró de contribuciones las tierras. Se contempló además la exención de impuesto a la renta, sobre los ingresos por la comercialización del árbol. Con posterioridad a estas normas, no se han establecido nuevos incentivos.</p> <p>En materia de bosque nativo, recientemente, se aprobó una ley sobre la gestión de los bosques públicos (más del 80% de las tierras boscosas del Amazonas pertenece al gobierno). Se explotarán mediante un sistema de concesiones forestales que debe considerar el concepto de producción sostenible, y se asignarán mediante licitaciones públicas, en las que por sobre el sector privado se privilegiará a las ONG y cooperativas.</p>

Política forestal y su impacto en el desarrollo. Experiencia en tres países de América Latina		Brasil
País	Chile	Uruguay
Política tributaria para el sector (exportaciones)	<p>Exportaciones: Para el incentivo de esta actividad e inserción de la creciente producción en los mercados mundiales, se aplican los siguientes mecanismos:</p> <p>a) Exención de Impuesto al Valor Agregado para las exportaciones y devolución de dicho impuesto, soportado en las adquisiciones de bienes y servicios locales. La tasa actual de dicho tributo alcanza al 19%.</p> <p>b) Draw Back o devolución de tributos para ciertos productos de la madera cuya exportación interesa incentivar, con tasas de reintegros de hasta el 10% del valor FOB de la exportación.</p>	<p>Exportaciones: Para el incentivo de esta actividad, se dispone de los siguientes mecanismos:</p> <p>a) Exención de Impuesto al Valor Agregado para las exportaciones y devolución de dicho impuesto, soportado en las adquisiciones de bienes y servicios locales. La tasa actual de dicho tributo alcanza al 23%.</p> <p>b) Draw Back o devolución de tributos para ciertos productos de la madera cuya exportación interesa incentivar, con tasas de reintegros de variables sobre el valor FOB de la exportación.</p>
Efectos de la política	<p>Los resultados del esquema tributario se traducen en que hoy en día el crecimiento del sector forestal juega un rol fundamental en la economía del país, siendo la segunda actividad económica más importante después de la minería. Al recurso forestal está asociado un importante patrimonio industrial, conformado por plantas de celulosa, aserraderos, plantas de tableros, de partes y piezas de muebles, entre otras. Actualmente, Chile es líder en materia de producción forestal, exporta más de 500 productos, en diversos grados de elaboración, entre alrededor de 1.000 empresas dedicadas a la actividad exportadora de productos forestales.</p>	<p>La ausencia de políticas e incentivos claros para el sector se ha traducido en que, pese a su potencial, Brasil tenga plantaciones del orden de sólo 5,2 millones de hectáreas, lo que porcentualmente representa solo un 2,7% de su territorio, contra por ejemplo un 23,5% en el caso de China y del 17% de India.</p>

Fuente: Renato Satta Espinosa. Compañía Agrícola de la Sierra.

## Competitividad agropecuaria<sup>22</sup>

Proantioquia elaboró un documento con el propósito de hacer un diagnóstico general del sector rural en Antioquia, con énfasis en los retos generales de su competitividad; en este sentido, y tomando como modelo el ejercicio elaborado por el Consejo Privado de Competitividad en el informe Nacional de Competitividad 2008-2009, se aplicó la analogía de cuellos de botella<sup>23</sup> del sector agropecuario para definir aquellos aspectos que frenan su competitividad en Antioquia (gráfico 2).

En general, se encuentra que la dinámica de crecimiento del sector rural en Antioquia ha estado muy por debajo del crecimiento del PIB total por problemas derivados de nueve cuellos de botella, a saber:

- **Baja formación de capital humano y falta de fuerza laboral calificada:** El 65% de la población en edad de trabajar en el campo tiene hasta primaria completa. La Tasa Bruta de Escolaridad (TBE)<sup>24</sup> en la básica secundaria es cercana al 60%, la media vocacional es del 33% y la superior 12%. La tasa de analfabetismo es del 10,5%. La oferta de educación superior en ciencias agropecuarias en Antioquia apenas llega al 1,29% y los profesionales al 2,2%. En las pruebas Saber Pro, los profesionales en el área están por debajo del promedio nacional en competencias genéricas. Este diagnóstico demanda un reto en cobertura, calidad, acceso, pertinencia y permanencia en el sector educativo, ejes en los que la alianza público-privada debería trabajar para ir cerrando brechas desde las subregiones y donde el Sena y las apuestas por la educación superior juegan un papel fundamental.

---

<sup>22</sup> Este apartado sintetiza los temas de competitividad del sector rural que fueron abordados en “Desarrollo rural y competitividad. Anotaciones sobre Antioquia”. Documento interno de trabajo. Medellín: Fundación Proantioquia, agosto de 2012.

<sup>23</sup> Término utilizado por Hausmann, Rodrik y Velasco en el artículo *Getting the Diagnosis Right*, publicado en *Finance and Development*, Vol. 43 N° 1, marzo de 2006. Ver: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/03/hausmann.htm>.

<sup>24</sup> Es la relación entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza y la población en edad de escolar.

Gráfico 2. Árbol de problemas del sector agropecuario



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2009-2010).

- Escaso desarrollo y difusión tecnológica:** Desde la perspectiva de paquetes tecnológicos disponibles hay muy buena oferta tecnológica en pollo, huevo, cerdo, banano, café, flores, cacao, forestales (introducidos). Hay necesidad de mejoramientos en la oferta de leche, maíz, carne bovina, tilapia, plátano, papa, tomate de mesa, caucho, tabaco. Es muy baja la oferta de buenos paquetes en panela, hortalizas, frutales, cuero, fique y forestales nativos. Pero el análisis debe ser complementado desde la adopción tecnológica, que en definitiva es la expresión real de las oportunidades tecnológicas. Al respecto, la institucionalidad pública especializada, ligada muy estrechamente al gobierno central, tiene retos inmediatos en Antio-

quia frente al desarrollo agropecuario, que es conveniente promover en sus directores y juntas, para que tengan la suficiente prioridad. Mencionemos algunos: Corantioquia en temas de agricultura y aguas; el Sena en formación y entrenamiento en manejo de explotaciones agropecuarias, cosecha, poscosecha y Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA); el ICA en el desarrollo práctico de los protocolos de admisibilidad y accesibilidad; Corpoica en variedades vegetales certificadas; los Fondos Parafiscales en devolver, en servicios técnicos y desarrollo tecnológico, los recaudos de parafiscalidad. Unas recomendaciones más específicas sobre desarrollo y difusión tecnológica, con relación a los cultivos de mayor importancia para Antioquia, se presentan al final de este capítulo (cuadro 1).

- **Mala asignación y dificultad de acceso a la tierra:** La mayor parte del territorio antioqueño (73%) está en conflicto de uso: hay una alta informalidad en la tenencia de la tierra que crea limitaciones en materia de acceso al crédito, fomenta la siembra de cultivos ilícitos y el desplazamiento forzado. Las relaciones del gobierno departamental y el sector privado regional deben estrecharse cada vez más con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y otras instituciones fundamentales del sector, para optimizar el despliegue de las políticas nacionales de restitución de tierras y facilitar el mercado legal de las mismas.
- **Poco aprovechamiento de las economías de escala:** Antioquia participa en 12 cadenas productivas —tres están activas— y en 41 Acuerdos de Alianzas Productivas; sin embargo, su capacidad de gestión es muy reducida y el número de asociados representa una mínima proporción de los productores del departamento. Es necesario apoyar a la Secretaría de Agricultura para que sea el gran actor estratégico para la competitividad y, para lograrlo, la convicción en la concertación con el sector privado. Sin duda, en el acompañamiento en temas como las alianzas y cadenas productivas, iniciativas como las de Nutresa con el Fondo Cacao para el futuro y las de Alpina en el desarrollo de cultivos cítricos y de la producción de la leche resultan fundamentales. Ayudar a valorizar socialmente la mayor cantidad y calidad de acuerdos de cadena y alianzas entre el sector privado y el gobierno departamental resulta de la mayor importancia, con el reto de que es muy poca la historia de acuerdos “con dientes” en nuestra región.

- **Deficiente infraestructura:** Solo 84 km de los 1.494 km de vías primarias del departamento tienen dobles calzadas; apenas 1.416 km de los 4.822 km de red vial secundaria están pavimentados y el 83% de ellos están en regular o mal estado. El 70% de la red vial terciaria (13.779 km) se encuentra en mal estado. Al respecto, es fundamental el acompañamiento del sector privado al Plan vial propuesto por el gobierno departamental.
- **Falta de acceso a mercados externos:** A pesar de contar con 81 protocolos sanitarios para acceso a 19 países, en el ámbito nacional, solo se registra actividad exportadora en 28 productos. Antioquia aún no ha aprovechado de manera sistemática esta oportunidad, pues el grueso de las exportaciones agropecuarias se concentran en productos tradicionales como banano, café y flores. Al respecto, la institucionalidad pública deberá apoyar más las apuestas productivas con fortalezas en mercados externos, a través de la consecución de las certificaciones internacionales requeridas para el acceso a los mismos. Nos referimos a Rain Forest, Fair Trade, BSCI, Global GAP, entre otros.
- **Baja apropiabilidad:** La violencia, la inseguridad, el narcotráfico, la corrupción, el desplazamiento forzado, entre otros, son factores que siguen impidiendo la inversión privada en el sector. La criminalidad de nuestro departamento está coordinada “eficientemente por delincuentes” desde el Norte de Urabá, Bajo Cauca y Nordeste, hasta Medellín y su área metropolitana, controlando así el negocio del narcotráfico y la minería ilegal criminal como una de las fuentes de financiación de sus actos. No podemos dejar solas a las fuerzas armadas y de policía haciendo la labor que les corresponde, es decir, combatir a los alzados en armas y a la criminalidad en general. Si no se logra un encadenamiento de políticas y acciones, que con vigor y decisión política erradique para siempre esas amenazas, su labor quedará incompleta y frustrada para soldados y policías.
- **Problemas de financiamiento:** La principal fuente de recursos para el agro está en el sector público vía Finagro. Entre 2010 y 2011 aumentaron en un 30,87%. Antioquia, por su parte, posee una importante participación en el otorgamiento de los créditos agropecuarios para un total nacional de 12,8%, procedentes de esta línea, aumentando su participación con respecto a 2010 en 48,4%. La banca privada tiene mayores restricciones para que los pequeños productores accedan a crédito, aunque se ven buenas perspectivas

de mejoramiento como quedó evidenciado en la última feria de Agrofuturo 2012. Es importante que crezca esta participación y hacer monitoreo a la gestión de Finagro para que cada vez más esté ligada a los planes de desarrollo de la competitividad agropecuaria en el departamento.

- **Desarrollo de mercados futuros agrícolas.** En Antioquia no hay evidencia de este tipo de mercados en el sector agropecuario como factor de competitividad. Sin embargo, los acuerdos entre asociaciones de productores con la agroindustria y con las grandes superficies deben proyectarse como factor de competitividad a largo plazo y reforzarse en el departamento.

## Cuadro 2. Oferta tecnológica y adopción de tecnologías para algunos rubros de importancia en Antioquia

	Rubros
Oferta y adopción alto-medio	<p><b>Banano de exportación.</b> A pesar de ser un producto histórico y con paquete tecnológico desde sus orígenes, la heterogeneidad de productores en tamaño, la poca integración y dirección desde los comercializadores, sumado a la carencia de un CENI destacado, arroja una adopción tecnológica desigual, con diferencias significativas en productividad.</p> <p><b>Flores de exportación.</b> Desde sus orígenes hay un paquete tecnológico apropiado internacionalmente y cuya dependencia continúa de manera significativa en genética y con importante integración. Sin embargo, hay avances locales en otros factores productivos y novedades en productos diferenciadores entre productores.</p> <p><b>Hortalizas de consumo mundial.</b> Hay oferta y mercadeo de tecnología.</p> <p><b>Pollo.</b> No tiene problemas de oferta y de adopción. Es prácticamente toda importada. Es un sector de grandes productores.</p> <p><b>Huevo.</b> La diferencia con el pollo es que aquí todavía hay un sector de pequeños productores, pero con tendencia a ser cada vez menos importantes. Y por lo tanto hay brechas en adopción.</p>
Buena oferta tecnológica, pero adopción muy diferenciada	<p><b>Café.</b> Importantes logros de Cenicafé, especialmente en variedades. Muy dispar la adopción, con altas brechas de productividad entre grandes, medianos y pequeños productores. Hay parafiscalidad.</p> <p><b>Forestales.</b> La oferta de especies introducidas ha llegado de la mano de grandes inversionistas. Hay algunos desarrollos propios en aprovechamiento en ladera. En especies nativas muy poco. No se puede hablar de paquetes tecnológicos. Sin embargo, el impulso al silvopastoreo parece ser alentador. Importante el Fondo Colombia.</p> <p><b>Caucho.</b> Importantes avances del país en oferta tecnológica, pero aún se necesitan grandes esfuerzos en material disponible y control adecuado de la mayor plaga (gusano cachón). Hay parafiscalidad.</p> <p><b>Tabaco.</b> Buena oferta de la mano de casas tabacaleras. Hay parafiscalidad.</p>

	Rubros
Poca oferta tecnológica	<p><b>Cuero.</b> Todavía se considera subproducto bovino.</p> <p><b>Fique.</b> Muy inconsistente la oferta en el tiempo.</p>
Productos con oferta entre alta-media y no tan buena adopción pero con tendencias de mejoramiento.	<p><b>Cerdo.</b> Alta oferta internacional, pero con menor difusión. Arroja una adopción media. Todo un movimiento empresarial mejorando adopción, con gran desarrollo en genética y gran papel integrador de la industria de materias primas. Hay parafiscalidad.</p> <p><b>Tilapia.</b> Producto en expansión, con buena oferta tecnológica internacional (con algunas necesidades de adaptación y de oferta de alimento), pero limitada adopción en número de productores y zonas. Sin embargo, hay zonas exitosas.</p> <p><b>Cacao.</b> Buena y creciente oferta. Aún débil el movimiento de adopción. Muy buen esfuerzo gremial y de la cadena hacia la ciencia y la tecnología. Hay parafiscalidad.</p> <p><b>Plátano</b> (consumo interno). De gran oferta, pero muy dispar en adopción. Productores con adopción y prácticas agronómicas de punta y otros con malas prácticas, perjudiciales para el conjunto por delicados temas fitosanitarios.</p> <p><b>Tomate de mesa.</b> Innovaciones importantes y empresarización de la mano de la ciencia y la tecnología.</p>
Brechas importantes entre oferta disponible y adopción, que requieren grandes esfuerzos publico privados para cerrar brechas.	<p><b>Leche.</b> Gran número de productores, muy distintos entre sí, y sobre una muy vasta y en muchos casos, inapropiada geografía. Escenarios tecnológicos muy variados en genética, animales adaptados a las zonas, pasturas, alimentación, sanidad y producción. Hay esfuerzos destacables en desarrollo tecnológico moderno desde las plantas procesadoras y con muy buenos programas de transferencia tecnológica, pero aún no se logran dinámicas generalizadas en temas cruciales como suelos y forrajes, adaptación completa de hatos y alimentación hacia una producción sostenible y más homogénea. Hay parafiscalidad.</p> <p><b>Carne bovina.</b> Es una situación como la de la leche, pero más grave pues el área dedicada a su producción es mayor y con grandes brechas entre vocación y uso del suelo. Es una actividad muy cuestionada ambientalmente. Sin embargo, hay tendencias positivas, aunque pequeñas, frente al asunto, puesto que se utilizan recursos locales en forrajes y leguminosas asociados con el silvo-pastoreo. Aún no impacta suficientemente la oferta en genética. Hay parafiscalidad.</p> <p><b>Nota:</b> En estas dos cadenas no son destacables las apuestas gremiales y parafiscales en ciencia y tecnología, a pesar del propósito del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) de que sean cadenas ganadoras.</p>

	Rubros
Brechas importantes entre oferta disponible y adopción, que requieren grandes esfuerzos público privados para cerrar brechas.	<p><b>Maíz industrial.</b> Poca apuesta en ciencia y tecnología. El dinámico desarrollo del consumo mundial de pollo, huevo, cerdo y pescado requiere que los agentes de la cadena revisen el tema.</p> <p><b>Papa.</b> No tenemos un importante paquete tecnológico. Es un cultivo de preocupante uso de fertilizantes y agroquímicos, con impactos muy negativos a nivel ambiental y de rentabilidad. Históricamente la parafiscalidad no ha priorizado la inversión de largo plazo en ciencia y tecnología.</p> <p><b>Panela.</b> Muchas dificultades para que progrese. El ambiente de pequeños productores y en zonas pobres, y la dinámica de la demanda, no son factores favorables a este campo. No tiene materiales y variedades como las de la caña de azúcar. Mala ubicación geográfica y agronómica; no hay paquete para manejo integrado de plagas y racional fertilización. La tecnología de trapiches ayuda muy poco a la productividad. Hay parafiscalidad.</p> <p><b>Hortalizas de consumo interno.</b> Muy dispersa producción.</p> <p><b>Frutales tradicionales de trópico y mercado mundial.</b> Hay oferta de tecnología, pero aún hay importantes brechas de adopción.</p> <p><b>Frutas Colombianas.</b> Buen trabajo de entidades como ICA, Corpoica, Cafeteros, CIAT, pero poca empresarización como factor de adopción. Entrada y salida permanente de pequeños y medianos empresarios.</p>
Cambio Climático	
Adaptación y mitigación	Desde el punto de vista de la tecnología para el cambio climático, el IDEAM ha venido desarrollando procesos que permiten contar con escenarios climáticos actuales y futuros en todo el territorio nacional. Actualmente, se encuentra rediseñando su red de monitoreo para responder con nuevas estaciones que registren el ascenso en el nivel del mar y se prevé que para el próximo año el país contará con un sistema nacional de radares meteorológicos. Igualmente, se han diseñado sistemas de alerta temprana climática para dengue y sistemas de prevención climática en malaria; se está experimentando con cultivos de especies resilientes a los efectos del cambio climático. <sup>25</sup> Sin embargo, es muy tímido este programa y no existe la suficiente masa crítica institucional en el país frente a la magnitud de tales retos.

Fuente: Fundación Proantioquia.

<sup>25</sup> Ricardo José Lozano. "En Colombia cambió el clima". En: Huella Social No. 4, El Tiempo, Bogotá, junio de 2012, pp. 20-21.

### Capítulo 3.

## Modelo de desarrollo regional integral. Urabá Antioquia Caribe. Un mar de oportunidades<sup>26</sup>

El Plan de desarrollo 2012-2015 “Antioquia, la más educada” se trazó como objetivo estratégico el desarrollo integral de la región de Urabá, posicionándola en la agenda nacional e internacional para aprovechar sus potencialidades y localización geoestratégica en el Caribe. El plan busca desarrollar sus capacidades para que se convierta en un nuevo centro regional capaz de jalonar el desarrollo de Antioquia y del noroccidente del país, y de transformar sustancialmente las condiciones de vida de su población.

Con su riqueza natural y su posición estratégica, Urabá es hoy una región de grandes oportunidades y potencialidades que enfrenta retos políticos, económicos y sociales para un desarrollo planificado, ambientalmente equilibrado y sostenible, con equidad y justicia social, que genere bienestar a sus comunidades.

El Proyecto Regional Integral para el Desarrollo de Urabá parte del reconocimiento de sus potencialidades y capacidades para generar desarrollo, y de la necesidad de superar los obstáculos que han tenido marginada a su población de los beneficios del desarrollo y que han impedido la integración de esta región con el departamento, con el país y con el mundo. Para ello se proponen cuatro objetivos estratégicos:

- Institucionalización y buen gobierno para construir confianza.
- Desarrollo social para la dignidad y la inclusión.
- El mar como eje del desarrollo económico y competitividad.
- Ordenamiento territorial sostenible para la integración.

El modelo de desarrollo de Antioquia, al igual que el de Colombia, le ha dado la espalda al mar, lo que significa que este importante recurso no se

---

<sup>26</sup> Este plan de desarrollo fue formulado por la Gobernación de Antioquia con apoyo de la Fundación Proantioquia, a través de Federico Restrepo P. Aquí se presenta un resumen del mismo.

ha aprovechado desde la perspectiva de sus riquezas hidrobiológicas; de su posición estratégica frente a los sistemas industriales y portuarios de Colombia, América Latina y la Cuenca del Caribe; de su proximidad al Canal de Panamá y a la Zona Libre de Colón, y de la posibilidad de generar industria marítima, portuaria y de logística. Urabá cuenta hoy con gran potencial portuario, unas importantes oportunidades industriales inducidas por la actividad agroindustrial, y con la posibilidad de desarrollar grandes proyectos de desarrollo turístico alrededor de su riqueza ambiental, étnica y cultural.

## Macroproyectos

El Proyecto Regional Integral para el Desarrollo de Urabá se soporta en cinco macroproyectos que constituyen la apuesta de “Antioquia, la más educada” por el desarrollo de la región, en coordinación con actores locales, regionales y nacionales, públicos, privados y comunitarios, así como de cooperación e inversión internacional. Estos cinco macroproyectos están articulados por dos estrategias que crean las condiciones para la transformación de la región: a) Región legal y gobiernos locales fuertes, b) Ordenamiento territorial sostenible.

Los cinco macroproyectos se describen a continuación.

### a) Región ambientalmente sostenible

- Conservación de la biodiversidad

La base productiva sobre la que se da el desarrollo económico es el territorio y sus recursos naturales; solo a través de su uso responsable se logra garantizar que esta base se conserve para el mantenimiento de las tasas de desarrollo y el bienestar de los ciudadanos a futuro. Este es el concepto de desarrollo sostenible que promueve “Antioquia, la más educada” y que recoge la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental de las actividades productivas y la ocupación del territorio.

El Proyecto Regional Integral para Urabá también incorpora este modelo de gestión bajo el concepto de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, partiendo de las particularidades y capacidades de la subregión

de Urabá, su riqueza medio ambiental, al ser nodo conector del corredor ambiental de Las Américas (Norte y Centro América con Sur América) y formar parte de dos sistemas ambientales de importancia mundial: La Gran Cuenca Solar del Caribe (altos niveles de fotosíntesis) y el Chocó Biogeográfico.

Así mismo, en cuanto al territorio, Antioquia es una región caracterizada por su gran heterogeneidad geográfica y una amplia gama de hábitats y ecosistemas estratégicos, al igual que goza de una gran diversidad cultural y étnica, que la posicionan como una región con gran potencial para el turismo ecológico, cultural y científico.

La conservación de la biodiversidad se entiende como una visión integral de la gestión, orientada a preservarla, conocerla, hacer un uso sostenible de los recursos biológicos y restaurar ecosistemas degradados.

Este conjunto de acciones permitirá integrar la conservación de la biodiversidad al desarrollo local, concebido como la oportunidad de garantizar un impacto ambiental mínimo y, al mismo tiempo, el acceso al conocimiento y a la rentabilidad financiera derivada del uso sostenible de los recursos.

Entre las bio-regiones se destacan:

- **El Golfo.** El golfo de Urabá presenta la mayor mezcla de aguas marinas y dulces en el Caribe colombiano y alberga, por lo tanto, una alta diversidad de ecosistemas costeros. Demanda acciones urgentes de recuperación ambiental y protección contra la erosión litoral.
- **Baudó-Darién.** Un corredor biológico de carácter continental que se ha conservado gracias a su aislamiento del centro del país. La biodiversidad de la zona la convierte en un lugar de interés científico para el mundo y económico para Colombia.
- **Atrato.** Selva tropical con uno de los mayores índices de productividad de agua en el mundo, con valiosos sistemas de ciénagas. El Atrato es el eje del transporte regional. Sus riberas están habitadas por comunidades en condición de vulnerabilidad sanitaria y expuestas a inundaciones periódicas.
- **Cordillera occidental.** Con gran diversidad de pisos térmicos, es el lugar de nacimiento de grandes cuencas hidrográficas. Presta servicios ambientales estratégicos para la productividad y ocupación del Polo Urbano Regional.

- **Bosque seco tropical.** Es un área representativa de la sabana Caribe, donde las menores condiciones de humedad favorecen cierto tipo de cultivos y actividades pecuarias. La pérdida de bosques de galería genera estrés hídrico en épocas de baja pluviosidad.
- **Cuenca Río León.** El impacto de las actividades agropecuarias y el desarrollo urbano precario han generado alta degradación ambiental por ausencia de saneamiento hídrico, contaminación por agroquímicos y pérdida de la estructura ecológica principal.
- Turismo sostenible  
La región de Urabá tiene un gran potencial turístico asociado a la riqueza natural y a la diversidad cultural. La oferta de actividades recreativas, basadas en el disfrute y el respeto a la diversidad natural y cultural de la región atraerá turistas de todo el mundo para ecoturismo en la zona del golfo y etnoturismo a lo largo del río Atrato, así como turismo de sol y playa en la zona del litoral.

## b) Región educada

- Sistema de educación superior  
Si bien la inversión en la educación primaria y secundaria constituye la base del capital humano necesario para garantizar el desarrollo, es la inversión en la educación superior la que garantiza las capacidades de esa sociedad para proyectarse en el actual contexto mundial, basado en el conocimiento, signado por un rápido proceso de cambio en tres campos de profundos desafíos: la sociedad de la información, la globalización y el progreso científico y tecnológico.  
La educación superior, como el nivel más avanzado del proceso de capacitación y formación, no solamente desarrolla y perfecciona las capacidades y destrezas mayores en una región, sino que tiene la responsabilidad de crear las condiciones que hagan viable el desarrollo.  
Por esta razón el Proyecto Regional Integral promueve la regionalización de la Universidad de Antioquia y su consolidación como centro rector del sistema de educación superior en Urabá para que cumpla su función social en tres dimensiones:

- Como centro de generación y socialización de conocimiento.
- Como centro de formación de liderazgos regionales.
- Como centro de formación pertinente.

Para ello se fortalecerá en Turbo la sede especializada en Ciencias del Mar; en Carepa, la sede especializada en temas agroindustriales y afines; y se construirá una nueva sede en Apartadó, orientada a la formación en Ciencias Básicas, a través de una inversión de \$70.759 millones.

- **Cultura y deporte**

Urabá es una región multicultural por la forma y el origen de su poblamiento; allí coexisten las negritudes caribeñas y atrateñas, los indígenas, los grupos mestizos de origen cordobés y del interior, muchos de ellos paisas.

En este proceso de adaptación, los grupos culturales han tratado de hacerse un lugar en un escenario de múltiples interrelaciones, donde comparten mutuamente conocimientos, formas organizativas, música, comida y todo lo que se requiere para sobrevivir en este territorio. De aquí que el gran reto del Proyecto Regional Integral sea construir una identidad regional que conserve, integre y potencie esta riqueza cultural.

En este amplio contexto, Urabá se destaca como potencia deportiva. El 13% de los deportistas olímpicos de Colombia proviene de esta región, por lo que será una acción estratégica el fortalecimiento del Centro de Desarrollo Deportivo (CEDEP), orientado al deporte de alto rendimiento, para que los deportistas no tengan que desplazarse a Medellín para continuar su formación y entrenamiento.

### **c) Región accesible y competitiva**

- **Autopistas para la Prosperidad**

Uno de los grandes anhelos de la región de Urabá ha sido tener una buena vía de conexión con el departamento y con el país. En el contexto de Antioquia, la más educada, el desarrollo de Urabá se promueve desde sus propias potencialidades y oportunidades, lo que permitió que esta vía al mar haya sido reconocida como una vía de importancia nacional incluida en el proyecto de las Autopistas para la Prosperidad como Tramo 1, proyecto que implica, en el corto plazo, la rehabilitación de la vía actual con

una inversión adicional por parte de Invías de \$455.000 millones entre 2012 y 2013.

Autopistas para la Prosperidad Tramo 1 Medellín-Bolombolo-Santa Fe de Antioquia-El Tigre es el proyecto vial más importante y ambicioso del país. Conecta a Medellín, el suroccidente colombiano y la Vía Panamericana, que viene desde la Patagonia, con la Transversal de Las Américas (Venezuela-Colombia-Panamá). Valor Tramo 1 (279 km de vía): \$4.268.308.

- **Ferry Colombia-Panamá**

La Vía Panamericana, que va desde Alaska hasta la Patagonia, está interrumpida en el llamado Tapón del Darién, localizado en parte en el golfo de Urabá, zona de gran valor ambiental. Complementario al Tramo 1 de las Autopistas para la Prosperidad se propone evaluar la posibilidad de un ferry vehicular hacia Panamá, con el objetivo de salvar este obstáculo y hacer realidad este sueño de conectar Las Américas.

- **Transversal de Las Américas. Venezuela-Colombia-Panamá**

Otro proyecto complementario de suma importancia para la región es el complejo vial denominado Transversal de Las Américas que, además de conectar Urabá con la región Caribe, permite una mayor integración con Venezuela. Este proyecto ya está concesionado y en proceso de ejecución. El valor de la inversión en Antioquia es de \$355.784 millones.

- Rehabilitación y segunda calzada Turbo-El Tigre.
- Mejoramiento: Turbo-Necoclí-San Juan.
- Rehabilitación: Arboletes-Puerto Rey.

- **Circuitos viales**

Es el programa más ambicioso de Antioquia, la más educada para promover la conectividad regional, a través de la rehabilitación y mejoramiento de circuitos viales subregionales. El valor del proyecto en Urabá es de \$31.412 millones (459 km de vías).

- Arboletes-San Pedro-Necoclí-San Pedro- El Tres (191 km).
- Carepa-Saiza, Caucheras-Bajirá, Mutatá-Pavarandó Grande (75 km).
- El Tres-San Pedro de Urabá (51 km).
- Arboletes-El Tambito-El Carmelo-San Pedro, El Bobal-Pueblo Nuevo- San Pedro (142 km).

#### **d) Región industrial, agroindustrial y portuaria**

- **Sistema industrial y portuario**

El desarrollo de los Tratados de Libre Comercio, y de los que entrarán próximamente en vigencia, obliga a reinventar la economía antioqueña, así como la visión del territorio y las características de la plataforma competitiva que ello requiere. En ese sentido el mar, como eje de las oportunidades en Urabá, representa un potencial por los recursos hidrobiológicos que ofrece, así como por su posición estratégica frente a los sistemas portuarios de Colombia, América Latina y la Cuenca del Caribe, y especialmente con relación al canal de Panamá y a la Zona Libre de Colón. Por allí pasan las más importantes rutas del comercio mundial.

El Proyecto Regional Integral para Urabá busca posicionar y promover el golfo de Urabá y la zona del litoral como centro logístico y de localización de nuevas actividades económicas ligadas al desarrollo industrial, marítimo y portuario. En este macroproyecto se busca promover sectores industriales para los que sea importante la localización costera y que sean capaces de jalonar el proceso de transformación de la región, así como la relocalización de industrias de Medellín y de otras zonas del país, que quieran estar presentes cerca de zonas portuarias.

Para dinamizar este proceso el gobierno departamental promoverá el diseño de una Zona Industrial Portuaria que permita la localización de sectores industriales a gran escala, sin afectar el medio ambiente ni competir con las actividades agroindustriales que se desarrollan actualmente en la región.

Esta Zona Industrial Portuaria, que promoverá como resultado la construcción de un puerto de aguas profundas, se articulará y se complementará con los puertos que hoy existen en la región, con el fin de consolidar un sistema portuario que le permita a Urabá integrarse adecuadamente al sistema de puertos de Colombia y de la cuenca del Caribe. Igualmente, en el marketing territorial que se hará de la región de Urabá se promocionará el desarrollo de zonas francas existentes y futuras.

- **Desarrollo agroindustrial**

El desarrollo de un sistema portuario en Urabá y la promoción de nuevos sectores industriales generarán una serie de condiciones de logística

y servicios que dinamizarán el sector agroindustrial que soporta hoy la economía de la región.

En este contexto, se apoyarán y promoverán, además de las ya existentes, todas las iniciativas y actividades agroindustriales que desarrollen cadenas productivas, por ejemplo, aquellas que van desde la siembra de la materia prima, como sorgo y maíz, su posterior transformación en alimentos para animales, para concluir en la exportación de carne de cerdo o pollo. Tanto para el desarrollo industrial y portuario como para la agroindustria se formulará un paquete de incentivos, con el apoyo de EPM, especialmente referidos a la oferta y precio de los servicios públicos para macrodemandas.

### e) Región Socialmente Responsable

Se propone la conformación de alianzas intergubernamentales, empresariales, con las organizaciones y fundaciones sociales y con la cooperación internacional para promover la acción coherente, coordinada e integrada sobre el territorio, a partir de acuerdos en pro de un desarrollo social equitativo e incluyente en la región de Urabá. Para ello se promoverán múltiples escenarios de alianzas intergubernamentales y alianzas público-privadas con la cooperación internacional.

- **Superación de la pobreza. Contrato Plan Atrato-Gran Darién**

Antioquia se ha comprometido con los departamentos de Chocó y Córdoba, con el gobierno nacional y con los gobiernos locales, a avanzar en la superación de la pobreza extrema, desarrollando capacidades sociales, económicas y ambientales integrales y sostenibles en el territorio del Atrato-Gran Darién, al que pertenecen los 11 municipios de Urabá, región que comparte con sus vecinos (14 municipios) indicadores sociales y de calidad de vida muy críticos. El Contrato Plan Atrato-Gran Darién ha comprometido \$1.027.916 (la financiación del Gobierno Nacional es de \$737.518 y la del Departamental es de \$330.398).

- **Alianzas público-privadas**

Urabá tiene una presencia importante de organizaciones sociales entre las que se destaca de manera especial la labor de fundaciones empresariales como Fundaunibán, Corbanacol y Augura, que han desarrollado programas

de Responsabilidad Social Empresarial de alto impacto;<sup>27</sup> igualmente, las Cajas de Compensación Familiar Comfenalco y Comfama desarrollan importantes programas de desarrollo social y apoyo a las familias.

Con estas entidades se vienen construyendo alianzas público-privadas para el desarrollo de programas de apoyo a pequeños productores, nuevas alternativas de acceso a la vivienda, educación superior, recreación, entre otros. Se destaca la construcción y dotación de la Clínica Panamericana de Alta Complejidad en la Zona Franca de Urabá en el Municipio de Apartadó. La clínica, con sus equipos tiene un valor aproximado de \$45 mil millones, de los cuales la mitad son financiados por los accionistas y la otra mitad mediante un crédito con el IDEA. Este nuevo servicio para la región permitirá evitar los traslados de pacientes y disminuir los tiempos de atención.

- **EPM se suma al desarrollo de Urabá**

Con el apoyo de la Alcaldía de Medellín y de la Gobernación de Antioquia, en el marco de la Alianza AMA, el Grupo EPM se suma al compromiso institucional con los habitantes de Urabá. EPM está presente en Urabá con su filial Aguas de Urabá, que en los últimos tres años ha materializado inversiones que superan los \$70 mil millones.

En la prestación del servicio de energía eléctrica, la unificación del mercado regional ha permitido que esta región se ahorre \$200 mil millones por este concepto y que cada hogar se haya beneficiado en estos cinco años de una tarifa del 40% más baja. Está también la extensión de redes de gas natural en los distintos municipios de la zona, con obras que demandarán unos \$27 mil millones y permitirán conectar a cerca de 12 mil familias al cierre del año 2012. Adicionalmente, la entidad acompaña a los habitantes de Urabá con dos programas de gran impacto social: Energía Prepago y Antioquia Iluminada, que ya han llevado el servicio a unas 20 mil familias rurales, con inversiones del orden de los \$100 mil millones.

EPM prevé la instalación de 13 plantas de potabilización en escuelas del eje Turbo-Chigorodó y la definición de alternativas para extender a la región el Programa Aldeas, con la construcción de vivienda a familias de escasos recursos que habitan las zonas rurales.

---

<sup>27</sup> En el caso de Ser + Maestro®, estas instituciones han contado con un apoyo decidido de Proantioquia.

Igualmente, promoverá la descentralización de los programas y proyectos de la Fundación EPM, buscando una fórmula entre la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia para ampliar, a 2013 y con el apoyo de EPM, el programa de becas para estudiantes de tecnología y educación superior. Dado el crecimiento que tiene la región de Urabá, EPM creó una gerencia regional y tiene el proyecto, para 2013, de construir una sede que reunirá los servicios de energía, gas y la operación de la filial Aguas de Urabá, con una inversión superior a los \$10 mil millones.

## **Estrategias de articulación**

### **a) Región legal**

Urabá ha sido históricamente un territorio en disputa al margen de la estatalidad, por lo que el desarrollo del Proyecto Regional Integral tiene como requisito la construcción de Estado para impulsar el desarrollo de la región. Lo anterior supone fortalecer y consolidar los monopolios en la preservación de la seguridad, la aplicación de justicia y la formalización de la propiedad de la tierra, funciones nacionales que serán promovidas por el gobierno departamental con las entidades respectivas. Este esfuerzo por construir Estado supone consolidar gobiernos locales fuertes.

### **b) Formalización de la propiedad de la tierra**

Urabá es una región en la que el proceso de colonización aún no ha terminado, lo que constituye un factor limitante para el desarrollo. En este sentido, el Proyecto Regional Integral promoverá las siguientes acciones:

- Identificación y promoción de las reglas de comunidad para las tierras colectivas.
- Formalización de los predios informales cercanos a la serranía de Abibe y al Nudo de Paramillo.
- Incentivos para la formalización de predios a través de la construcción de vías.
- Diseño institucional para el cierre de la frontera agrícola, la protección forestal y el uso eficiente de los suelos disponibles.

### **c) Fortalecimiento de la seguridad**

Si bien se parte del presupuesto de que el desarrollo integral reduce la ilegalidad y la violencia, por su localización estratégica, Urabá tiene aspectos muy vulnerables desde el punto de vista de la seguridad, como son el golfo, la serranía de Abibe y la zona del Atrato. En este contexto se promoverán las siguientes acciones:

- Reconocimiento de Urabá como zona de frontera internacional.
- Infraestructura y dotación para fuerzas policiales.
- Sistemas de información para evaluación y control de la región.
- Planes de seguridad local para cada uno de los municipios.
- Creación de un número único de emergencias.

### **d) Fortalecimiento de la justicia**

El fortalecimiento de la justicia permite construir la confianza que la región requiere para su transformación y desarrollo.

- Mejoramiento del sistema judicial, aumento de inspecciones, fiscalías, policía judicial, juzgados, defensoría, casa de justicia y medicina legal.
- Simulación de modelos de reinserción en Urabá con base en las vivencias del pasado para anticipar un posible acuerdo de paz.
- Aplicación efectiva del proceso de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para los ciudadanos despojados de sus predios en Urabá (Ley 1448 de 2011).

### **e) Gobiernos locales fuertes**

Los municipios deben ser los protagonistas del desarrollo regional desde su liderazgo, capacidades y buen gobierno. Por ello, el Proyecto Regional Integral dedicará todo su esfuerzo a fortalecer y consolidar los gobiernos locales, bajo una perspectiva de integración regional. Se adelantarán las siguientes acciones:

- Actualización catastral para el aumento de la recaudación a nivel municipal.
- Equidad horizontal en la inversión pública per cápita entre los municipios.
- Homogeneización de una política fiscal para toda la región.

- Disminución de la evasión del impuesto predial y simplificación de los códigos tributarios.
- Fortalecimiento de la Gerencia de Urabá en función del apoyo técnico a los municipios.
- Integración del equipo administrativo de la Gobernación.

## Ordenamiento territorial sostenible

La conservación de la biodiversidad y la dinámica del desarrollo territorial y demográfico de la región de Urabá hace necesario institucionalizar los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia, y aquellos particulares para la subregión, con el fin de orientar la ubicación de las infraestructuras físicas y sociales de acuerdo con parámetros de beneficio, cobertura e impacto, así como la más adecuada ocupación y uso del territorio. Deben servir también como referente para la nueva generación de esquemas y planes de ordenamiento territorial de los municipios (gráfico 3).

Esto asegurará la cohesión social, a partir del reconocimiento de las potencialidades, limitantes y tendencias, y permitirá anticiparse a los cambios estructurales, mediante la implementación de estrategias para la gestión integral y sostenible del territorio. Igualmente, la dinámica de urbanización y crecimiento acelerado exige diseñar pautas para el ordenamiento del Polo Urbano Regional que se gesta entre Turbo y Chigorodó.

Otro componente importante para el ordenamiento de la región es la actualización e implementación de los Lineamientos y Estrategias de Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera del Darién, definidos por el Invenmar, la Gobernación de Antioquia, Corpourabá y Codechocó.

Gráfico 3. Proyecto Integral para el Desarrollo de Urabá



Fuente: Gobernación de Antioquia. *Plan de desarrollo 2012-2015 "Antioquia, la más educada"*.

## Referencias

- BANCO DE INICIATIVAS REGIONALES PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA. *Potencial hidroeléctrico de Antioquia. Inventario, perspectivas y estrategias*. Medellín: Gobernación de Antioquia / Escuela de Ingeniería de Antioquia, 2011.
- COMISIÓN TRIPARTITA. "Relatoría Síntesis de los Talleres Subregionales sobre Lineamientos de Ordenamiento Territorial". Documento de trabajo para las mesas temáticas. Medellín: Gobernación de Antioquia / Alcaldía de Medellín / Área Metropolitana del Valle de Aburrá, noviembre de 2012.
- CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. "Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano". En: *Informe Nacional de Competitividad 2008-2009. Ruta a la prosperidad colectiva*. Bogotá, 2010. Disponible en [http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/informes/2008-2009/Agropecuario-\(agricultura\).pdf](http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/informes/2008-2009/Agropecuario-(agricultura).pdf).
- FUNDACIÓN PROANTIOQUIA. "Centros de Formación del SENA y su articulación con el sector productivo de Antioquia". Memorando interno. Medellín, agosto de 2011.
- FUNDACIÓN PROANTIOQUIA. Carta enviada al señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, 9 de abril de 2012.
- FUNDACIÓN PROANTIOQUIA. "Desarrollo rural y competitividad. Anotaciones sobre Antioquia". Documento interno de trabajo. Medellín, agosto de 2012.
- GIRALDO RAMÍREZ, Jorge y MUÑOZ MORA, Juan. *Informalidad e ilegalidad en la explotación de oro y madera en Antioquia*. Medellín: Universidad Eafit / Proantioquia, 2011.
- GIRALDO RAMÍREZ, Jorge; NARANJO RAMOS, Alberto; JARAMILLO, Ana María y DUNCAN, Gustavo. *Economía Criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín: Universidad Eafit / Empresa de Seguridad Urbana / Proantioquia, 2011.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *Plan de desarrollo 2012-2015 "Antioquia la más educada"*. Medellín, 2012. Disponible en: <http://antioquia.gov.co/index.php/component/content/article/228/7546-este-es-nuestro-plan-de-desarrollo>
- HAUSMAN, RICARDO; RODRIK, DANI Y VELASCO, ANDRÉS. *Getting the Diagnosis Right*. En: *Finance and Development*, Vol. 43 N° 1, marzo de 2006. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/03/hausmann.htm>.

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO. *Análisis y comportamiento de los protocolos sanitarios y fitosanitarios de exportación*. Bogotá, 2010. Disponible en: <http://www.ica.gov.co/Areas/Regulation/Asuntos-Internacionales/Documentos/Analisis-Protocolos-Sanitarios-y-Fitosanitarios-de.aspx>.

LOZANO, Ricardo José. "En Colombia cambió el clima". En: *Huella Social* No. 4, *El Tiempo*, Bogotá, junio de 2012, pp. 20-21.

## Una reflexión final

La Fundación Proantioquia espera que con la lectura de este libro se comprenda mucho mejor su misión, enfoques y acciones. Es decir, el sentido de la promoción, las convocatorias, las movilizaciones y las iniciativas en que se compromete, pensadas siempre como rutas concretas de actuación. De la búsqueda permanente de una institución contemporánea, que entiende de manera dinámica las oportunidades y necesidades del entorno y la articulación social, en función del bienestar con equidad.

El mandato trascendente para Proantioquia es ser el mejor espacio de diálogo de todos los sectores sociales, para concretar acuerdos y emprender acciones en temas institucionales, de buen gobierno, de inclusión, de desarrollo competitivo, de educación y, en general de rutas colectivas para trabajar por una mejor sociedad. Una agenda con el horizonte de una Antioquia **“justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza”**.

Siendo prioritario todo el conjunto de iniciativas que promueve o en las que participa Proantioquia, sin duda resaltan como fundamentales para construcción de futuro, la ciencia, la tecnología, la educación y las oportunidades para que tales factores se expresen en mejores y nuevas actividades productivas.

En el año 2004, la Fundación acompañó al Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA) en la construcción de una agenda de innovación y desarrollo científico y tecnológico para Medellín y Antioquia, cuyo resultado se sintetizó en la frase: **“Si Antioquia aprende, habrá futuro”**. Una invitación para generar nuevas oportunidades de riqueza y empleo en la región. El gobierno municipal del periodo 2008-2011 consolidó y actualizó, a través del **Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (2011-2021)**, las áreas de aprendizaje formuladas en el 2004, prospectiva que también acompañó estrechamente Proantioquia. El gobierno municipal actual (2012-2015), dio un nuevo paso trascendente viabilizando el Plan a través del Acuerdo 24 de 2012 del Concejo de Medellín, mediante el cual el 7% de las transferencias de Empresas Públicas de Medellín (EPM) se destinan a dicho fin bajo la coordinación de Ruta<sup>n</sup>.

Por su parte, la Gobernación de Antioquia ha asumido un liderazgo decidido para que los recursos del **Fondo de Regalías para Ciencia y Tecnología** tengan expresión en proyectos que beneficien actividades y nuevas oportunidades sociales y empresariales por fuera de Medellín.

En esta perspectiva de futuro, resulta bien importante la decisión de la Alianza Medellín-Antioquia (AMA) y la Fundación EPM, de crear un **Fondo para la Educación Superior** que haga más asequible el ingreso y permanencia en este nivel educativo del mayor número de jóvenes, con un tratamiento preferencial a los sectores sociales de más bajos recursos y a las subregiones por fuera del Valle de Aburrá. Un fondo que inicia con recursos importantes, pero aún cortos frente a las grandes brechas de cobertura de educación superior en Medellín y Antioquia.<sup>1</sup>

Medellín tiene un gran desafío social: 216.500 jóvenes, entre los 13 y 25 años, no reciben formación académica y 126.600, entre los 19 y 25 años, están desempleados o inactivos. Para la construcción de ciudad, la inclusión y la seguridad, es vital formar urgentemente capital humano y social en esta población.

Una propuesta interesante planteada por el doctor Rodrigo Botero, es que EPM tiene activos con los que podría fortalecer de manera significativa el Fondo creado y expandir más rápidamente la capacidad y el acceso de la educación, sin que se afecte su patrimonio, generando un efecto revolucionario para la vida de la ciudad. Estos activos son las participaciones accionarias en ISA e ISAGEN que, a valores de diciembre de 2012, se aproximan a los \$2 billones. Igualmente, podría entrar en este tipo de propuestas el uso que se daría a los recursos que pueda obtener EPM de la alianza UNE-Millicon Internacional Cellular S.A., cuyas bondades para la primera empresa, para las comunicaciones en nuestro medio, para el Grupo Empresarial EPM y

---

<sup>1</sup> Sobre los retos de cobertura que tiene dicho fondo, ver “Diagnóstico de la Cobertura en Educación Superior en Medellín y el Departamento de Antioquia”. Proantioquia y CICE de la Universidad EAFIT. Septiembre de 2012.

para la ciudad son evidentes. Los ciudadanos acogerían con beneplácito y respaldarían ampliamente esta negociación, si se anunciara una destinación específica de dichos recursos en temas que directamente afectan su calidad de vida, como es la educación.

Bien vale la pena que el Concejo Municipal, el Alcalde de la ciudad y la Junta Directiva de EPM examinen esta alternativa que, sin duda, permitiría superar los altos niveles de exclusión de los jóvenes del sistema educativo, principalmente de la educación superior. Igualmente, examinar la conveniencia de que la oferta y la demanda de la formación media técnica hagan parte de este financiamiento, pues allí hay necesidades igualmente críticas e interrelaciones negativas para la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.<sup>2</sup>

Todos los esfuerzos en ciencia, tecnología y educación necesitan que en paralelo se consoliden y creen oportunidades de desarrollo productivo. El Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y EPM juegan un papel fundamental para lograrlo.

El redireccionamiento estratégico que progresivamente está logrando el IDEA es bien oportuno. El Instituto quiere apostarle más al desarrollo económico regional, con un norte de inversiones estratégicas estructurantes en transporte (vías fluviales, marítimas y terrestres), infraestructura digital y actividades de gran potencial para el territorio en general (zonas industriales, pequeñas y medianas hidroeléctricas) e instituciones que promuevan dichas inversiones.

En esta dirección, se vuelven esenciales los acuerdos del IDEA con los municipios para que sean parte activa de las inversiones empresariales e, incluso, puedan lograr las inversiones estructurales permanentes de recursos para sus localidades, de las cuales carecen dramáticamente. De la misma manera, la

---

<sup>2</sup> En paralelo, se podría trabajar el fondo para un acuerdo con el Departamento y el IDEA para encontrar también mayores recursos que potencien en mayor medida el Fondo para las subregiones.

atracción de la banca multilateral, de la Nación y de las alianzas privadas, para recuperar su rol en función de una visión del desarrollo regional y no simplemente de demandas puntuales de los municipios que, sin olvidarlas, podrían inscribirse y ser mejor ponderadas en el contexto de dicha visión. Es conveniente acompañar y apoyar más activamente, desde la sociedad civil, el redireccionamiento estratégico del IDEA.

EPM es una de la empresas insigne de los antioqueños. Si queremos que sus inversiones consoliden con más fuerza y compromiso ejes estructurantes para el desarrollo (como se plantea lo será Hidroituango) no es suficiente la visión de negocios que tenga la Empresa. En la formulación de los planes de desarrollo local es importante promover el análisis del papel que puede jugar EPM la importancia de la expresión directa de las comunidades sugiriendo ellas mismas proyectos y/o alianzas entre los municipios o asociaciones de municipios y la Empresa, con compromisos sociales y gubernamentales de los municipios que viabilicen mucho mejor la acción de EPM en los territorios. Esa misma cultura de participación es necesaria con respecto a otros proyectos y empresas privadas y públicas que pueden apalancar decididamente las oportunidades del desarrollo local.<sup>3</sup>

Las alianzas público-privadas encontrarán mayores oportunidades en el marco de políticas públicas de inclusión y desarrollo como las que hemos venido comentando. La densificación de la inversión privada en el territorio, estimulando la creación de nuevas empresas, es también elemento fundamental de la transformación de Antioquia y, en ese sentido, instituciones como la Promotora de Proyectos, inversionistas institucionales como los fondos de pensiones y, en general, las grandes empresas antioqueñas que, a pesar de las dificultades en el control territorial legítimo del Estado, del pasado y del presente, han seguido consolidando sus apuestas y su permanencia en la región.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, el importante proyecto hidroeléctrico de Cañafisto, que durante tantos años ha estudiado Isagen, debería concitar el interés directo de los gobiernos locales del suroeste por la importancia que representa para el bienestar de esa subregión. y sin duda entran en este mismo enfoque de interés local y de ejes estructurantes del desarrollo las Autopistas de la Prosperidad.

Proantioquia seguirá colaborando activamente en el fortalecimiento de los gobiernos y las alianzas público-privadas, para afrontar los retos de equidad, educación, respeto a la vida, fortalecimiento de la democracia, creación de nuevas formas de generación de riqueza y empleo, transparencia y participación ciudadana, como las grandes aspiraciones vigentes de los antioqueños por una mejor sociedad.



# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Prólogo</b> .....	11
Una visión privada, anticipada y vigente de compromiso con el bienestar de la sociedad .....	11
Orígenes .....	11
Desarrollo institucional para la equidad, la competitividad y el buen gobierno.....	13
Movilización regional por sueños compartidos de bienestar y progreso .....	16
Transformación reciente de Medellín.....	19
Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media.....	20
Competitividad e innovación.....	20
Apoyo a iniciativas de desarrollo, ciencia, tecnología e innovación.....	21
Proyectos especiales de ciudad.....	21
Voluntariado empresarial y alianzas programáticas. Diferencial estratégico .....	21
Retos para la paz y el posconflicto .....	22
Pertinencia de principios y valores .....	23
Principios.....	24
Valores .....	24
<b>Planteamientos de Proantioquia 2005-2012. Contexto y vigencia</b> .....	27
Conflicto armado .....	29
Políticas de reinserción .....	30
Transformación de Medellín.....	36
Justicia.....	39
Grandes proyectos regionales de alcance nacional .....	48
Conversaciones en La Habana, 2012-2013 .....	59
<b>Parte I.</b>	
<b>Agenda de iniciativas 2005-2012. Enfoques temáticos</b> .....	62
<b>Introducción</b> .....	64
<b>Capítulo 1</b> .....	68
Fortalecimiento institucional.....	68
Gobernanza, justicia, salud y paz .....	68
Compromiso con los gobiernos locales (2005-2012) .....	72

<b>Capítulo 2.....</b>	<b>79</b>
<b>Promoción del desarrollo territorial como base sostenible del bienestar con equidad.....</b>	<b>79</b>
Escenarios institucionales para la concertación de las agendas de competitividad .....	83
Participación de Proantioquia.....	85
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>89</b>
<b>Inclusión social y convergencia regional como los pilares de la equidad.....</b>	<b>89</b>
Oportunidades e inclusión. El marco conceptual de la equidad.....	90
Equidad territorial .....	90
Equidad como inclusión y oportunidades.....	92
Equidad desde lo individual .....	94
Alianza de Antioquia por la Equidad. Instrumento de convergencia territorial y generación de oportunidades .....	94
Modelos de actuación para la estrategia de equidad territorial .....	97
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>100</b>
<b>Modelo Escolar para la Equidad (MEPE).....</b>	<b>100</b>
Marco de actuación de Proantioquia en apoyo a la educación básica y media .....	101
Marco conceptual. Enfoque sistémico del MEPE .....	101
a) Gestión de Contexto .....	102
b) Gestión Institucional.....	103
c) Gestión de Aula.....	103
d) Gestión de redes de cooperación y de incentivos para el cambio .....	104
Marco metodológico.....	104
Marco operativo. Las alianzas como el elemento de eficacia y de corresponsabilidad social articulada del MEPE.....	105
Iniciativas del MEPE en Antioquia .....	107
a) Gestión de Contexto .....	107
b) Gestión Institucional.....	107
c) Gestión de Aula.....	108
d) Gestión de redes de cooperación y de incentivos para el cambio .....	108
<b>Capítulo 5.....</b>	<b>110</b>

<b>Movilización de capacidades empresariales e institucionales. Elemento diferenciador de las iniciativas de Proantioquia .....</b>	<b>110</b>
Comités Técnicos Empresariales .....	110
Mesas de trabajo y formación de opinión.....	111
Voluntariado. Transferencia de conocimientos a programas y proyectos .....	111
Voluntariado para el mejoramiento de la gestión escolar en instituciones educativas públicas de básica primaria y media técnica .....	111
Voluntariado para el mejoramiento de las competencias del Ser y el Hacer en docentes y directivos docentes de educación básica y media técnica.....	111
Voluntariado para el desarrollo de competencias científicas y tecnológicas en estudiantes y docentes de educación básica y media técnica .....	112
Voluntariado para la movilización del talento humano de alto nivel en función del emprendimiento de la región.....	112
Modalidades de voluntariado .....	113
Ruta de formación de los voluntarios del Área de Educación .....	114
<b>Referencias.....</b>	<b>117</b>
<b>Parte II.</b>	
<b>Balance de iniciativas 2005-2012 .....</b>	<b>118</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>120</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>122</b>
<b>Iniciativas de apoyo a la calidad de la educación.....</b>	<b>122</b>
Ser + Maestro®.....	122
Origen y evolución .....	124
Estrategia metodológica.....	125
Logros .....	129
Lecciones .....	129
Retos .....	131
Líderes Siglo XXI .....	132
Metodología .....	133
a) Sensibilización.....	134
b) Planeación Estratégica.....	134

c) Implementación.....	134
d) Mejoramiento .....	134
Logros .....	135
Lecciones .....	136
Retos .....	137
Apoyo al desarrollo de competencias científicas y tecnológicas en la escuela .....	137
Antecedentes .....	138
Origen y evolución .....	140
Líneas de acción .....	140
a) Voluntariado de apoyo a la investigación escolar .....	140
b) Voluntariado para el fortalecimiento de la educación técnica en la media.....	142
c) Voluntariado para el fortalecimiento de competencias en segunda lengua.....	143
d) Voluntariado para el talento joven .....	144
Lecciones .....	145
Retos .....	145
Red de Gestión y Calidad Educativa de Medellín.....	146
Principios.....	148
Origen y evolución .....	148
Estructura de gestión y funcionamiento.....	149
Logros .....	150
Lecciones .....	151
Retos .....	152
Premios a la Calidad de la Educación .....	152
Origen y evolución .....	154
Estructura de gestión.....	155
Ejecución .....	156
a) Ruta de proceso .....	156
b) Categorías de postulación .....	156
c) Bolsa de Premios .....	157
Logros .....	157
a) Mejoramiento de la calidad educativa .....	157
b) Publicación de <i>Los maestros cuentan</i> y <i>Esta es mi escuela</i> .....	159
c) Generación de comunidad académica .....	160
d) Apoyo privado .....	160

e) Instrumento de autoevaluación institucional.....	161
Lecciones .....	161
Retos .....	162
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>164</b>
<b>Iniciativa de apoyo a la calidad del emprendimiento.....</b>	<b>164</b>
Origen y evolución .....	165
Metodología .....	168
a) Voluntarios .....	169
b) Emprendedores .....	169
c) Proyectos.....	169
Logros .....	170
Lecciones .....	171
Retos .....	171
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>173</b>
<b>Apoyo a programas municipales para una ciudad incluyente.....</b>	<b>173</b>
Medellín Solidaria.....	173
Origen y evolución .....	175
Estrategia de gestión.....	178
a) Planeación .....	179
b) Intervención.....	179
Recursos .....	181
Logros .....	182
Lecciones .....	184
Retos .....	185
Buen comienzo.....	186
Antecedentes .....	188
Direccionamiento estratégico .....	190
a) Cobertura en atención integral a niños y niñas.....	191
b) Espacios para la primera infancia.....	192
c) Cualificación de agentes educativos.....	193
d) Movilización para la corresponsabilidad en la atención integral a la primera infancia .....	194
Principios.....	195

Recursos .....	196
Logros .....	196
a) Cobertura en atención integral a niños y niñas .....	196
b) Espacios de primera infancia .....	197
c) Formación de agentes educativos .....	197
d) Movilización ciudadana .....	197
Lecciones .....	198
Retos .....	198
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>200</b>
<b>Activos de conocimiento .....</b>	<b>200</b>
Activo 1. Medellín Cómo Vamos .....	200
Activo 2. Banco de Sistematización de Prácticas Sociales del Centro de Pensamiento Social .....	206
Descripción .....	207
Metodología .....	207
a) Fase I .....	208
b) Fase II .....	208
c) Fase III .....	208
d) Fase IV .....	208
e) Fase V .....	208
Importancia y uso .....	210
Estado actual .....	210
Retos .....	212
Activo 3. Área de Educación .....	213
SIMCIE y los Premios a la Calidad de la Educación .....	213
a) Progreso académico .....	214
b) Rendimiento académico .....	215
c) Ambiente escolar de aprendizaje .....	217
d) Bonificación .....	217
Ser + Maestro® .....	218
a) Línea de base .....	219
b) Registro del proceso .....	219
c) Medición de la calidad del Servicio-Satisfacción .....	220
d) Apoyo y seguimiento .....	220

e) Visitas de campo .....	221
Sistema de Información Alianza (SIAL).....	222
Base de datos sobre la intervención privada en Educación .....	224
<b>Referencias.....</b>	<b>225</b>
<b>Parte III.</b>	
<b>Retos de futuro para Medellín y su área de influencia .....</b>	<b>226</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>228</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>231</b>
<b>Calidad de vida.....</b>	<b>231</b>
Creación de empleo. La mejor política pública .....	236
Calidad de la educación dinamiza las economías y las oportunidades de empleo .....	238
Diferencias territoriales en indicadores de salud. Reflejo de las disparidades socioeconómicas .....	240
Seguridad. Factor determinante de la satisfacción con la ciudad .....	242
Hábitat urbano. Décadas de precaria planificación y bajo control .....	245
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>256</b>
<b>Gestión integral del hábitat. El caso de los bordes de Medellín .....</b>	<b>256</b>
Necesidad de una gestión integral del hábitat .....	257
Hábitat y bordes de Medellín. Una aproximación al riesgo.....	259
Problemas en la dimensión técnica .....	260
Problemas en la dimensión regulatoria.....	261
Problemas en la dimensión social.....	261
Cinturón verde. Reto e instrumento de contención .....	263
Propuesta de ruta para una política de gestión integral de los bordes de Medellín.....	265
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>270</b>
<b>El Río Negro y el sector de Llanogrande. Propuesta para el rescate de su potencial ambiental y residencial.....</b>	<b>270</b>
Antecedentes.....	270
Área de estudio, problemas y oportunidades .....	271
Objetivos .....	272
Propuesta, alcance y componentes .....	273

Visión futura del territorio.....	276
Implementación.....	277
Conclusiones .....	278
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>279</b>
Retos del sistema de salud. Régimen Subsidiado en Medellín y Antioquia .....	279
Agenda de trabajo del CPS.....	279
Principales propuestas .....	281
Recomendaciones para el aseguramiento del Régimen Subsidiado en Medellín y Antioquia .....	284
<b>Referencias .....</b>	<b>288</b>
<b>Parte IV</b>	
<b>Retos y oportunidades estratégicas de Antioquia.....</b>	<b>290</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>292</b>
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>294</b>
<b>Pilares fundamentales.....</b>	<b>294</b>
Gestión articulada del territorio. Medellín y Antioquia: Una visión compartida de futuro .....	294
Priorización de Lineamientos de Ordenamiento Territorial de Antioquia .....	295
Estado de Derecho y ordenamiento territorial .....	302
Región Socialmente Responsable (RSR).....	304
Zonas de Consolidación Territorial.....	305
Zonas Libres de Extrema Pobreza .....	306
Educación superior. El papel primordial del SENA .....	309
Recomendaciones para mejorar la pertinencia educativa en los centros de formación del SENA.....	311
a) Calidad y actualización de los instructores .....	311
b) Relacionamiento y alianzas con el sector empresarial y otras instituciones .....	311
c) Ambientes de aprendizaje .....	312
d)Articulación con la educación media técnica .....	313
e)Emprendimiento.....	313
f) Programa de Jóvenes Rurales Emprendedores .....	314
g) Bilingüismo.....	314
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>315</b>

<b>Detonantes del desarrollo rural en Antioquia.....</b>	<b>315</b>
Región de agua y bosques.....	315
Generación de energía.....	315
Desarrollo forestal.....	317
Competitividad agropecuaria.....	323
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>330</b>
<b>Modelo de desarrollo regional integral. Urabá Antioquia Caribe.</b>	
<b>Un mar de oportunidades .....</b>	<b>330</b>
Macroproyectos .....	331
a) Región ambientalmente sostenible .....	331
b) Región educada.....	333
c) Región accesible y competitiva .....	334
d) Región industrial, agroindustrial y portuaria .....	336
e) Región Socialmente Responsable .....	337
Estrategias de articulación .....	339
a) Región legal.....	339
b) Formalización de la propiedad de la tierra .....	339
c) Fortalecimiento de la seguridad.....	340
d) Fortalecimiento de la justicia.....	340
e) Gobiernos locales fuertes .....	340
Ordenamiento territorial sostenible .....	341
Referencias .....	343
<b>Una reflexión final .....</b>	<b>345</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS, TABLAS Y MAPAS

### PARTE I

Gráfico 1. Modelo de sostenibilidad e innovación del Parque Explora .....	76
Gráfico 2. Sistema de competitividad y productividad .....	80
Gráfico 3. Composición de la Comisión de Competitividad de Antioquia .....	84
Gráfico 4. Temas estratégicos para la industria y los servicios en Antioquia .....	84
Gráfico 5. Convergencia ruralidad-pobreza en Antioquia .....	91
Gráfico 6. Enfoque sistémico del MEPE.....	102
Gráfico 7. Movilización de Voluntarios por temas de interés.....	116
Cuadro 1. Innovación cerrada e innovación abierta.....	82
Tabla 1. Indicadores de oportunidades para los niños colombianos.....	93

### PARTE II

Gráfico 1. Módulos de las competencias del Ser y del Hacer .....	125
Gráfico 2. Modelo B-Learning.....	127
Gráfico 3. Modelo de gestión integral LSXXI.....	134
Gráfico 4. Instituciones participantes LSXXI 2005-2012.....	136
Gráfico 5. Modelo Red de Gestión y Calidad Educativa.....	149
Gráfico 6. Intervenciones por año en Voluntariado de Oportunidad.....	170
Gráfico 7. Metas de cobertura Medellín Solidaria .....	183
Gráfico 8. Número de niños de 0 a 6 años en Medellín .....	190
Gráfico 9. Modalidades y ambientes de la atención infantil .....	192
Gráfico 10. Dimensiones de la calidad de vida y ejes transversales .....	201
Gráfico 11. Ejes de trabajo y metodología Medellín Cómo Vamos .....	202
Gráfico 12. Fases de la sistematización de prácticas sociales .....	209
Gráfico 13. Activos de conocimiento Premios a la Calidad de la Educación .....	218
Gráfico 14. Esquema activos de conocimiento Ser + Maestro® .....	222
Cuadro 1. Marco general para el desarrollo de Ser + Maestro® .....	123
Cuadro 2. Competencias desarrolladas en cada módulo.....	126
Cuadro 3. Momentos destacados y resultados .....	130

Cuadro 4. Proceso de intervención en los hogares.....	180
Cuadro 5. Inventario anual Banco de sistematización de prácticas sociales.....	211
Tabla 1. Participación de Voluntarios en actividades de investigación escolar.....	141
Tabla 2. Participación Instituciones Educativas.....	151
Tabla 3. Bolsa de premios para Medellín y Antioquia .....	157
Tabla 4. Participación institucional.....	159
Tabla 5. Participación I. E. y maestros en publicaciones.....	159
Tabla 6. Participación de educadores .....	160
Tabla 7. Participación de las empresas.....	161
 PARTE III	
Gráfico 1. Documentos base para la configuración de una ruta de gestión integral del hábitat para Medellín.....	267
Cuadro 1. Problemas de la dimensión técnica.....	260
Mapa 1. Redefinición categorías suelo rural.....	274
Mapa 2. Modelo de ocupación residencial de unidad de gestión a partir de criterios de urbanismo sostenible .....	275
Mapa 3. Simulación de adecuación del tramo oriental del río como parque lineal.....	276
 PARTE IV	
Gráfico 1. Antioquia. Valor agregado según actividad económica. Miles de millones de pesos (precios corrientes) 2000-2010.....	316
Gráfico 2. Árbol de problemas del sector agropecuario .....	324
Gráfico 3. Proyecto Integral para el Desarrollo de Urabá .....	342
Cuadro 1. Política forestal y su impacto en el desarrollo .....	320
Cuadro 2. Oferta tecnológica y adopción de tecnologías para algunos rubros de importancia en Antioquia .....	327
Tabla 1. Tasa de cobertura bruta en educación superior por subregión.....	310



## Fundadores y primer Consejo Directivo

Vicente Uribe Rendón · José Gutiérrez Gómez · Luis Fernando Echavarría Vélez · Santiago Mejía Ollarte · Juan Gonzalo Restrepo Londoño · Ricardo Ángel Villa · Pedro María Botero · Carlos Córdoba Congote · Sergio Martínez Arango · Alfonso Mora de la Hoz · Luis Felipe Echavarría Toro · Sergio Restrepo Londoño.

## Otros dirigentes que han sido parte del Consejo Directivo

Adolfo de Greiff Ramos · Beatriz Restrepo Gallego · Carlos Alberto Robles Echavarría · Carlos Enrique Moreno Mejía · Fabio Rico Calle · Federico Arango Toro · Germán Jaramillo Olano · Gilberto Restrepo Vásquez · Jaime Restrepo Cuartas · Javier Genaro Gutiérrez Pemberty · Javier Gómez Restrepo · Javier Jaramillo Velásquez · Jorge Londoño Saldarriaga · José Restrepo Restrepo · Luis Esteban Echavarría Greiffenstein.

## Otros Presidentes de la Fundación

Luis Fernando Echavarría Vélez · Oscar Uribe Londoño · Sergio Restrepo Londoño · Gilberto Echeverri Mejía · Edgar Gutiérrez Castro · Nicanor Restrepo Santamaría (E) · Gilberto Echeverri Mejía · Juan Guillermo Jaramillo Correa · J. Mario Aristizábal Correz · Luis Fernando Uribe Restrepo.

**D**esde su nacimiento, en el año 1975, la Fundación Proantioquia ha buscado respuestas a la necesidad de discutir, analizar, valorar y apoyar políticas públicas, desde el sector privado, más allá de las agremiaciones, tan necesarias para la defensa legítima de intereses sectoriales. Su objetivo principal ha sido la consolidación de un accionar empresarial acorde con las agendas de desarrollo de la región y del país. Proantioquia nace por fuera de intereses individuales o de grupo, enfocada en intereses globales, de beneficio colectivo. La forma de entender el desarrollo empresarial le otorgó una enorme legitimidad a la aspiración de los fundadores de Proantioquia de ser un ente convocante de intereses colectivos y del trabajo honrado. Esta posición fue un factor de confianza para el desarrollo de alianzas público-privadas que tuvieran como objetivo común el desarrollo de la región y el país.

NICANOR RESTREPO SANTAMARÍA