

INFORME

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CIUDADANA MEDELLÍN 2016

Bienestar subjetivo y agenda ciudadana
Situación económica de los hogares, alimentación y empleo
Ejes transversales: pobreza y desigualdad
Activos de las personas: Educación
Cultura, recreación y deporte
Salud
Seguridad Ciudadana
Hábitat urbano: Vivienda y servicios públicos
Medio ambiente
Movilidad y Espacio Público
Gobierno y ciudadanía: participación ciudadana
Responsabilidad ciudadana y Corresponsabilidad
Gestión Pública

Comité Directivo

Rafael Aubad López.
Presidente Proantioquia

Juan Luis Mejía Arango.
Rector Universidad Eafit

Ángela Escallón Emiliani.
Directora Ejecutiva. Fundación Corona

David Escobar Arango.
Director Comfama

Carlos Mario Estrada.
Director Comfenalco Antioquia

Lina Vélez de Nicholls.
Presidenta Cámara de Comercio
de Medellín para Antioquia

Martha Ortiz Gómez.
Directora El Colombiano

Mónica de Greiff.
Presidenta Cámara de Comercio de Bogotá

Juan Guillermo Amaya Salcedo.
Gerente General. El Tiempo Casa Editorial

Comité Técnico

Juan Manuel Higueta.
Director de Desarrollo Económico y Competitividad.
Proantioquia

Santiago Leyva.
Jefe de Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas.
Universidad Eafit

Mónica Villegas.
Gerente de Proyectos Sociales. Fundación Corona

Juan Diego Granados.
Subdirector de Desarrollo Estratégico. Comfama

Gloria María Jaramillo Villegas.
Gerente Inmobiliaria. Comfenalco Antioquia

Hernán Fuentes.
Gerente de Desarrollo rural y regional.
Comfenalco Antioquia

Jaime Echeverri.
Vicepresidente Planeación y Desarrollo.
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Nathalia Figueroa.
Directora de Comunicaciones.
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Felipe Velásquez Fernández.
Asesor de Dirección. El Colombiano

Plinio Alejandro Bernal.
Director Hábitat. Cámara de Comercio de Bogotá

María Clara Rosas Mejía.
Jefe de producto ADN-Medellín.
Casa Editorial El Tiempo

Unidad Coordinadora

Piedad Patricia Restrepo R.
Coordinadora

Paula Andrea Hernández
Profesional

Luis Miguel Roldán
Profesional

Felipe Vallejo Uribe
Comunicador

Textos y edición

Piedad Patricia Restrepo

Paula Andrea Hernández

Luis Miguel Roldán

Diagramación

Pregón S.A.S

Medellín, marzo de 2017



Contenido

Introducción	4
Bienestar subjetivo y agenda ciudadanaEducación	9
Situación económica de los hogares, alimentación y empleo	15
Ejes transversales: pobreza y desigualdad	25
Activos de las personas: educación	34
Cultura, recreación y deporte	41
Salud	46
Seguridad Ciudadana	56
Hábitat urbano: vivienda y servicios públicos	66
Medio ambiente	76
Movilidad y Espacio Público	82
Gobierno y ciudadanía: participación ciudadana	91
Responsabilidad ciudadana y Corresponsabilidad	97
Gestión Pública	104
Conclusiones	116
Referencias bibliográficas	120

Ficha técnica de la Encuesta de Percepción Ciudadana, 2016

- Persona natural o jurídica que la realizó: Ipsos Napoleón Franco, inscrito ante el Consejo Nacional Electoral.
- Encomendada y financiado por: Medellín Cómo Vamos.
- Grupo objetivo: Población general, hombres y mujeres, mayores de 18, de estratos sociales 1 al 6, residentes habituales del área urbana de Medellín en todas sus comunas.
- Tamaño de la muestra: 1.504 encuestas. La muestra fue ponderada por nivel socioeconómico, género, zona de la ciudad y rangos de edad, con base en información del Censo DANE 2005 con proyecciones de población 2016.
- Técnica de recolección de datos: Entrevista personal en hogares.
- Margen de error: Para el total de la muestra, 2,5% con 95% de confianza para fenómenos de ocurrencia del 50%.
- Entidades y personajes por los que se indagó: el Alcalde Federico Gutiérrez, el Concejo de Medellín, Secretaría de Educación, Empresas Públicas de Medellín, Terminales de Transporte, Metrosalud, Instituto de Recreación y Deporte
- INDER, Metro de Medellín, Telemedellín, Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, Comisarías de Familia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Sena e Inspecciones de Policía.
- Fecha de realización del trabajo de campo: Del 13 de octubre al 10 de noviembre de 2016, con un equipo de 72 encuestadores y 14 supervisores.
- Tema o temas a los que se refiere: Seguimiento a la calidad de vida en Medellín
- Preguntas que se realizaron: Ver cuestionario anexo.
- Tipo de la muestra: Muestreo multietápico, estratificado en su primera etapa y por cuotas en las siguientes. Primera etapa selección aleatoria de conglomerados de manzanas, segunda etapa selección de manzanas a visitar en cada conglomerado. El método de selección del entrevistado en el hogar, es la persona presente en el hogar y residente habitual del mismo, mayor de 18 años, próxima a cumplir años
- Área / Cubrimiento: Medellín.
- Ponderación: Muestra ponderada por zona de la ciudad, NSE, edad y género con las proyecciones del DANE al 2016.

Para consultar los resultados completos de la Encuesta vaya a:
www.medellincomovamos.org o escribanos a info@medellincomovamos.org

INTRODUCCIÓN

Los programas *Cómo Vamos* en Colombia adoptan una perspectiva de análisis de la calidad de vida, donde se incluyen las condiciones objetivas y las condiciones subjetivas, derivadas estas últimas de las Encuestas de Percepción Ciudadana¹. El modelo de análisis parte de una definición que plantea que la calidad de vida es sinónimo de bienestar integral, tanto en una dimensión objetiva como en una dimensión subjetiva; cada dimensión es el agregado de tres ejes transversales: pobreza, desigualdad y demografía y cuatro dominios: activos de las personas, hábitat urbano, gobierno y ciudadanía, y entorno económico y competitividad. La dimensión objetiva comprende medidas culturalmente relevantes del bienestar objetivo. Mientras la dimensión subjetiva comprende las medidas de satisfacción valoradas por cada individuo (MCV, 2014, p. 4).

En 2016, el programa *Medellín Cómo Vamos* en asocio con la Red de Ciudades *Cómo Vamos* emprendió una revisión metodológica exhaustiva de la Encuesta de Percepción Ciudadana. Con anterioridad se habían llevado a cabo revisiones puntuales por módulos, siempre con el ánimo de adecuar la Encuesta a nuevas realidades en las ciudades, como nuevas formas de participación en los asuntos públicos, nuevas preocupaciones como el cambio climático, nuevos desafíos en materia de política pública y su correlato con la satisfacción que esas nuevas apuestas tienen en la ciudadanía, como es el caso de la atención a la primera infancia.

Más ampliamente, en 2016 se identificaron cambios de diferente orden en las ciudades: la irrupción de los jóvenes, su inserción en el mundo laboral, el aumento de la matrícula educativa, las formas diferentes de participación ciudadana y su mirada diferenciada de las problemáticas de las ciudades, que condujeron a realizar cambios que permitieran ampliar la mirada ciudadana y se resolvió incluir en la muestra a todas las personas mayores de 18 años; anteriormente se priorizaba, al llegar a los hogares, a los jefes y jefas de hogar.

El propósito final con dichos cambios es fortalecer la Encuesta, dando más representatividad a la medición, y dando mayor relevancia a la opinión de todos los miembros del hogar. Gracias a esto, pasamos de tener una Encuesta en la que la opinión de los jefes de hogar pesaba más, a una en la que se representa a toda la población de la ciudad y de esta manera la encuesta cumple el propósito de recoger la Percepción Ciudadana. Este cambio implicó que mientras en 2015 un 66% de la muestra correspondía a jefes de hogar, en esta ocasión esta proporción se redujo al 42%. Son 24 puntos porcentuales menos, que ahora están representando a otros perfiles de habitantes de Medellín, en mayor medida de lo que lo hacía antes.

1 Para ampliar en torno a la evolución del constructo de calidad de vida y los diferentes modelos para su análisis ver “Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2014. Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/download/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2014/>.

Como cualquier cambio metodológico, hay riesgos de perder comparabilidad directa con años anteriores, esto en cuanto es difícil establecer si la magnitud del cambio se debe a que efectivamente hay una opinión más favorable [o desfavorable] frente al tema en cuestión, o se debe a que en esta medición se hizo un cambio metodológico.

No obstante, se realizó un ejercicio con el fin de identificar este efecto, se procedió a identificar en ambas mediciones, 2015 y 2016, a los jefes de hogar, y se han procesado los resultados de algunas variables—entre aquellas que mostraban variaciones más significativas de un año a otro, variaciones que podrían estar asociadas al cambio de grupo objetivo—. No se procesaron todas las preguntas del estudio, pues sería un ejercicio ingente, y por supuesto no es posible afirmar con total certeza que los resultados son válidos para absolutamente todas las variables; sin embargo, parece probable que al haber escogido variables de diferentes módulos, es decir, que evalúan aspectos bien diferentes, lo que se encuentra en este análisis es también aplicable a la generalidad de variables del estudio.

La conclusión general del análisis es que efectivamente, entre el 2015 y el 2016, hubo un cambio de percepción frente a los temas por los que se indaga en la Encuesta, en los aspectos donde hubo variaciones. Aunque en algunos casos la inclusión de nuevos perfiles en la muestra impacta en la “magnitud” de dicho cambio, en la mayoría de los casos no hay un efecto observable de la inclusión de nuevos perfiles de entrevistados.

Lo anterior significa que no se pierde la comparación con años anteriores, pero si implica que se debe ser cuidadoso en el alcance que se le puede dar a las comparaciones. Esto implica que sigue siendo perfectamente válido hacer referencia a lo que se obtenía en la encuesta de percepción en años anteriores frente a un dato cualquiera, se puede precisar si cambió o no en relación con años anteriores, pero se debe ser cauto en relación con la magnitud de dicho cambio (subió o bajo en X puntos). En ese sentido, el énfasis del análisis de resultados para 2016 recae especialmente en la evolución de la serie en el tiempo en relación con lo obtenido en 2016.

Asimismo, el instrumento de la Encuesta fue revisado para acortarlo, buscando un menor tiempo de respuesta por parte de los hogares, en tanto entre mayor es ese tiempo de respuesta mayor es la tasa de rechazo por parte de los hogares, y menor confiabilidad de las respuestas obtenidas, bajando con ello la calidad del dato obtenido. La reducción del número de preguntas total, fue pensado para obtener información de todos los módulos tradicionales, pero acortando el número de preguntas por módulo. En una perspectiva de cuatro años, algunas preguntas se realizan durante todo el periodo, otras preguntas se realizan cada dos años, manteniendo en todos los casos una trazabilidad mínima de dos años.

En 2016, la Encuesta llega a su onceava versión, en cada una de las cuales la empresa encargada de llevarla a cabo ha sido Ipsos-Napoléon Franco, empresa adscrita al Consejo Nacional Electoral, y con amplia trayectoria y experiencia en estudios de opinión. Este instrumento permite recoger un conjunto de indicadores de carácter subjetivo que complementan el seguimiento y análisis que realiza el Programa a la calidad de vida de los habitantes de Medellín. En total, 1.504 hogares fueron encuestados entre el 13 de octubre y 10 de noviembre de 2016, cara a cara, a través de un muestreo estratificado y multietápico que permite tener representatividad para las seis zonas urbanas², los seis estratos agrupados en tres niveles socioeconómicos -NSE-, a saber: bajo (estratos uno y dos), medio (estratos tres y cuatro), alto (estratos cinco y seis) y para hombres y mujeres³.

2 El enfoque de los *Cómo Vamos* ha sido el de análisis de la calidad de vida urbana, en ese sentido desde que se realizó la primera Encuesta de Percepción Ciudadana se decidió que su alcance sería urbano, llegando a las seis zonas urbanas en las que se divide la ciudad, pero no a los cinco corregimientos, considerados por el DANE como áreas rurales. En 2006, cuando inició el Programa, la población rural representaba un 6% de la población total del municipio de Medellín, a 2015, ese porcentaje asciende al 10%; en consecuencia, la EPC tiene una representatividad para el 90% de la población total y un 100% de la población urbana.

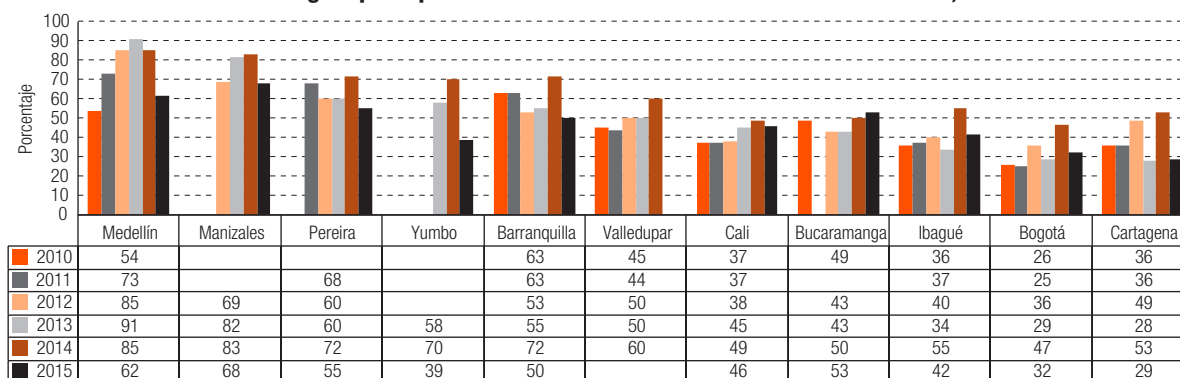
3 Para ver la ficha técnica de la Encuesta, remitirse a la página 3 de este informe.

La satisfacción con la ciudad como un lugar para vivir en el contexto de las ciudades de la Red Colombiana de ciudades Cómo Vamos

Desde 2011, la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, de la mano de las firmas encuestadoras que acompañan el proceso, adelanta un ejercicio para establecer un ranking en torno a la satisfacción con las ciudades como un lugar para

vivir. En 2011, Barranquilla había ocupado el primer lugar, seguido por Medellín, entre 2012-2014 Medellín ocupó el primer lugar, y en 2015⁴ terminó en el segundo lugar entre diez ciudades evaluadas, después de Manizales (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Ranking de percepción de calidad de vida en ciudades colombianas, 2010-2015



En 2015, quince⁵ aspectos sobresalieron como los más relevantes para explicar la satisfacción de la ciudad como un lugar para vivir. En cuanto a los activos de las personas, la percepción de seguridad en la ciudad y el barrio, así como la percepción de que los delitos son efectivamente sancionados ocupan un lugar preponderante. En un segundo plano, aparecen la satisfacción con la educación de los niños y jóvenes de cinco a 17 años y la satisfacción con la atención a la primera infancia.

En general, los ciudadanos esperan buenas condiciones de su hábitat urbano, en particular, buenas condiciones de movilidad, lo que implica buen funcionamiento del tránsito, vías en buen estado (de la ciudad y del barrio), servicio de transporte público (colectivo y masivo) satisfactorio, y menores tiempos de desplazamiento. También impacta positivamente la satisfacción con la ciudad que haya buenos servicios públicos, particularmente alcantarillado, aseo, telefonía móvil e internet. Asimismo, barrios satisfactorios, con buenos

andenes y una mejor gestión ambiental por parte de las autoridades locales.

El clima de opinión en la ciudad se relaciona de forma importante con la percepción general de calidad de vida, por lo que resulta importante que la gente se sienta optimista del rumbo de su ciudad, y que esté orgullosa de ella. Por último, percibir un buen gobierno y una ciudadanía comprometida impacta positivamente, específicamente una adecuada inversión del presupuesto, y ciudadanos participativos y con buen comportamiento.

4 Para 2016 aún no se cuenta con los resultados de todas las ciudades que posibiliten hacer el ejercicio de comparación. Usualmente los resultados se entregan a inicios del año siguiente al que se realizan las Encuestas, pero la revisión de la Encuesta llevó a que muchas ciudades a enero de 2017, aún no hubiesen hecho público sus resultados.

5 Red de Ciudades Cómo Vamos (2015). Presentación EPC comparada, 2015. Disponible en: <http://www.medellin-comovamos.org/download/presentacion-percepcion-ciudadana-red-de-ciudades-como-vamos-2015-2/>

Dado que los ranking son medidas relativas, es importante destacar que Medellín en 2015 se destacó, en relación con las otras ciudades de la Red Cómo Vamos, en un mayor porcentaje de ciudadanos que afirmaron tener una mejor situación económica frente al año anterior, la mayor percepción de seguridad en el barrio, la más alta probabilidad percibida de que se sancionan los delitos, la más alta satisfacción con la oferta cultural, recreativa y deportiva, y la más alta satisfacción con el sistema de transporte masivo. En gestión pública Medellín sobresalió; así, obtuvo las más altas calificaciones en favorabilidad del alcalde⁶, favorabilidad y gestión del Concejo municipal y en percepción sobre la forma en la que la Alcaldía invierte los recursos públicos.

En el único aspecto donde Medellín terminó en último lugar, no tiene que ver con percepción, sino con el reporte del acceso a los servicios públicos; allí, en el promedio de todos los servicios consultados (energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, gas domiciliario, aseo, internet y telefonía móvil), Medellín ocupó el último lugar en la cobertura reportada, influenciado ampliamente por el servicio de gas domiciliario, donde pese al aumento de la cobertura en los últimos años, otras ciudades del país presentan niveles mucho más altos.

Contexto en 2016

En 2016, el contexto en la ciudad muestra un ambiente más bien estable en el entorno económico. De acuerdo con el Banco de la República⁷, al cierre del tercer trimestre la economía antioqueña cerró con resultados anuales discretos en la mayoría de sectores analizados. Se observó desaceleración en la producción industrial, caída en las ventas minoristas, y el sector de la construcción mostró resultados menores en relación con el año anterior. En cuanto al mercado laboral se refiere, los resultados fueron muy similares a los de 2015, con un menor ritmo de generación de empleos y, en consecuencia, una tasa de desempleo que volvió a presentar un leve incremento, posiblemente como consecuencia de un contexto macroeconómico menos favorecedor en el que la economía colombiana se vio afectada por la caída de

los precios del petróleo, el fenómeno del Niño, un paro camionero extendido y la inflación resultante de estos dos últimos hechos.

En lo correspondiente con la gestión pública local, el 2016 se constituye en el primer año de gobierno del alcalde Federico Gutiérrez, su equipo de trabajo y del Concejo de la ciudad; gran parte del trabajo desplegado en 2016 se resume en la definición del Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016-2019, el cual contó con varias jornadas de acercamiento a las comunidades, en total se dieron catorce encuentros ciudadanos⁸, y se pusieron a disposición de los ciudadanos otros mecanismos para que expresaran sus opiniones en relación con el Plan.

En la escena pública lo más debatido se relacionó con la asignación de los recursos disponibles para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con el Fondo Medellín Ciudad para la Vida de la anterior administración municipal, y la insistencia en cuanto a la necesidad de hacer un uso más eficiente de los recursos, acorde con una situación presupuestal que ha sido descrita por la Alcaldía como insuficiente para dar cuenta de todos los programas que encontraron al llegar en enero de 2016.

En activos de las personas, lo más relevante fue el crecimiento de las denuncias en la ciudad por robo en vía pública, junto con un despliegue a través de las redes sociales de denuncias por casos puntuales que terminaron ocupando titulares de prensa. Asimismo, en salud prosiguieron las noticias pesimistas en torno a la crítica situación financiera de Savia Salud, como resultado de un patrimonio negativo y el crecimiento de su déficit, que pusieron en entredicho su continuidad durante todo el 2016 y, con ello, la situación de 1,7 millones de afiliados que tiene en Antioquia.

En hábitat urbano se destacó la declaratoria de contingencia ambiental por los altos niveles de contaminación del aire en la ciudad y la región me-

6 En ese año el alcalde era Aníbal Gaviria Correa.

7 Banco de la República (2016, p. 4).

8 Alcaldía de Medellín (2016). Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016-2019.

tropolitana en el primer trimestre del año, poniendo en evidencia un problema que viene de tiempo atrás, pero que resultó agravado por condiciones climáticas, derivando en alertas por los probables impactos negativos sobre la salud de toda la población.

Dentro de la Encuesta, dos preguntas ofrecen una mirada al clima de opinión general en cuanto a lo que responden los ciudadanos. Estas son el orgullo por la ciudad y la opinión sobre el rumbo de la ciudad. Así, en 2016, ocho de cada diez ciudadanos dijeron sentirse orgullosos de la ciudad, cifra similar a la de 2015, pero inferior al promedio histórico del periodo 2006-2016 que se ubicó en 87%. En cuanto a la segunda, en 2016 un 77% de ciudadanos opinaron que la ciudad iba por buen camino, una cifra levemente menor a la obtenida en 2015 (80%), y muy similar al promedio histórico del periodo que se ubicó en 76%. Así las cosas, el clima de opinión en 2016 fue muy similar al del año inmediatamente anterior, estando en sintonía con el panorama económico de crecimiento de la economía y de las principales variables del mercado laboral, que evidenciaron pocos cambios en relación con el año anterior.

Por último, para el análisis de los resultados de la Encuesta en 2016 quisimos contar con opiniones de expertos temáticos. A ellos se les entregaron los resultados de la Encuesta y se les solicitó su opinión y análisis frente a dichos resultados, con base en su conocimiento en la materia. Dichas opiniones son independientes del análisis realizado por el Programa, y en nada comprometen la posición del mismo.

En total tuvimos doce expertos, así: Carlos Medina, gerente regional del Banco de la República, seccional Medellín, en relación con pobreza y equidad; Jorge Barrientos y Edwin Torres, investigadores en el departamento de Economía de la Universidad de Antioquia, se refirieron a situación económica de los hogares, alimentación y empleo; Diana Basto, directora de educación en Proantioquia, comentó los hallazgos en educación; Sergio Tobón, director del Centro de Pensamiento Social opinó en torno a salud; Jorge Giraldo, Decano de la Escuela de Humanidades en la Universidad Eafit, nos habló de seguridad ciudadana; Zoraida Gaviria, directora de la especialización en gestión y procesos urbanos de la Escuela de Ingeniería de Antioquia, nos habló de la vivienda y el hábitat; David Tobón, investigador en el departamento de Economía de la Universidad de Antioquia, se refirió a los servicios públicos domiciliarios; Ramiro Velásquez, editor de ciencia, tecnología y cambio climático de *El Colombiano*, reflexionó en torno a medio ambiente; Darío Hidalgo, Director de Práctica de Transporte en el Instituto de Recursos Mundiales, se refirió a los resultados de movilidad vial; Lenis Araque, Directora de la Fundación Huellas, nos compartió su opinión en cuanto a participación ciudadana; Adolfo Eslava, investigador en Ciencias Políticas de la Universidad Eafit, se refirió a responsabilidad ciudadana y, por último, Santiago Leyva, jefe del departamento de Ciencias Políticas en la Universidad Eafit, opinó en torno a los resultados en gestión pública.

A todos los expertos invitados queremos agradecerles sus valiosos aportes en la comprensión de los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana en 2016. ●

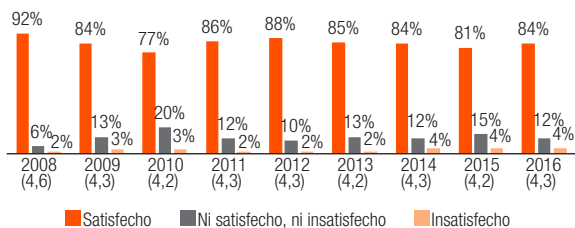
BIENESTAR SUBJETIVO Y AGENDA CIUDADANA

Un 84% de los ciudadanos en Medellín dijeron estar satisfechos con Medellín como un lugar para vivir, cifra similar al promedio histórico del periodo 2008-2016. Por segunda vez, en once versiones de la Encuesta, la salud desplazó al empleo en el primer lugar de la agenda que los ciudadanos le proponen a la Alcaldía con un 53% que la priorizaron, en segundo lugar, se ubicó el empleo (49%) y en el tercer lugar se ubicó la educación (36%). Precisamente, la salud fue el tema más importante para la calidad de vida individual en 2016, lugar que ha venido ocupando desde el año 2013 cuando se consulta, seguido por el empleo y la educación. En otros términos, salud, empleo y educación coincidieron en las prioridades tanto individuales como colectivas en Medellín en 2016. Ahora bien, la calificación al bienestar individual se ubicó en 7,2/10 en la escala que va de cero siendo la peor vida posible a 10 siendo la mejor vida posible, ubicándose en un nivel igual al promedio del periodo 2010-2016. Este resultado, como en años anteriores, fue más alto para los estratos 5 y 6, quienes dieron una calificación promedio de 7,5/10, frente a los estratos 1 y 2, que otorgaron una calificación de 7/10.

En cuanto a la satisfacción ciudadana con la calidad de vida que ofrece la ciudad de Medellín, como una medida subjetiva de bienestar en la ciudad, el 2016 muestra un resultado muy similar al promedio de todo el periodo en el cual se ha evaluado esta satisfacción; así, en 2016 el promedio de la escala de satisfacción, que va de uno a cinco, siendo uno muy insatisfecho y cinco muy satisfecho, se ubicó en 4,3/5, cifra idéntica al promedio del periodo 2008-2016. En 2016, ocho de cada diez ciudadanos se sintieron satisfechos con Medellín como un lugar para vivir, un 12% no se sintieron ni satisfechos ni insatisfechos, mientras un 4% dijeron sentirse insatisfechos (véase gráfico 2).

A lo largo de todo el periodo se ha evidenciado que la satisfacción con la ciudad como un lugar para vivir no presenta diferencias significativas por zonas, NSE y sexo. En 2016, se evidencia una diferencia por edades; así, las personas entre los 26 y 35 años dieron la calificación más baja con 4,1/5, mientras los mayores de 46 años se mostraron más satisfechos con una calificación promedio de 4,4/5.

Gráfico 2. Nivel de satisfacción con Medellín como una ciudad para vivir, 2008-2016



En los últimos diez años las principales razones para quienes dijeron estar satisfechos fueron que la ciudad es bonita, acogedora y limpia, ofrece buena calidad de vida, la gente es solidaria, amable y trabajadora, y el buen clima. Para quienes otorgan las menores calificaciones (1, 2 y 3) las

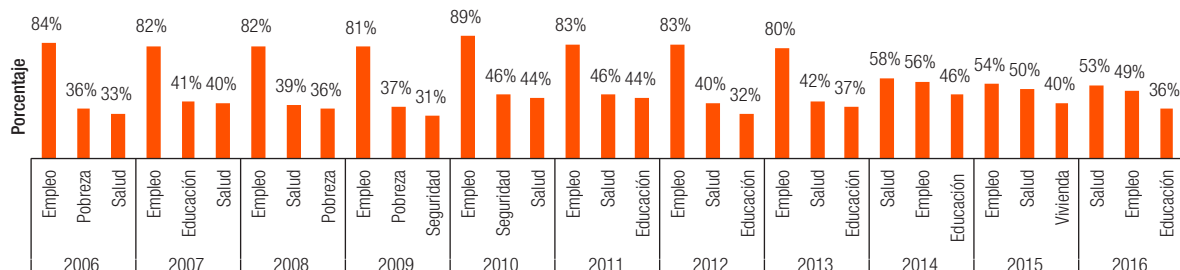
razones principales se concentran en tres asuntos: la violencia e inseguridad, el desempleo y un nivel de pobreza elevado.

Una agenda ciudadana en evolución

Precisamente para el bien-vivir y bien-estar en la ciudad, el Programa ha preestablecido dieciséis temas que influyen la calidad de vida en la ciudad, y pregunta a los ciudadanos desde 2006 cuáles son los tres principales temas de esa lista a los cuales la Administración Municipal debería prestar más atención. Las respuestas de la ciudadanía pueden servir de hoja de ruta para la Administración en cuanto evidencian cuáles son las prioridades ciudadanas en materia de acción pública local (MCV, 2014, p. 9).

En el periodo 2006-2016, seis temas han ocupado los tres primeros lugares de la agenda ciudadana, ellos son: empleo, salud, educación, pobreza, seguridad y la vivienda. Al contrastar estos temas en relación con el modelo de análisis de la calidad de vida empleado por los Cómo Vamos tenemos que uno de ellos es eje transversal del análisis y objetivo superior de la política pública. Así, la pobreza ha estado presente en la agenda ciudadana, en tres de los diez años consultados –entre los tres primeros lugares en 2006, 2008 y 2009– coincidiendo con la mayor auto percepción de pobreza y con coyunturas económicas nacionales que llevaron a la ciudad a crecer en menor magnitud y a experimentar un panorama laboral poco halagüeño. Desde 2010 no aparece como un tema prioritario –entendido aquí como los tres temas más importantes en los que debe trabajar el gobierno local– en la agenda pública.

Gráfico 3. Medellín: temas prioritarios a los que debería prestar más atención la Administración Municipal 2006-2016



Por su parte, los cuatro temas que componen el dominio de activos de las personas, a saber: educación, salud, empleo y seguridad ciudadana han estado presentes en la agenda ciudadana en todo el periodo, aunque algunos de ellos con discontinuidad, lo cual refuerza otros hallazgos de la propia encuesta, que ubican el dominio de activos de las personas como el más relevante para la calidad de vida en la ciudad y para la calidad de vida individual, como se verá más adelante.

La mejora en la situación económica de los hogares en los últimos años, así reportada en la Encuesta, ha llevado a que el empleo haya perdido espacio en la agenda ciudadana, aunque en nueve de las once versiones de la Encuesta, ocupó el primer lugar; en relación con el primer año en que se realizó la Encuesta, y pese a que siempre ha estado en la agenda, el empleo ha perdido 35 puntos porcentuales, pasando del 84% que lo ubicaban como prioridad, a 49% en 2016, lo que lo desplaza en este último año en un segundo lugar, detrás de la salud.

Precisamente sobre ésta, ha estado en la agenda en diez de las once ocasiones en que se ha consultado. El medellinense promedio en 2006 se sentía satisfecho con los servicios de salud que ofrecía la ciudad y diez años después sigue estando satisfecho, pero ahora lo está menos; en total, la reducción en el periodo 2008⁹-2016 correspondió a once puntos porcentuales. Esto ha llevado a que la salud haya ocupado en dos ocasiones el primer lugar de la agenda; específicamente, en 2014 y 2016, desplazando al empleo de ese sitio.

En el caso de educación, ha estado en seis de las once ocasiones en que se ha consultado la agenda ciudadana. Así, el medellinense promedio está satisfecho con la educación ofrecida tanto por las Instituciones Oficiales como por las Instituciones No Oficiales (privadas), siendo más alta para éstas últimas. No obstante, la satisfacción con la educación ha caído de forma significativa en el periodo 2008¹⁰-2016, con una correlación entre aparición en la agenda y reducción de la satisfacción con los servicios.

Estos hechos muestran que, entendiendo la importancia que para la calidad de vida de la gente tienen la salud y la educación (véase gráfico 2),

y dadas las reducciones de la satisfacción con la oferta de dichos servicios en la ciudad, estos temas siguen punteando en la agenda pública.

Ahora bien, otro tema presente en la agenda ciudadana en dos de las once versiones de la EPC es el de la seguridad ciudadana; precisamente durante los dos años (2009 y 2010) en los que hubo la mayor tasa de homicidios en la ciudad en el periodo 2006-2016, lo cual finalmente repercutió en la percepción de seguridad, tanto de la ciudad como del barrio. Así, en el caso de quienes se sintieron inseguros en la ciudad en 2009 y 2010, cuando la seguridad apareció entre los tres primeros lugares de la agenda pública, mostraron un aumento marcado, pasando del 7 por ciento en 2008 al 17 por ciento en 2009 y al 16 por ciento en 2010.

El caso de la percepción de seguridad en el barrio es aún más dicente, en 2009 y 2010 se registró la mayor proporción de inseguros alcanzando un 15 y un 20 por ciento, respectivamente.

Por último, el único tema del hábitat urbano que ha ingresado en la agenda ciudadana, y por única vez en 2015, es el de la vivienda. Aunque, en general, el medellinense promedio está satisfecho¹¹ con la vivienda que habita, pues le parece cómoda, amplia, bonita, aproximadamente un 40 por ciento de los hogares no posee vivienda propia y cuando se contrasta con la satisfacción, la minoría que dice no estar satisfecha con la vivienda que habitan lo basa en que ésta no es de su propiedad. Así las cosas, la aparición en 2015 de la vivienda dentro de la agenda ciudadana, parece relacionarse con una tendencia reciente de menor oferta relativa de vivienda de interés social en relación con su demanda.

Aunque Medellín sigue siendo el municipio con mayor participación en la oferta total de vivienda nueva de interés social (VIS) en el Valle de Aburrá, ha venido decreciendo la oferta, tanto en

9 Se toma como línea de base el 2008, puesto que es a partir de ese año cuando se consulta directamente por satisfacción con el servicio; en 2006 y 2007 se consultaba por la calidad del servicio

10 Aplica el mismo argumento que para la satisfacción con los servicios de salud.

11 En promedio ocho de cada diez medellinenses está satisfecho con su vivienda.

términos absolutos, como proporcionales. En contraste, la demanda efectiva de vivienda ha crecido de manera importante, ayudada por los estímulos brindados por el gobierno nacional.

Bienestar individual

Adicional a la satisfacción con Medellín como un lugar para vivir, como una medida subjetiva del bienestar en la ciudad, desde 2010 se incluye en la Encuesta una pregunta por la satisfacción con la calidad de vida individual, como una medición aproximada del bienestar individual.

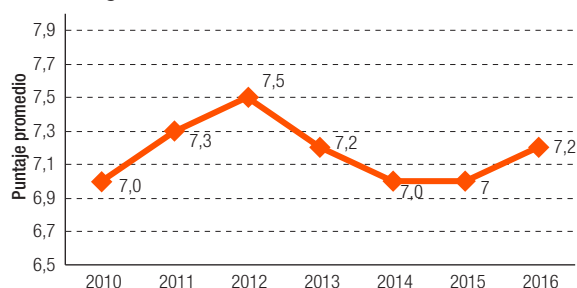
Como expresa la OCDE en su Índice de Mejor Vida: “La felicidad, o bienestar subjetivo, puede medirse en términos de satisfacción ante la vida, la presencia de experiencias y sentimientos positivos, y la ausencia de experiencias y sentimientos negativos. Tales medidas, si bien son subjetivas, constituyen un complemento útil a los datos objetivos para comparar la calidad de vida entre los países”¹². De hecho, la OCDE y la Escuela de Economía de Londres organizaron recientemente una conferencia con el ánimo de posicionar en la agenda pública el bienestar subjetivo, de tal modo que quienes formulan las políticas apunten finalmente a lo que realmente importa: la felicidad de la gente¹³.

En nuestra Encuesta se pregunta específicamente: si cero es la peor vida posible y diez es la mejor vida posible, ¿dónde se siente ahora? Esta pregunta está en sintonía con la pregunta recomendada por varios expertos para dar cuenta del bienestar. “Ese es un concepto profundamente democrático porque permite a las personas evaluar su propio bienestar en lugar de que los políticos decidan lo que es más importante para ellos y lo que es menos”¹⁴.

En 2016, la satisfacción con la vida de un medellinense promedio se ubicó en 7,2/10, manteniendo un nivel similar al promedio de todo el periodo 2010-2016 (véase gráfico 4). Aunque no es estrictamente comparable, en tanto la medición que hace la OCDE con este mismo instrumento es para sus países miembros, y no para ciudades, es útil revisar algunos datos de la última medición

disponible, 2016. Así el promedio para los 38 países miembros fue de 6,5/10. Entre ellos, los países latinoamericanos obtuvieron calificaciones promedio iguales o inferiores a dicho promedio. Brasil y Chile obtuvieron 6,5, mientras México obtuvo 6,2. Los países con menores niveles de bienestar individual en 2016 fueron Hungría, Portugal y Turquía con valores de 5,5 o menos, mientras los países de mayor bienestar individual fueron Noruega y Suiza con 7,6.¹⁵

Gráfico 4. Medellín: Si cero es la peor vida posible y 10 es la mejor vida posible, ¿dónde se siente ahora? 2010-2016



Como en el caso de los países de la OCDE, donde no se evidencian diferencias apreciables en la satisfacción con la vida entre hombres y mujeres, en Medellín tampoco se aprecian diferencias. Lo que sí es posible identificar son diferencias por Nivel Socio Económico -NSE, aunque en el periodo de análisis se ha evidenciado que estas diferencias se están acortando. Es así como mientras en 2013 el NSE bajo reportó en promedio una satisfacción de 6,9, en el NSE alto fue de un punto más, llegando a 7,9, en 2016 el NSE bajo pasó a 7, prácticamente un nivel similar, mientras el NSE alto bajó a 7,5. Así, persisten las diferencias entre el NSE bajo y alto, a favor del último, pero estas se vienen acortando más por una reducción del bienestar percibido en los estratos cinco y seis (véase gráfico 5).

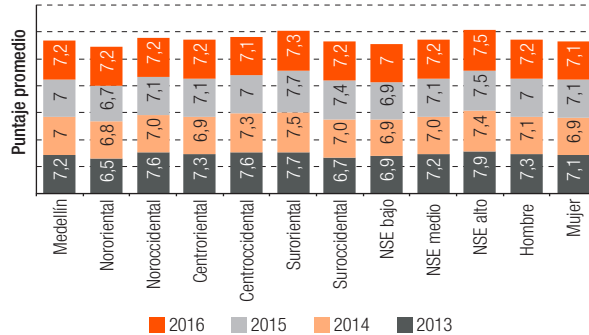
12 Disponible en www.oecdbetterlifeindex.org

13 “The origins of happiness”. Tomado de: <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/the-origins-of-happiness/>. En el original en inglés.

14 *Ibid.*

15 Tomado de: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/life-satisfaction-es/>

Gráfico 5. Medellín, zonas, NSE y sexo: valoración subjetiva de la calidad de vida individual en la actualidad, 2013 -2016



En el caso de las zonas en 2016 no se evidenciaron mayores diferencias entre ellas, cosa distinta a lo que ocurría en 2013 cuando la diferencia entre la Nororiental -la de menor satisfacción- y la Suroriental -la de mayor satisfacción- fue de 1,2 puntos, similar a la distancia entre México (6,2) y Canadá (7,4), por ejemplo.

Para los países de la OCDE se encontraron diferencias en la satisfacción con la vida por nivel educativo. “Mientras que la población que sólo ha concluido la educación primaria en los países de la OCDE otorga una calificación de 5,7, esta cifra llega a 6,9 entre las personas con educación superior”¹⁶. En Medellín, con base en los resultados de la EPC, se encuentran diferencias, aunque menores en magnitud; quienes dijeron tener educación universitaria mostraron un nivel de satisfacción con sus vidas de 7,3, mientras quienes solo culminaron la primaria mostraron un nivel de satisfacción de 7,0. Si se compara con aquellos quienes dijeron no tener ningún nivel educativo dicha satisfacción fue de 6,7¹⁷.

También para Medellín se encuentran diferencias en la satisfacción por grupos de edad. En 2016, específicamente, se tiene que los más jóvenes, entre los 18 y 25 años, son los más satisfechos con su vida, reportaron una satisfacción de 7,5/10, seguidos del último grupo por edad, conformado por los mayores de 55 años, quienes alcanzaron una satisfacción de 7,3. Por su parte, los de menor satisfacción relativa son las personas entre 46 y 55 años (6,9), y los de 36 a 45 años (7,0).

Aspectos más importantes para el bienestar individual en Medellín

Si la satisfacción con la vida, como variable aproximada del bienestar, debe ser un objetivo de la política pública, es indispensable tener un modelo en torno a los factores que influyen dicha satisfacción. La pregunta sobre la satisfacción con la vida hoy, no solo se relaciona con aspectos del presente, sino también con antecedentes familiares y de la niñez.

Uno de estos modelos explicativos se presenta en el cuadro 1. En este se incluyen dentro de los resultados para los adultos asuntos como la educación, el ingreso, el empleo, la salud física y la salud mental, la familia y el crimen.

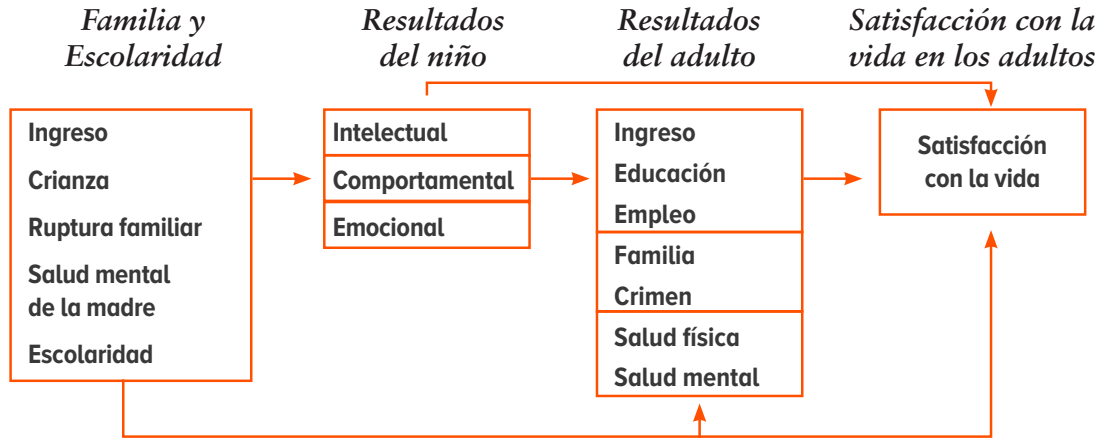
Desde 2013, el Programa, con base en los aspectos mencionados de forma recurrente en la literatura sobre calidad de vida, definió diecinueve aspectos que pueden estar influenciándola y consultó a los ciudadanos cuáles son los tres más importantes, dando libertad para expresar otros, si no se encontraban dentro de la lista¹⁸.

16 Tomado de: <http://www.oecdabeterlifeindex.org/es/topics/life-satisfaction-es/>

17 No obstante, este dato debe tomarse con precaución porque solo representó un 2% de la muestra, con lo cual el nivel de error muestral es mucho más elevado que para el resto de niveles educativos consultados en la Encuesta.

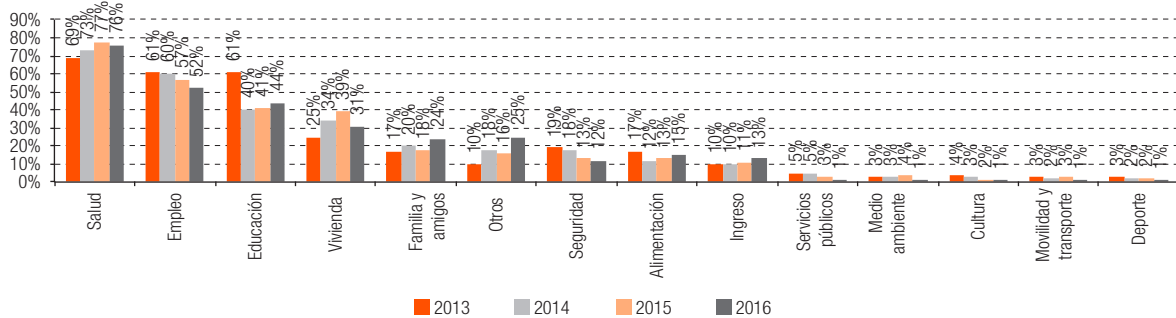
18 Tomando en cuenta que la literatura al respecto expresa que debe ser la gente la que exprese cuáles son los aspectos más importantes para su bienestar, y con base en ello, los investigadores deben plantear los modelos de análisis.

Cuadro 1. Determinantes de la satisfacción con la vida de un adulto.



Fuente: tomado de: <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/the-origins-of-happiness/>

Gráfico 6. Medellín: temas prioritarios para la calidad de vida del ciudadano, 2013 -2016



En otros se incluyen aspectos como el espacio público, la recreación, los bienes materiales, vecinos, la participación en asuntos públicos, los servicios comunitarios, entre otros.

Entre 2013 y 2016 se tiene que los tres primeros temas percibidos como los más cruciales para la satisfacción con la vida son la salud, en primer lugar, el empleo, en segundo lugar y la educación, en tercer lugar, cada uno de ellos con más del 40% de la población mayor de 18 años asegurando que son temas vitales para su satisfacción con la vida. En un segundo plano aparecen la vivienda, la familia y los amigos (véase gráfico 6).

Como se veía anteriormente estos tres primeros temas son exactamente los mismos que aparecen priorizados en la agenda ciudadana, manteniendo incluso el mismo orden alcanzado en 2016, lo que refuerza aún más la importancia de gestionar adecuadamente los servicios de educación y salud, proveídos localmente, y brindar los medios necesarios para el acceso en igualdad de condiciones a oportunidades de empleo digno.

En el caso de la salud, específicamente, en un estudio internacional basado en los factores

explicativos de la satisfacción, la salud ocupó el primer lugar, con la mayor correlación con dicha satisfacción. De hecho, al distinguir por salud física y mental, encuentran que la segunda de hecho es la de mayor correlación. Adicionalmente, con el ánimo de orientar a los hacedores de política, y entendiendo que no sólo es importante revisar cuáles son los principales factores, sino que se deben precisar los costos y beneficios de diversas políticas, los investigadores encontraron que las acciones tendientes a reducir la depresión y la ansiedad, ligados a la salud mental, son las más costo efectivas para aumentar la satisfacción con la vida, por encima de las acciones para mejorar la salud física¹⁹. ●

19 The origins of happiness. Tomado de: <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/the-origins-of-happiness/>

SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES, ALIMENTACIÓN Y EMPLEO

En 2016 el panorama de opinión económica en Medellín mostró una mayoría de hogares optimistas sobre el presente y futuro económico de la ciudad: 51% de los hogares reportaron que su situación económica mejoró en el último año y, en la misma sintonía, 59% dicen ser optimistas frente a la situación económica futura de la ciudad. Este optimismo contrasta con una perspectiva pesimista sobre las condiciones laborales: 32% de los medellinenses consideran que en Medellín no es fácil encontrar trabajo, en contraste con 30% que perciben que sí es fácil. En lo que respecta a la percepción sobre las condiciones alimentarias, 19% de los hogares de Medellín reportaron que algún miembro de su familia tuvo que comer menos de las tres comidas diarias porque no había suficientes alimentos, siendo la zona nororiental y el nivel socioeconómico bajo los de peores condiciones relativas.

Las condiciones materiales de vida de los hogares, asociadas a sus ingresos, gastos, alimentación y empleo, son determinantes para su nivel de vida y decisiones de consumo. Las percepciones que en estos aspectos tengan los hogares inciden, por esta vía, en el bienestar subjetivo de los mismos. Así, por ejemplo, se ha demostrado que las percepciones sobre el ingreso y su capacidad para proveer un nivel de vida cómodo pueden explicar una mayor proporción de la variación en la satisfacción con la vida que los indicadores objetivos sobre el ingreso de los hogares. Además, la suficiencia subjetiva de los ingresos se relaciona de manera positiva no solo con la satisfacción general con la vida, sino también con la satisfacción con el ingreso y el nivel de consumo (Uglanova, 2004) (Norleen & Beatrice, 1983). Por su parte, la satisfacción con el trabajo ejerce una influencia fuerte sobre la adaptación a este y, por esta vía, sobre el bienestar de las personas (Timothy & Charles, 1991). Para los habitantes de Medellín, el empleo, la alimentación y los ingresos y posesiones se ubican en el segundo, sexto y séptimo lugar, respectivamente, entre los diez aspectos más importantes para su calidad de vida. Teniendo en cuenta este contexto, la Encuesta de Percepción Ciudadana indaga por el clima de opinión económico de los habitantes de Medellín en tres aspectos: la situación económica de los hogares, la alimentación y el empleo de los miembros del hogar.

Situación económica

La situación económica percibida de los hogares se concentra en tres aspectos: la situación económica presente, la suficiencia de los ingresos de los hogares para cubrir sus gastos y la situación económica futura.

Situación económica presente

En 2016 la situación económica reportada por los hogares de Medellín muestra una mayoría optimista: 51% de los hogares reportaron que su si-

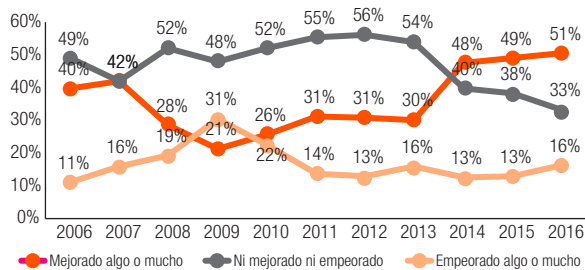
tuación económica mejoró en el último año. Este optimismo en el contexto de los once años en los que se ha realizado la Encuesta es, no obstante, relativamente reciente, pues solo a partir de 2014 hay una mayoría (cinco de cada diez hogares) que manifiestan mejoras en su situación económica. Antes de eso, entre 2006 y 2013, la mayoría eran los que reportaban una situación estable: aproximadamente cinco de cada diez hogares afirmaron que su situación económica no había cambiado, frente a tres de cada diez que decían que había mejorado y dos de cada diez que había empeorado, como puede verse en el gráfico 7.²⁰ Una hipótesis que podría explicar este cambio en la situación económica percibida es la mejor dinámica reciente que muestra el mercado laboral de Medellín y su área metropolitana, con niveles crecientes de participación y ocupación, es decir más personas ofreciendo su trabajo y más personas siendo empleadas, con lo que la tasa de ocupación ha crecido de manera sostenida y, en consecuencia, la tasa de desempleo ha descendido, pasando de 12,4% en 2012 a 10,7% en 2016. Esto implicó que, al cierre de 2016, la ciudad contara con 1,79 millones de personas ocupadas frente a 1,66 millones que había en 2012.

Por su parte, aquellos que para 2016 reportaron que su situación económica había empeorado llegaron al 16%, con un comportamiento relativamente estable frente a lo observado en años anteriores – con excepción de 2009 y 2010 -. Entre las personas que así respondieron, la Encuesta indaga por las razones que tienen para considerar que la situación económica de su hogar empeoró. La principal razón fue el costo de los alimentos, argumentada por el 31,7%. Esto concuerda con el escenario que se observa en los indicadores objetivos: en 2016 la ciudad tuvo la inflación más alta (6,54%) entre las 23 ciudades y áreas metropolitanas que analiza el Dane, superando el promedio nacional (5,75%). Además, comparativamente, el

20 En promedio, 51% afirmaron que fue estable, 31% que había mejorado y 18% que había empeorado.

nivel de ingreso más bajo fue el que tuvo un mayor crecimiento de los precios de su canasta familiar (6,98%), aunado al hecho de que, entre los grupos de gasto en Medellín, justamente fue el grupo de alimentos el que presentó un mayor crecimiento en el nivel de precios: 9,22%, ubicándose por encima del promedio de la ciudad (5,75%). En cuanto a las demás razones, argumentadas por los hogares que percibieron empeoramiento de su situación económica, en segundo lugar se ubica el costo de los servicios públicos con 15,4% y, en tercer lugar, la pérdida de empleo de uno o más miembros de la familia con 12,2%. En general, durante los once años de la Encuesta se argumentaron las mismas razones. Además, el costo de la vivienda, la salud y la educación también fueron reportados como razones de peso para el empeoramiento de la situación económica.

Gráfico 7. Medellín: en el último año la situación económica de su hogar ha... (2006-2016)



Al desagregar el análisis de la situación económica percibida por niveles socioeconómicos, se encontró que en los tres niveles la mayoría percibió una mejoría, aunque la proporción desciende a medida que aumenta el NSE: 52% en el bajo, 50% en el medio y 47% en el alto. En cuanto a los hogares que percibieron estabilidad, el nivel alto tiene la mayor proporción, con 41%, frente a 30% en el bajo y 35% en el medio. En consecuencia, el nivel alto tuvo también la menor proporción de hogares con una peor situación económica percibida, 12%, frente a 18% en el bajo y 15% en el medio.

En cuanto a las seis zonas de la ciudad, en todas ellas la mayoría percibió mejorías en la situación económica, aunque la suroriental tuvo la menor proporción de hogares de acuerdo con esta afirmación, 46%, por debajo del promedio de la ciudad (51%). Entre los que percibieron estabilidad, las mayores proporciones se encontraron en las

zonas suroriental (40%) y suroccidental (39%). Entre los que percibieron empeoramiento no se hallaron diferencias significativas.

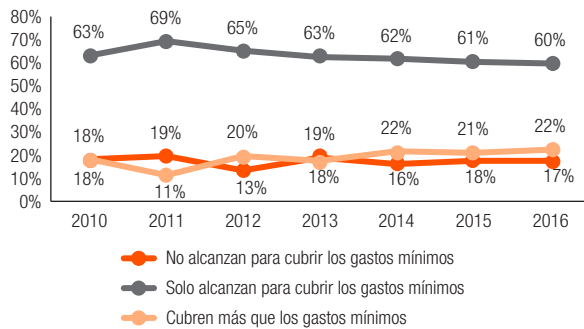
Por sexo, 52% de los hombres percibió mejoría frente a 49% de las mujeres. Los que dijeron haber percibido estabilidad fueron 37% de los hombres y 30% de las mujeres. Las diferencias son más pronunciadas en aquellos que percibieron empeoramiento, con las mujeres en una peor situación: 21% de ellas frente a 11% de ellos.

Por edades, se observa que los jóvenes fueron más optimistas respecto a su situación económica: 63% de los medellinenses entre 18 y 25 años percibió mejoras y 62% entre los 26 y 35 años. Sin embargo, a medida que avanza la edad, hay un menor optimismo: 48% para los de 36 a 45 años, 45% para los de 46 a 55 años y 42% para los de más de 55 años.

Suficiencia de ingresos de los hogares

La Encuesta indaga también por la suficiencia de ingresos de los hogares, esto es si los ingresos les alcanzan para cubrir los gastos mínimos. En 2016 el 60% de los hogares medellinenses manifestó que sus ingresos solo alcanzaban para cubrir los gastos mínimos, mientras que al 22% le alcanzaban para cubrir más que los gastos mínimos y 17% afirmaron que no le alcanzaban ni para cubrir los gastos mínimos.

En comparación con el histórico se observa que, a partir de 2011, tiende a disminuir levemente la proporción de hogares que reportan que sus ingresos son suficientes para cubrir los gastos mínimos. También, es de resaltar que, aun en el marco de una mejora relativa de las condiciones del mercado laboral en términos cuantitativos y cualitativos, con una menor tasa de desempleo y menor informalidad en la ocupación, la proporción de hogares que dicen que los ingresos no les alcanzan para cubrir los gastos mínimos se mantiene estable en casi dos de cada diez, lo que indicaría que estos hogares viven “al debe”, tapando un hueco con otro.

Gráfico 8. Medellín: los ingresos de este hogar en el último año... (2008-2016)

Por NSE, al igual que para el consolidado de la ciudad, hubo una mayoría en todos los niveles que dijo que los ingresos eran justamente suficientes para cubrir solo los gastos mínimos, con 60%, tanto para el nivel bajo como el medio, mientras que en el nivel alto la proporción fue menor, 53%, ubicándose por debajo de la media de la ciudad. Por otro lado, el nivel bajo tuvo la mayor proporción de hogares que dijeron que sus ingresos fueron insuficientes, 23%, esto es 6 pp por encima de la media de Medellín (17%). En contraste, el nivel alto tuvo la mayor proporción de hogares que dijeron tener ingresos más que suficientes, 35%, esto es 13 pp por encima de la media de Medellín (22%).

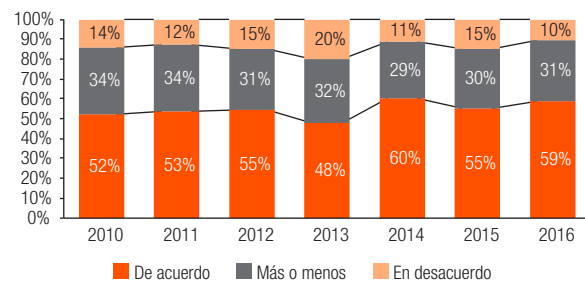
Por zonas, la nororiental tuvo la mayor proporción de hogares con insuficiencia de ingresos: 28%, esto es 10 pp por encima de la media de Medellín (17%), mientras que la centroccidental tuvo la menor proporción de hogares en esta situación: 8%. En cuanto a los hogares que reportaron que los ingresos fueron justamente suficientes, la zona centroriental tuvo la mayor proporción: 77%, esto es 10 pp sobre la media de Medellín (60%). Mientras tanto, la proporción de hogares con ingresos más que suficientes fue mayor en la centroriental y la suroccidental, con 32% para cada una, esto es 10 pp por encima de la media de Medellín (22%).

Por sexo, en general, la mayoría de hombres y mujeres reportaron que sus ingresos fueron justamente suficientes, con 61% y 58%, respectivamente. Las diferencias, no obstante, se presentan en los extremos: mientras que 28% de los hombres de Medellín dicen tener ingresos más que suficien-

tes, en las mujeres esa proporción es de 17%. En cuanto a los que dijeron tener ingresos insuficientes, la proporción es mayor para las mujeres, 24%, frente a 10% para los hombres.

Situación económica futura

Ante la pregunta qué tan de acuerdo está con la frase “se puede ser optimista frente a la situación futura de la economía de Medellín,” en 2016 hubo una mayoría optimista con 59%, mientras que los pesimistas llegaron al 10%. Esto coincide con lo observado desde que se introdujo la pregunta en la encuesta en 2010, con seis de diez habitantes optimistas, mientras que los pesimistas han oscilado entre uno y dos de cada diez. Estos resultados desagregados por nivel socioeconómico, edades y sexo no presentan diferencias significativas. Por zonas, resalta la centroriental, donde 51% de los medellinenses son optimistas respecto a la situación económica futura, por debajo del promedio de 59% para Medellín.

Gráfico 9. Medellín: ¿qué tan de acuerdo está usted con la afirmación "Se puede ser optimista sobre la situación futura de la economía de Medellín"?, 2010-2016

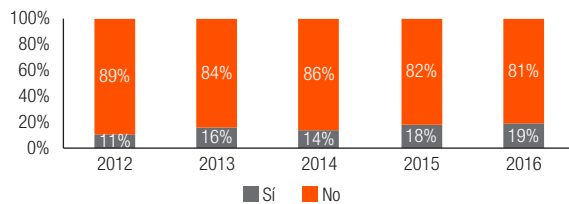
Alimentación

Un aspecto importante relacionado con la situación económica es el de la alimentación de los hogares, específicamente en lo referente a su seguridad alimentaria, que implica el acceso suficiente de todos los miembros del grupo familiar a los alimentos, en cantidad y calidad adecuados, para satisfacer las necesidades alimentarias de todos

durante todo momento (Latham, 2002), con el fin de llevar una vida sana y activa. En ese contexto, Medellín Cómo Vamos indaga por algunos aspectos de la alimentación de los hogares de la ciudad que, para 2016, consideraron este como el sexto aspecto más importante para su calidad de vida.

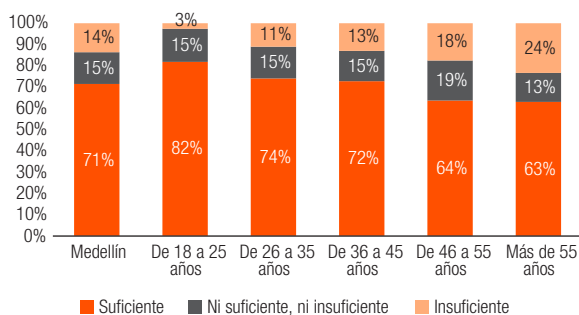
Así, los resultados de la pregunta “En las últimas cuatro semanas, ¿usted o algún miembro de su hogar tuvo que comer menos de tres comidas diarias porque no había suficientes alimentos?” mostraron en 2016 que 19% de los hogares de Medellín reportaron carencias alimentarias para alguno de sus miembros, frente a 81% que no las tuvieron. Al contrastar estos resultados con el período de cinco años analizado (2012-2016)²¹, se observa que en la ciudad se ha incrementado la proporción de hogares con carencias en la alimentación, pasando de 11% de hogares en 2012 a 19% en 2016.

Gráfico 10. Medellín: 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?, 2012-2016



Estos resultados por grupos etarios muestran que, a medida que aumenta la edad, aumenta también la proporción de personas que reportan carencias alimentarias en su hogar: mientras que uno de cada diez jóvenes de 18 a 25 años reportó carencias, para los adultos de más de 55 años la cifra crece a tres de cada diez.²²

Gráfico 11. Medellín y grupos etarios: 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?, 2016



La FAO sostiene que el principal determinante subyacente de la inseguridad alimentaria es la pobreza²³. En Medellín, justamente, el NSE bajo es el que mayor proporción de hogares con carencias alimentarias reporta, con 22% de los hogares en esta situación para 2016. Sin embargo, también hay hogares en esta situación en el NSE medio y alto: 16% y 13%, respectivamente. Estas posiciones se mantienen a lo largo del período 2012-2016, resaltando el hecho de que, para todos los años, el NSE bajo excede el promedio de la ciudad. Además, a lo largo del período 2012-2016 se observan incrementos en todos los NSE en la proporción de familias que manifiestan que alguno de sus miembros no consumió las tres comidas diarias²⁴ (véase gráfico 12). Recuérdese que el 60% de los hogares de Medellín afirmó en 2016 que sus ingresos les alcanzaron solo para cubrir los gastos mínimos. Justamente, entre los hogares que reportaron carencias alimentarias de uno de sus miembros, se encontró que la mayoría, 51%, son aquellos que dijeron que los ingresos solo les alcanzan para cubrir los gastos mínimos, seguidos por los que dijeron que sus ingresos fueron insuficientes (45%). Sin embargo, cuando a estos hogares que sufren carencias alimentarias se les pregunta si se consideran pobres, la mayoría (53%) dice no serlo, lo que resulta paradójico.

21 La EPC incluía desde 2006 un módulo referente a la alimentación de los miembros del hogar, pero la formulación de la pregunta cambió a partir de 2012, por lo que se incluyen los resultados desde ese año hasta 2016.

22 No hay diferencias significativas por sexo, por lo que no se hace referencia a ellas aquí.

23 Latham, Op. cit., capítulo 35.

24 La CEPAL acota “La inseguridad alimentaria y el hambre en América Latina y el Caribe están estrechamente asociados a la pobreza extrema, pero no se confunden con ella. Una alimentación insuficiente para el desarrollo de una vida normal e inadecuada desde el punto de vista nutricional, afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios”. (Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004)

Gráfico 12. Medellín y NSE: 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?, 2012-2016

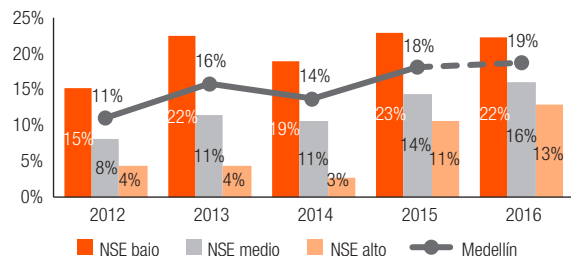
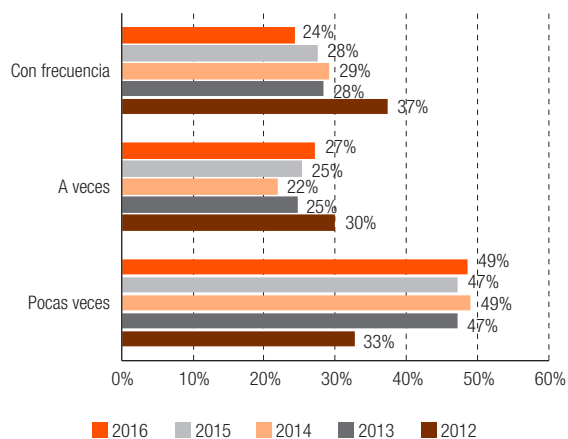


Gráfico 13. Medellín: frecuencia de la insuficiencia de alimentos, 2012-2016

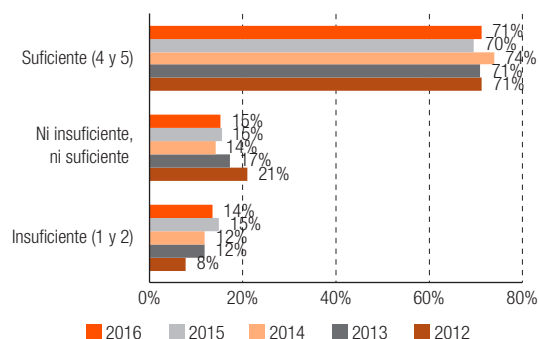


Además de indagar por las carencias alimentarias de los hogares, la Encuesta también busca determinar qué tan frecuentes son estas, es decir si se presentan habitual u ocasionalmente. Para 2016, se observa que 24% de los hogares que reportaron insuficiencia alimentaria, aseguraron que esta fue frecuente, con más de diez veces en las últimas cuatro semanas. En contraste, hay una mayoría (49%) que manifiesta que ha sido poco frecuente, con una o dos veces en las últimas cuatro semanas. En términos de la evolución durante el período en cuestión (véase gráfico 13), se presentan disminuciones de los hogares que tienen carencias alimentarias frecuentes junto con un aumento de los hogares que manifiestan tenerlas, pero con poca frecuencia.

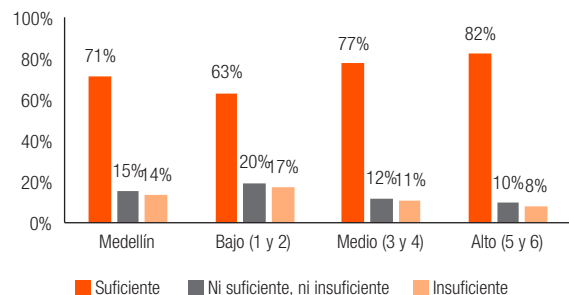
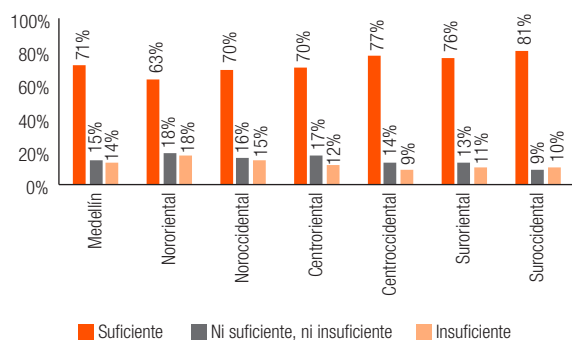
Un estado nutricional óptimo implica el consumo suficiente de alimentos que permita cubrir todos los requerimientos de nutrientes esenciales. Sin embargo, energéticamente, los alimentos

deben ser suficientes no solo para la satisfacción de las necesidades básicas, sino aquellas necesidades energéticas individuales relacionadas con actividades deseables de cada persona (Latham, 2002). Considerando esto, la Encuesta también consulta con los habitantes de la ciudad su percepción sobre la suficiencia de los alimentos de los miembros del hogar. Para 2016, 71% de los hogares de Medellín consideraban que su alimentación era suficiente, proporción similar a la observada durante todo el período analizado, con siete de cada diez personas en esta situación. En contraste, para 2016, 14% de los hogares de Medellín manifestaron que su alimentación era insuficiente y un 15% neutral, como se aprecia en el gráfico 14.

Gráfico 14. Medellín: en su opinión ¿la alimentación de los miembros de su hogar es...?



Cabe resaltar que las diferencias en términos de niveles socioeconómicos son amplias: mientras que en el nivel bajo 63% de las familias dicen que su alimentación es suficiente, esto es por debajo del promedio de la ciudad (71%), en el medio son 77% y en el alto 82% (véase gráfico 15). De manera análoga, en las seis zonas de la ciudad también se observan diferencias considerables: mientras que en la nororiental el 63% de las familias reportan suficiencia en la alimentación, en la suroccidental la proporción llega al 81% (véase gráfico 16). Por sexo, también es de destacar que, en menor proporción, las mujeres manifiestan suficiencia de alimentos, con 67%, frente a 77% de los hombres. En cuanto a las diferencias por grupos etarios se tiene que, a medida que aumenta la edad, hay una menor proporción de personas que consideran su alimentación suficiente: entre 18 y 25 años es un 82%, mientras que para los mayores de 55 años es 63%.

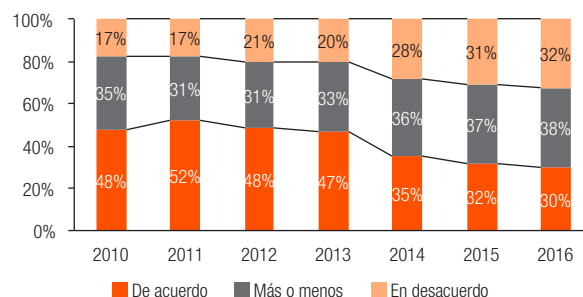
Gráfico 15. Medellín y NSE: en su opinión ¿la alimentación de los miembros de su hogar es...?, 2016**Gráfico 16. Medellín y sus seis zonas: en su opinión ¿la alimentación de los miembros de su hogar es...?, 2016**

Empleo

El trabajo es uno de los medios más importantes para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas. Como ya se vio, en 2016 los medellinenses ubicaron al empleo como el segundo aspecto más importante para su calidad de vida, mismo lugar que ocupó en 2015 y 2014. Además, como se verá en el capítulo de Gestión Pública, los medellinenses mencionan las políticas de empleo como la segunda prioridad entre los temas a los que más atención debería prestarle el actual gobierno de Medellín.

En ese sentido, la Encuesta indaga por la percepción de los habitantes de Medellín sobre la situación laboral de los miembros de su hogar, preguntándoles qué tan de acuerdo están con la frase “En Medellín es fácil encontrar trabajo”. En 2016, 30% de los habitantes de la ciudad estuvieron de acuerdo, frente a 32% que no estuvieron de acuerdo. Desde 2010 – año en el que se

incluye la pregunta en la Encuesta de Percepción – se observa una tendencia sostenida de descenso de aquellos que manifiestan estar de acuerdo con que en Medellín es fácil encontrar trabajo y, simultáneamente, han venido creciendo aquellos que están en desacuerdo con la afirmación (véase gráfico 17). Este panorama menos optimista en la percepción contrasta con lo que muestran los indicadores objetivos del mercado laboral de Medellín y el área metropolitana que, desde 2010 presentan un dinamismo importante, con niveles crecientes de participación y también de ocupación y la consiguiente caída en la tasa de desempleo que pasó de 13,9% en 2010 a 10,7% en 2016.

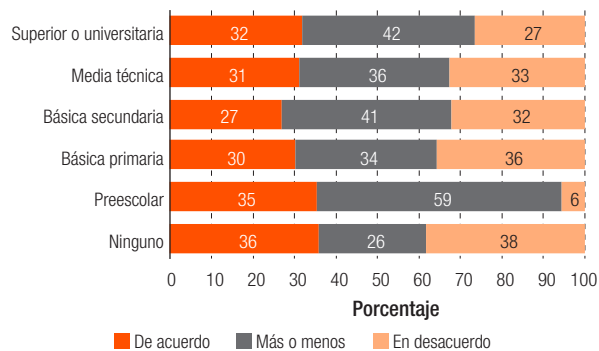
Gráfico 17. Medellín: ¿qué tan de acuerdo está usted con la afirmación "En Medellín es fácil encontrar trabajo"?, 2010-2016

Al extender el análisis a las seis zonas de la ciudad, también se encuentra que en todas ellas ha descendido sostenidamente en el período analizado la proporción de hogares que manifiestan que en Medellín sí es fácil encontrar trabajo. Sin embargo, a 2016 sigue siendo mayor la proporción de quienes están de acuerdo con la afirmación, con excepción de la zona nororiental en la que es mayor la proporción de familias que consideran que en Medellín no es fácil encontrar trabajo, con cuatro de cada diez con esa opinión.

En cuanto a los niveles socioeconómicos, en el bajo y medio durante 2010-2016 ha descendido la proporción de hogares que consideran fácil encontrar trabajo en la ciudad, mientras que en el alto ha aumentado. Con todo y eso, al cierre de 2016, para todos los NSE la proporción de hogares que consideran fácil encontrar trabajo en la ciudad es la misma: cerca de tres de cada diez.

Ahora, considerando que la educación de buena calidad es esencial para promover la acumulación de capital humano e incrementar las posibilidades de empleabilidad de las personas y, por esa vía, sus ingresos, es importante revisar los resultados a la pregunta sobre la facilidad de encontrar trabajo desagregados por el nivel educativo más alto alcanzado. Para 2016 se encontró que, entre menor fue el nivel educativo alcanzado, menor fue también la proporción de medellinenses que dijeron estar en desacuerdo con que en Medellín es fácil encontrar trabajo: así mientras que para aquellos que manifiestan no tener estudios de ningún tipo esta proporción es de 38%, para los que manifiestan tener estudios superiores es de 27%, como se observa en el gráfico 18. Este resultado es coherente con el hecho de que, desde que hay datos disponibles sobre el mercado laboral colombiano (1984), se evidencia un sesgo por el empleo moderno contra el empleo no calificado, resultante en mayor desigualdad salarial e informalidad para el caso de los trabajadores menos calificados (Castaño, 2010).

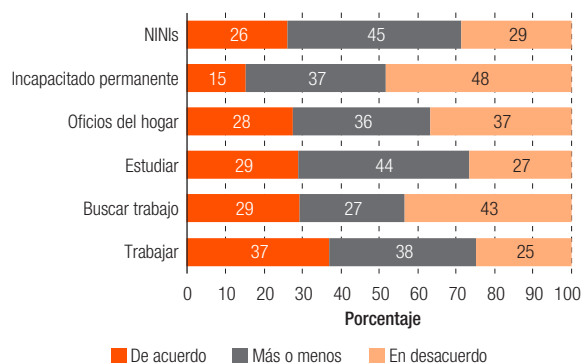
Gráfico 18. Medellín por nivel educativo: ¿qué tan de acuerdo está usted con la afirmación "En Medellín es fácil encontrar trabajo"?, 2016



Si se repite el ejercicio, esta vez estudiando los resultados por la principal actividad que reportaron tener los encuestados, se encuentra que el grupo de aquellos medellinenses que manifestaron que su principal actividad era trabajar fue en el que hubo un mayor acuerdo respecto a que en Medellín es fácil encontrar trabajo, con 37%. En contraste, aquellos que están buscando trabajo o son incapacitados permanentes exhiben las mayores proporciones de medellinenses en desacuerdo

con la afirmación. Esto podría explicarse porque, en general, al estudiar la duración promedio del período del desempleo, se encuentra que esta es mayor para la población de desocupados que para la población de ocupados (Martínez, 2003), factor que estaría afectando la percepción de unos y otros respecto a la facilidad de encontrar trabajo en Medellín.

Gráfico 19. Medellín por principal actividad: ¿qué tan de acuerdo está usted con la afirmación "En Medellín es fácil encontrar trabajo"?, 2016



En suma, el panorama que brinda la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre la situación económica de los hogares muestra una ciudad con contrastes destacables: mientras que hay una mayoría que afirma percibir mejoras en la situación económica y optimismo con respecto al futuro económico de Medellín, hay una franja de la población que no parece beneficiarse de la mejor situación que argumenta la mayoría: no perciben mejoras en su situación económica, consideran que sus ingresos son insuficientes para cubrir al menos los gastos mínimos, no son optimistas frente a la situación económica futura de la ciudad, tienen carencias alimentarias y perciben como insuficiente la alimentación de su hogar. Además, es de resaltar que estas condiciones económicas subjetivas menos favorables han estado tradicionalmente concentradas en la zona nororiental de la ciudad y el nivel socioeconómico bajo, que reportan mayores carencias económicas relativas. En ese sentido reviste gran importancia concentrar esfuerzos de política pública en atacar las condiciones estructurales de la pobreza que no permiten que esta franja de hogares supere esa condición.

Empleo, seguridad alimentaria y bienestar: ¿percepción o realidad?

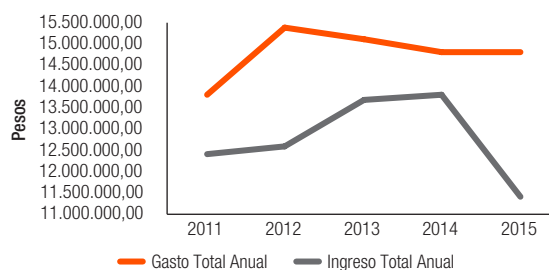
Edwin Torres M.Sc., docente investigador del Departamento de Economía. Universidad de Antioquia

Jorge Barrientos Marín PhD. D, jefe del Departamento de Economía. Universidad de Antioquia

En 2015 y 2016 21% de los encuestados se consideraron pobres, cifra creciente desde 2011 (cuando solo 12% de los encuestados se consideraba pobre). En 2016 respecto a 2015 y 2014, 19% de los encuestados reportaron que algún miembro del hogar comió menos de tres comidas porque no había suficientes alimentos. El 71% de los encuestados afirma que la alimentación de los miembros de su hogar es suficiente o más que suficiente.

Estas cifras tan pesimistas sobre percepción de pobreza y deficiente alimentación se confirman con las mediciones objetivas de ingresos y gastos en los últimos años. En el siguiente gráfico se muestra la tendencia del ingreso total de los hogares de Medellín según la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín. Claramente, la tendencia en materia de ingresos es desfavorable, el reporte de los hogares indica una desaceleración del ingreso, lo que desde cualquier perspectiva mina la confianza de los hogares en el futuro.

Ingreso y Gasto promedio anual para un hogar en Medellín



Fuente: ECVMED 2012-2015. Cálculos Propios

Más aun, un trabajo de Barrientos y Sanchez (2016) donde estiman curvas de Engel para el gasto en alimentación, muestra que, en promedio, entre 2014 y 2015 el 41% del gasto total de los hogares de Medellín estaba destinado a la alimentación, lo que, en un contexto de ingresos decrecientes, constituye un enorme esfuerzo para tener alimentos en los hogares. No es extraño entonces que el 17% de los encuestados reporten tener una percepción de que

la situación económica del hogar ha empeorado mucho y lo atribuya al enorme costo de la alimentación.

Nótese que solo el 15% le atribuye la mala situación económica del hogar al desempleo. Esto es interesante, pero tiene explicación objetiva. En primera instancia, la tasa de desempleo no cambió mucho en la ciudad entre 2015 y 2016. En promedio para 2015 estuvo alrededor del 10,5% de acuerdo con cifras del DANE, y en 2016 fue de 10,4%, lo cual no muestra muchos cambios, pero es una buena cifra en comparación con el promedio entre 2001 y 2014 (14,1%) y refleja mayor confianza en los ciudadanos alrededor de las posibilidades de conseguir empleo, y a esto se le suma el hecho de que la informalidad pasó del 43% al 42,5% de acuerdo con los criterios del DANE, reflejando de alguna manera una mejor calidad en el empleo.

No obstante, a pesar de lo anterior, la encuesta indica que hay una percepción pesimista sobre las oportunidades de empleo, tanto en lo que respecta a la probabilidad de conseguir empleo como en lo que tiene que ver con la desigualdad en el mercado laboral. De modo que, aunque, en términos generales, el empleo ya no es la preocupación principal de los medellinenses como en otros años, si existe la creencia de que hay que mejorar en términos de acceso y en igualdad.

Estos resultados en gran medida pueden explicarse por el hecho de que un alto porcentaje de los encuestados son jefes de hogar (42%), y como tal, tienen una gran responsabilidad con los miembros del hogar, viéndose forzados a participar en el mercado laboral aun cuando las condiciones no son buenas. Esto es que los jefes de hogar aceptarían ser contratados aun cuando las condiciones salariales no sean las más deseadas, esto quizá porque el empleo de calidad no es la principal causa de preocupación en los hogares, y esto se relaciona también con la baja importancia que le dan los ciudadanos al nivel de ingresos y posesiones materiales dentro de los aspectos relevantes para su calidad de vida, explicando también por qué el empleo ya no es el primer ítem dentro de la agenda ciudadana. En pocas palabras, siempre y cuando haya empleo, aunque no sea bien remunerado, otros aspectos comienzan a ser un reto para el gobierno como lo es la salud, la cual se está convirtiendo en la preocupación principal.

En términos generales, tanto la baja percepción de una situación económica favorable, como la más que segura inseguridad alimentaria y la percepción, preocupante, pero aun manejable, de la desigualdad en el acceso al empleo, se ve reforzada por un resultado muy deficiente de los fundamentales macroeconómicos del año 2016 (desaceleración económica, caída de las exportaciones, inflación creciente, paro camionero, desempleo persistente a la baja y ubicado en el 8.6% promedio anual, decrecimiento en 2% de la demanda de energía, etc.) y la perspectiva poco halagüeña de un cambio en el corto plazo en 2017. Por el contrario, 2017 se percibe como un año tan irregular como 2016, por cuenta de la reforma tributaria, pero sobre todo el incremento de la tasa general de IVA –del 16% al 19%– que refuerza la idea de que la canasta básica, que incluye alimentos, se encarecerá y claro está el acceso a ciertos alimentos se verá limitado. Aunado a esto, el Banco de la Republica entre otras instituciones, por ejemplo, acaba de indicar que el crecimiento del PIB en 2016 no excederá el 2% y la expectativa de crecimiento del PIB en 2017 será muy inferior al 3%, lo que necesariamente reduce la propensión de los empleadores a contratar y acentuando de paso la idea de que la cantidad de empleos disminuye y los existentes se vuelven precarios. ●

EJES TRANSVERSALES: POBREZA Y DESIGUALDAD

La auto-percepción de pobreza se mantuvo estable en un 21% frente al año 2015, y muy cercana al promedio del periodo 2006-2016 que se ubicó en un 22%. La zona donde está la mayor auto percepción de pobreza sigue siendo la nororiental con un 25%. Por su parte, el 31% de las personas consideraron que en la ciudad hay una desigualdad alta o muy alta, siendo menor a lo reportado en el año inmediatamente anterior, y menor en siete puntos porcentuales frente al promedio del 38% del periodo 2013-2016, en el que se ha consultado sobre el particular. Los aspectos en los que los ciudadanos creen que esta desigualdad es más notoria son: el empleo bien remunerado (56%), la salud de calidad (50%) y la vivienda de calidad (42%). Asimismo, las tres primeras causas percibidas de esa desigualdad en ingresos son por no tener suficiente educación (25%), ser pobre (16%) y no tener conexiones (12%). De acuerdo con los ciudadanos, las tres principales acciones del gobierno para reducir la desigualdad son la inversión en educación (29%), proporción muy similar a quienes identifican el problema como la falta de suficiente educación, la inversión en salud (17%) y apoyos en dinero o subsidios (16%).

Pobreza

Los niveles de pobreza en una sociedad particular pueden medirse de diversas maneras, dado que obedece a un concepto multidimensional. Así, la pobreza usualmente es medida a través no sólo de variables cuantitativas como las líneas de pobreza y pobreza extrema o indigencia, o índices multidimensionales, sino también a través de variables cualitativas como la de percepción de la pobreza, que en esencia consultan si una persona se concibe a sí misma como pobre. La auto percepción de pobreza afecta el bienestar de las personas y es por ello que usualmente se incluye en mediciones de calidad de vida o bienestar. Es así como la Encuesta de Calidad de Vida que realiza el Departamento Nacional de Estadística-DANE incluye esta pregunta desde 1993.

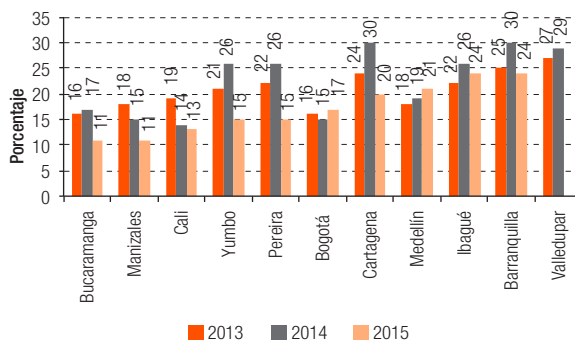
La última información disponible muestra que la auto percepción de pobreza se ubicó en centros poblados en un 30% a 2015, prácticamente igual a la cifra obtenida en 2014 de 30,5%, según opinión del jefe o cónyuge del jefe de hogar. Para el total nacional fue de 35,7%, en 2015, un punto porcentual por debajo de lo obtenido en 2014. En comparación con las cifras objetivas de pobreza para el total nacional se evidencia que la auto percepción de pobreza es mayor a lo que arrojan las condiciones objetivas. Así, la línea de pobreza nacional se ubicó en 2014 en 28,5%, y a 2015 se ubicó en 27,8%. A 2015 entonces la diferencia en la medición objetiva y la subjetiva fue de 7,1 puntos porcentuales.

Con base en los hallazgos de la Red de Ciudades Cómo Vamos para el periodo 2013-2015²⁵ se tiene que mientras entre 2013 y 2014 se mantuvo muy estable con un promedio de 20% y 21%, respectivamente, a 2015 bajó a 17%. Esta reducción en el último año se explica principalmente por la caída en la mayoría de ciudades, especialmente más notoria en Cartagena, Pereira, Yumbo, Barranquilla y Bucaramanga.

Medellín, por su parte, fue la única ciudad que mostró una tendencia de aumento en la auto percepción en todo el periodo, y se ubicó en 2015, cuatro puntos por encima de la auto percepción

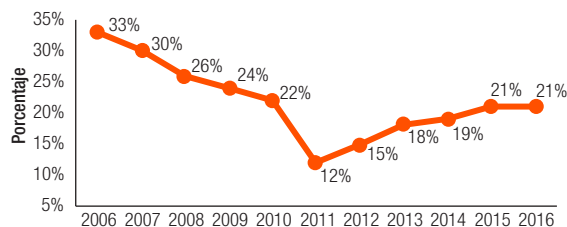
promedio de la Red con un 21%, y la tercera con mayor auto percepción, detrás de Barranquilla e Ibagué con un 24%.

Gráfico 20. Ciudades colombianas: auto percepción de pobreza, 2013-2015



Como se observa en el gráfico 21, desde el año 2012 la auto percepción de pobreza en la ciudad ha venido en aumento, luego de experimentar una caída sostenida entre el 2006 y el 2011. Específicamente, entre 2015 y 2016 la auto percepción fue similar y se ubicó en un 21%, un punto porcentual por encima del promedio de todo el periodo 2006-2016.

Gráfico 21. Medellín: auto percepción de pobreza, 2006-2016



Esta auto percepción es mayor a la medición objetiva de la pobreza en la ciudad y la región metropolitana, que a 2014 se ubicó en 14,7% y en 2015 en 14,3%. Así las cosas, la diferencia entre ambas mediciones es de 6,7 puntos porcentuales en 2015, cifra muy similar a la evidenciada para el país en su conjunto.

25 Último año para el cual se cuenta con información para toda la Red.

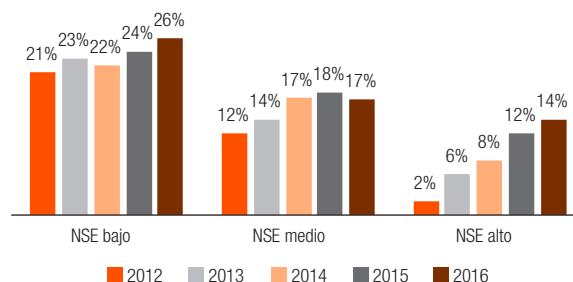
Dado que el estrato es una variable cercana a las condiciones socioeconómicas del hogar, es de esperar que la agrupación de estos por niveles socioeconómicos²⁶ muestre diferencias en la auto percepción de pobreza; así, es de esperar que conforme crece el NSE disminuya la auto percepción y viceversa. De acuerdo con el gráfico 22, esa correlación se da para los NSE en Medellín en el periodo 2012-2016. Aunque se mantiene dicha correlación año a año, se evidencia un aumento sostenido de la auto percepción en cada NSE, representando cinco puntos porcentuales para los NSE bajo y medio, mientras que el mayor aumento se ha dado en los estratos 5 y 6, NSE alto, con doce puntos porcentuales por encima, estrechando la diferencia con el NSE medio.

Por zonas de la ciudad, se encuentra que de nuevo es la zona Nororiental la de mayor auto percepción, donde uno de cada cuatro hogares se auto perciben como pobres. No obstante, las brechas por zonas, como en el caso del NSE, se están acortando. Así, por ejemplo, la Centroccidental que en 2012 presentó una auto percepción del 9%, a 2016 se ubicó en el 18%.

Aunque en 2016 no se consultó por las razones para percibirse como pobre o no pobre, el histórico muestra que las principales razones esgrimidas por quienes se sienten pobres son el no tener empleo, la falta de cosas para vivir mejor, la falta de dinero suficiente para cubrir las necesidades mínimas y que no tienen vivienda propia.

Para algunos puede ser difícil entender porque personas que ostentan un nivel socioeconómico alto se pueden auto percibir como pobres. Lo cierto es que las percepciones son difíciles de explicar porque son un terreno inagotable de investigación²⁷. Esto, en tanto los juicios de bienestar están influenciados por dos tipos de factores: internos y externos. Los primeros, aluden a la valoración de la diferencia entre las aspiraciones y los logros alcanzados; los segundos, aluden a la confrontación entre lo que uno tiene y lo que poseen los demás, es una comparación social con una focalización externa²⁸.

Gráfico 22. Medellín: Autopercepción de pobreza por niveles socioeconómicos, 2012-2016



Ahora bien, en 2016 se encuentra que conforme aumenta la edad, aumenta la auto percepción de pobreza. Entre 18 y 25 años la auto percepción fue la más baja con un 11%, entre 26 y 35 años sube a 18%, y se mantiene muy similar entre los 36 y 45 años con un 17%, a partir de allí sigue creciendo, así entre 46 y 55 años fue de 27% y para los mayores de 55 años fue de 32%, once puntos porcentuales por encima del promedio de la Medellín urbana. En 2015, se obtuvo también que los mayores de 55 años presentaron la mayor auto percepción de pobreza (30%), pero fueron las personas entre 36 y 45 años los de menor auto percepción con un 15%. En general, se observan los menores niveles de auto percepción de pobreza entre los 18 y 45 años, y a partir de los 46 años se evidencian los mayores niveles.

Aunque son los jóvenes los que enfrentan las más altas tasas de desempleo, esto no parece estar afectando la auto percepción de pobreza en relación con las personas de mayor edad. De hecho, cuando se consultan las condiciones alimenticias del hogar o la relación de los ingresos con los gastos, se evidencia una correlación negativa entre edad y condiciones reportadas: los más jóvenes muestran mejores condiciones, y conforme aumenta la edad desmejoran dichas condiciones.

Los altos niveles de informalidad laboral, que en 2016 alcanzó un 42,3% en Medellín y la región metropolitana, impactan negativamente las condiciones de seguridad social de los trabajadores, lo que, finalmente, puede impactar en mayor magnitud a quienes están en la parte final del ciclo de vida laboral, y aún mucho más a quienes ya salieron del mercado laboral, pero sin ninguna seguridad social asociada. Esas condiciones precarias en la seguridad social, y la poca esperanza de acceder a ellas conforme se avanza en edad, podrían estar detrás de la mayor auto percepción de pobreza conforme aumenta la edad.

26 Los estratos uno y dos se agrupan para dar cuenta del NSE bajo, los estratos 3 y 4 se agrupan para dar cuenta del NSE medio y los estratos 5 y 6 se agrupan para dar cuenta del NSE alto.

27 BID (2008).

28 García (2002).

Tabla 1. Medellín. Pobreza, alimentación, educación y satisfacción con la vida. 2014-2016

	Consumió menos de tres comidas		Situación económica peor frente al año anterior		Peor nivel de satisfacción con la propia vida (0 a 3/10)		Menor nivel educativo del jefe de hogar (primaria)	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
2014	32%	10%	26%	10%	14%	4%	50%	27%
2015	41%	10%	31%	9%	19%	4%	54%	30%
2016	41%	13%	25%	14%	14%	3%	44%	19%

La auto percepción de pobreza impacta otras variables relevantes para la calidad de vida, y a su vez, está mediada por múltiples factores. En el caso de la alimentación, como era de esperarse, las condiciones reportadas por los hogares que se consideran pobres son más desfavorables en cuanto a si algún miembro del hogar no pudo acceder a las tres comidas diarias por falta de dinero; para el periodo 2014-2016, la diferencia en relación con los no pobres está entre tres y cuatro veces más porcentualmente la carencia reportada de alimentos, siendo más alta para los dos últimos años. Por ejemplo, en 2016 un 41% de los hogares pobres afirmó haber tenido problemas de acceso a la alimentación, mientras para los hogares no pobres fue del 13% (véase Tabla 1).

En cuanto a la situación económica en relación con el año inmediatamente anterior se tiene que las diferencias son menores porcentualmente entre pobres y no pobres en comparación con las condiciones reportadas de la alimentación; de hecho, en 2016 se da la menor diferencia, los pobres reportaron una peor situación económica en un 25%, mientras los no pobres lo hicieron en un 14% (véase Tabla 1).

Ahora bien, la percepción de pobreza puede afectar la satisfacción con la vida; en el caso de las peores valoraciones de la escala - 0, 1, 2 y 3 - que va de cero a diez, siendo cero la peor vida posible y 10 la mejor vida posible, las diferencias entre pobres y no pobres llegan a ser de cuatro o más veces porcentualmente. En 2016, por ejemplo, los no pobres dieron esas menores calificaciones en un 3%, mientras los pobres lo hicieron un 14% (véase Tabla 1).

Por último, está comprobado que el capital humano acumulado por una persona influencia

ampliamente la probabilidad de que dicha persona sea pobre o no. En lo que se refiere con el nivel educativo, se tiene que los auto percibidos como pobres presentan un alto porcentaje de personas con un nivel educativo bajo, pues su máximo nivel alcanzado es de primaria. En 2016, un 44% de quienes se percibieron como pobres tenían como máximo nivel educativo la primaria, mientras que un 19% de los que no se concibieron como pobres alcanzaron ese mismo nivel educativo, esto es una diferencia de 25 puntos porcentuales.

Desigualdad

La desigualdad económica y social es junto con la pobreza otro de los ejes transversales del análisis que realiza el programa Medellín Cómo Vamos. Hasta el año 2013, no se había incluido ninguna pregunta relacionada directamente con la percepción de la desigualdad en la ciudad. A partir de ese año y en el marco de una iniciativa de ONU-Hábitat, la agencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el desarrollo urbano; la Fundación Avina y la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Democráticas y Sostenibles se incluyó un módulo de desigualdad, que permitió su comparación con diez ciudades latinoamericanas y que fue incluido en el Informe de la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín en 2013²⁹.

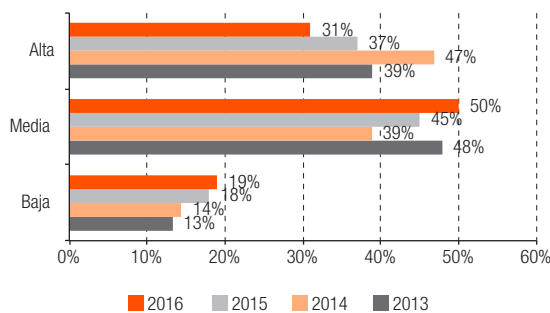
29 Para mayor detalle sobre el módulo y la comparación con los resultados de las ciudades latinoamericanas, véase “Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2013”, disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-resultados-de-la-encuesta-de-percepcion-ciudadana-2013>.

En 2013 sorprendió un nivel relativamente bajo de percepción de que la desigualdad³⁰ en Medellín era entre alta y muy alta, esto en cuanto, las ciudades latinoamericanas de comparación mostraron niveles muy superiores a lo expresado en Medellín.

En el periodo 2013-2016 se observa que una minoría expresó que el nivel de desigualdad es entre bajo y muy bajo, mientras la mayoría se ubicó en la franja de un nivel medio de desigualdad. En 2016, un 31% dijeron que la desigualdad era entre alta y muy alta en la ciudad, siendo el menor porcentaje de todo el periodo, mientras un 19% dijo que la desigualdad era entre baja y muy baja, siendo el menor nivel de todo el periodo. Así las cosas, el 2016 se constituye en el año donde la gente tiene la mejor percepción sobre el nivel de desigualdad en la ciudad. Esto parece estar en sintonía con los mejores resultados en desigualdad, medidos con indicadores objetivos como el índice de Gini, que a 2015, último año disponible, mostró el nivel más bajo de desigualdad por ingresos de los últimos años en Medellín y la región metropolitana.

Esta percepción en 2016 no presentó diferencias ni por sexo ni por NSE, pero si se evidenció que los más jóvenes mostraron un mayor porcentaje de personas que creen que la desigualdad es alta, mientras por zonas, fueron las del centro de la ciudad- oriental y occidental- las que percibieron en mayor proporción un alto nivel de desigualdad, alcanzando en ambos casos un 36%, cinco puntos porcentuales por encima del promedio de la ciudad.

Gráfico 23. Medellín: percepción sobre el nivel de desigualdad en la ciudad, 2013 -2016

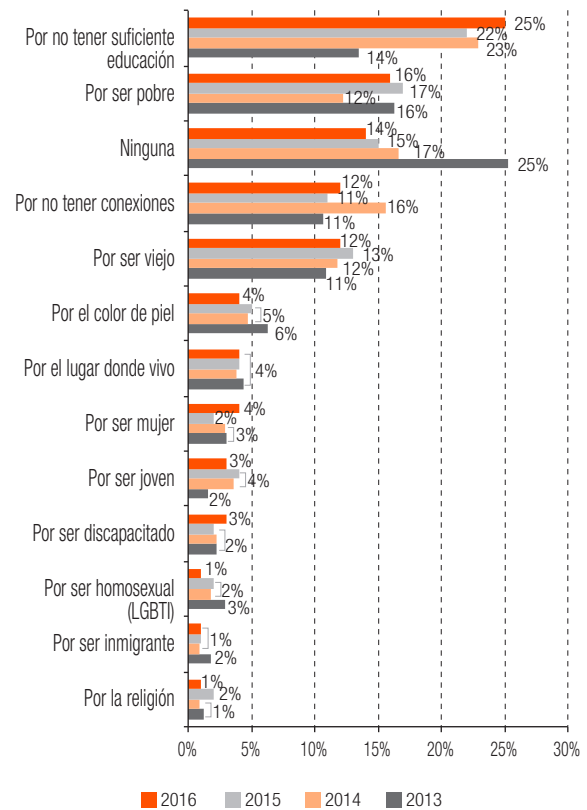


Alta incluye las opciones alta y muy alta y baja incluye las opciones baja y muy baja

Aunque en 2015, último año para el cual se cuenta con información, mostró una reducción de la desigualdad de ingresos en Medellín y la región metropolitana, aún tenemos un nivel de desigual-

dad alto que afecta el bienestar de los ciudadanos³¹; no obstante, en cuanto a la percepción se refiere, parece ser que la mayoría de la gente aún no es muy consciente de ese nivel de desigualdad global en la ciudad.

Gráfico 24. Medellín: razones que afectan directamente a los ciudadanos y los hacen sentir que no hay mayor igualdad en los ingresos, 2013 -2016



30 La pregunta exacta es: Por distintos motivos, no todas las personas que habitan en Medellín pueden acceder en condiciones de igualdad a los bienes y servicios que provee la ciudad, ni tienen las mismas oportunidades en la vida. Usando las opciones de esta tarjeta, ¿qué tanta desigualdad considera Usted que hay en Medellín? Siendo uno muy baja y siendo 5 muy alta.

31 En un informe sobre calidad de vida en ciudades europeas se plantea que muchas de ellas se enfrentan a una creciente polarización social y se caracterizan por divisiones sociales que traen consigo desequilibrios geográficos. Dichos problemas tienen una clara repercusión en el bienestar de los ciudadanos. (Unión Europea, Asimismo, el Informe de Desarrollo Humano de 2011 de la ONU ajustó el IDH por condiciones de desigualdad, encontrando para Colombia un IDH de 0.71 sin ajuste y de 0.479 con ajuste, reduciendo 24 puestos en la clasificación de los países (PNUD, 2011).

En cuanto a las razones que afectan directamente a los ciudadanos y los hacen sentir que hay desigualdad de ingresos en la ciudad, la razón más aludida en todo el periodo 2013-2016 fue la de no tener suficiente educación; específicamente, en 2016 una de cada cuatro personas esgrimió este argumento; le siguieron con porcentajes menores a 20% pero mayores a 10%, el ser pobre, por no tener conexiones y por ser viejo. El resto de razones obtuvieron en todo el periodo cifras inferiores al 10% (véase gráfico 24).

En cuanto a la relación entre desigualdad y calidad de vida, se indagó por la percepción sobre qué tan desigual es la ciudad en algunos de sus aspectos clave. En todo el periodo 2013-2016 el empleo bien remunerado es el aspecto percibido como más desigual en la ciudad, con casi seis de cada diez ciudadanos considerándolo así. Tomando en cuenta que cuatro de cada diez empleos en la ciudad y región metropolitana son informales, lo que se relaciona directamente con baja calidad del empleo, y que aproximadamente una de cada diez personas en la región metropolitana del valle de Aburrá desean trabajar y no consiguen empleo, lo anterior está en sintonía con la percepción ciudadana en relación con un alto nivel de desigualdad en el acceso al empleo.

En segundo lugar, aparece el acceso a la salud como muy desigual, con casi cinco de cada diez ciudadanos señalando esa percepción. El hecho de que el aseguramiento en salud tenga dos regímenes que en principio tenían dos planes de beneficios distintos, podría estar influenciando tal percepción. No obstante, en la medida en que se ha avanzado en la igualación de los beneficios de ambos regímenes, y dado que en Medellín el aseguramiento es universal cabría interrogarse porque persiste la percepción de desigualdad. De acuerdo con Así Vamos en Salud³²: “En Colombia, el POS-C ha sido más amplio que el POS-S desde su definición en el año 1994. Sin embargo, mandatos legales y jurisprudenciales, como los generados a partir de la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, han ordenado la unificación de ambos planes. Y, aunque desde julio de 2012 se encuentra vigente la unificación de los planes de beneficios tanto del régimen contributivo como

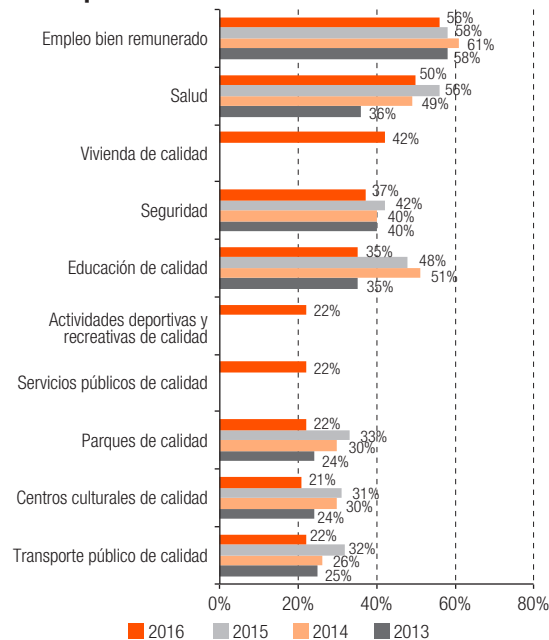
subsidiado, persisten las dudas acerca de su sostenibilidad financiera, ya que, si bien se cuentan con los mismos beneficios, la UPC continúa siendo diferencial, teniendo una UPC de \$689.508 para el régimen contributivo y una UPC definitiva de \$616.849 para el régimen subsidiado.”

Una hipótesis adicional tiene que ver con la posibilidad de que personas con mayor nivel adquisitivo puedan acceder en el sistema de salud colombiano a un seguro de salud complementario, el cual permite acceder a los servicios de salud bajo condiciones mejores que quien solo cuenta con el Plan Obligatorio de Salud, lo que podría redundar en una percepción de un acceso desigual a los servicios de salud. En Medellín, en 2014 y 2015, entre un 13% y 15% de quienes estaban afiliados al Sistema de Seguridad social en Salud reportaron tener algún tipo de plan complementario.

Luego del empleo y la salud, la educación de calidad, la seguridad y la vivienda de calidad, han sido los aspectos percibidos como más desiguales, en promedio cuatro de cada diez ciudadanos los consideraron así en el periodo 2013-2016 (véase gráfico 25). Todos estos temas tienen en común que son priorizados por la ciudadanía en Medellín tanto desde un punto de vista individual, esto es, los que más afectan la propia calidad de vida del individuo, como desde un punto de vista de la ciudad en su conjunto, esto es, los priorizados en la agenda que los ciudadanos le proponen a la administración local para invertir prioritariamente los recursos públicos municipales.

Por su parte, los aspectos que se perciben como menos desiguales en su acceso en la ciudad son los relacionados con la cultura (27%), los parques (27%), transporte público de calidad (26%), los servicios públicos de calidad (22%) y las actividades deportivas y recreativas de calidad (22%), éstos dos últimos siendo los aspectos percibidos como menos desiguales y consultados por primera vez en esta versión 2016 de la Encuesta de Percepción.

32 Tomado de: <http://www.asivamosensalud.org/indicadores/aseguramiento/aseguramiento-georeferenciado>. Fecha de captura: 30 de enero de 2016

Gráfico 25. Medellín: qué tan desigual considera usted que es en su ciudad el acceso a... 2013-2016

Porcentaje de respuestas Muy Desigual. En 2016 se incluyeron la vivienda y los servicios públicos y se redefinió la pregunta en torno a recreación y deporte.

Como se había dicho en versiones anteriores de la Encuesta, la percepción sobre los servicios públicos en la ciudad, cuya satisfacción no presenta mayores diferencias ni por zonas, ni por NSE, a diferencia de otros bienes y servicios evaluados, donde si se dan diferencias en la satisfacción, es un indicio de que los servicios públicos efectivamente cumplen las condiciones para ser considerados como bienes públicos, lo que podría ratificarse con este hallazgo en cuanto a la percepción de baja desigualdad en su acceso.

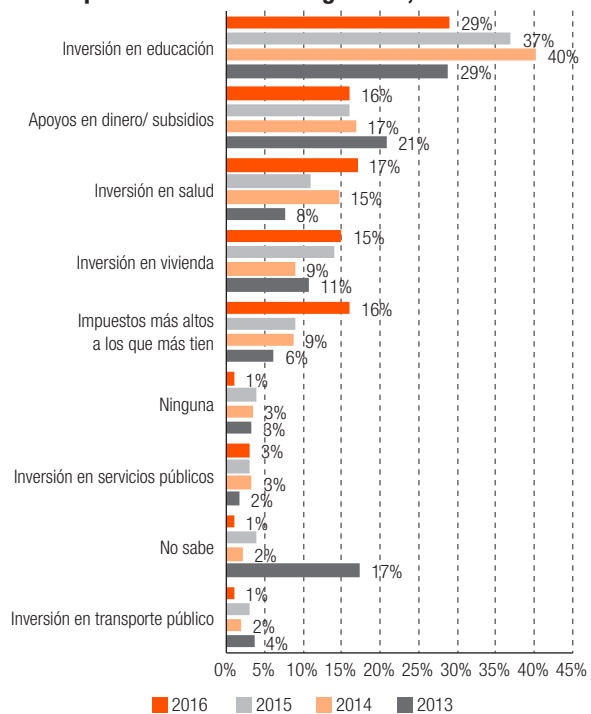
Ahora bien, el avance en el sistema de transporte público en la ciudad, en especial el crecimiento significativo de los usuarios del Sistema Integrado de Transporte, así como un Sistema que es multimodal, podría estar favoreciendo la percepción de que el acceso en la ciudad a un transporte público de calidad es poco desigual.

Por último, el módulo de desigualdad consulta en torno a las políticas y estrategias para reducir la desigualdad, preguntando por la acción gubernamental³³ que es más efectiva. En el periodo 2013-2016 la acción más mencionada fue la inversión en educación, con tres de cada diez ciudadanos priorizándola (34% en promedio en el periodo). Esta priorización parece estar en sintonía con aquellos quienes dijeron que personalmente

la desigualdad los afectaba porque consideraban que no tenían suficiente educación (en promedio en el periodo 2013-2016 un 25% afirmaron esto).

Con la mitad del porcentaje que priorizó la educación, aparece en segundo lugar el otorgar dinero o subsidios a la gente (17% en promedio en el periodo), que también podría correlacionarse con una cifra bastante similar de personas que consideraron que la desigualdad los afectaba en tanto se consideraban como pobres.

La inversión en salud, en vivienda, e imponer más impuestos a quienes más tienen, fueron escogidos en cada caso por una de cada diez personas, aproximadamente. En 2016, específicamente, se destacó un aumento significativo en el caso de salud, pasando del 11% en 2015 a 17% en 2016, y ubicándose en segundo lugar, después de la educación, aunque muy cercano a los apoyos en subsidios, que alcanzaron un 16% (véase gráfico 26). Por su parte, la inversión en servicios públicos y en transporte público son las acciones menos demandadas, a tono con los sectores donde se percibe menor desigualdad en la ciudad.

Gráfico 26. Medellín: acción gubernamental que más reduce la desigualdad, 2013-2016

33 Esta respuesta es única, es decir solo se puede elegir una, entre las alternativas enunciadas al ciudadano en la Encuesta.

Calidad de vida en Medellín: hay que priorizar calidad en servicios sociales, y seguridad

Carlos Medina
Gerente Banco de la República
Sucursal Medellín



Recientemente, *Medellín Cómo Vamos* presentó los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana que realiza anualmente, compartiendo un material muy interesante para reflexionar sobre la calidad de vida en la ciudad y el país. Aunque cada ciudad ha tenido la oportunidad de tomar acciones para mejorar las condiciones de vida de su población, es importante tener presente el contexto más general del país, e inclusive, de la región. En América Latina y el Caribe, la pobreza y la desigualdad se han venido reduciendo de manera constante desde 2003-4, cuando se comenzó a registrar el boom internacional de *commodities*, que, en el caso de la energía, experimentó incrementos hasta 2010-4 del 100%. En síntesis, en términos relativos la pobreza se redujo en Colombia apenas un poco más que en la región, y la desigualdad un poco menos. La historia entre Medellín y las 13 ciudades es similar: la pobreza en Medellín se redujo un poco más, y la desigualdad lo mismo, que en las 13 ciudades. Las implicaciones de éstos cambios se sienten en muchas esferas. Se pasó de tener un votante mediano pobre, ávido de subsidios, los cuales se incrementaron generosamente desde el 2000, a un votante mediano de clase media, que repudia que le incrementen los impuestos, como desafortunadamente lo han tenido que soportar. Por supuesto, los efectos sobre la popularidad de los gobernantes de turno no se hicieron esperar.

Los resultados en desigualdad para el país, las 13 ciudades, y Medellín, son decepcionantes. En un estudio reciente de la Universidad de Tulane, Colombia aparece alrededor de 2010 como el tercero más desigual entre 78 países. Lo anterior sugiere que si bien el incremento en el gasto social y en inversiones que ha tenido lugar en el período ha contribuido a reducir la pobreza de forma satisfactoria, todavía existen barreras importantes para hacer más equitativo al país. No es de extrañar que en la encuesta de percepción de *Medellín Cómo Vamos*, el ámbito en el cual la ciudadanía considera que hay más discriminación es el mercado laboral, y consideran que la discriminación tiene lugar principalmente con base

en la condición económica. Para superar esta situación, los ciudadanos responden tener sus expectativas puestas en el acceso a la educación, un sector en el cual en la ciudad la tarea relativa a la cobertura se ha logrado en gran parte, pero todavía tiene un pendiente importante en materia de calidad.

Al interior del país, se podría decir que Medellín ostenta uno de los más altos niveles de calidad de vida, tal vez después de Bucaramanga y Manizales, las cuales tienen los niveles más bajos de pobreza, desigualdad, y la más alta calidad de la educación con base en las pruebas SABER; y después de Bogotá de no considerarse dimensiones como la movilidad urbana. Medellín, además de ser la que tiene un mercado laboral más formal después de Manizales, cuenta con varios factores de tipo institucional y de servicios básicos que son ejemplares, representados en coberturas de servicios públicos, aseguramiento en salud, y educación básica y media, casi universales, y en uno de los más completos sistemas de servicio público de transporte del país. Estos estándares deberían ser suficientes para desvirtuar en buena medida a quienes todavía desestiman la necesidad del uso de la autoridad para combatir **la criminalidad, uno de sus principales lunares**, y en su lugar promueven “cortar cinta” con la inauguración de infraestructura en servicios sociales de baja calidad. Muy diferente ésta, a la situación de Barranquilla y Cartagena, ciudades en las cuales sus hogares reportan que cerca del 30% y del 20% respectivamente, tuvieron que comer menos de tres comidas al día en las últimas cuatro semanas por insuficiencia de alimentos, mientras que en las demás ciudades este indicador se ubica alrededor del 10%.

Bienvenido este esfuerzo de *Medellín Cómo Vamos* por proveer insumos para alimentar la discusión sobre la calidad de vida de la ciudad, y por propiciar los espacios para que los aportes de los diferentes actores se sumen al debate. ●

ACTIVOS DE LAS PERSONAS: EDUCACIÓN

El 71% de los hogares dijeron estar satisfechos con la educación que reciben los niños y jóvenes entre los 5 y 17 años, el 11% están insatisfechos y el 18% no están ni satisfechos ni insatisfechos. En relación con el promedio del periodo 2008-2016 se tiene que dicha satisfacción se ubicó nueve puntos porcentuales por debajo, mientras la insatisfacción es mayor al promedio del periodo en cinco puntos porcentuales. La satisfacción resultó muy similar entre las familias que tienen estudiantes en instituciones educativas privadas (72%) frente a las que tienen estudiantes en instituciones educativas oficiales (70%), mostrando una de las menores brechas del periodo 2008-2016.

Preocupa de nuevo, que la inasistencia escolar siga siendo positiva, en 2016 alcanzó un 7% de los niños y jóvenes entre 5 y 17 años, estando muy cerca del promedio del periodo 2008-2016 de 6%. Por su parte, la satisfacción con la educación superior resultó más alta en relación con la satisfacción con la educación básica y media, un 74% de quienes tienen jóvenes estudiando en instituciones de educación superior, técnica y tecnológica se sintieron satisfechos.

El análisis del capital humano asume que la escolarización, como elemento central del capital humano, aumenta la productividad de los individuos y, por ende, sus ingresos, a través de la transmisión de conocimientos y habilidades, en especial las relacionadas con la adquisición y procesamiento de nueva información (Card, Krueger, 1996).

Al ser la educación una inversión privada y socialmente rentable, se convierte en uno de los principales motores de crecimiento. Esto se puede mostrar a través de cinco vías: i) la educación y la capacitación aumentan la productividad de los trabajadores; ii) la mayor productividad del trabajador hace más productivo el capital, a través de una mayor innovación; iii) incrementa el capital social, ya que padres más educados aumentan el nivel de aspiraciones con respecto a la educación de sus hijos y se involucran más en su proceso de aprendizaje; iv) mayor educación incrementa la participación en los asuntos públicos, mejorando la calidad de los gobiernos y v) mejoras en los niveles educativos permiten una mayor movilidad social y, por ende, una distribución del ingreso más equitativa. (Llach, *et al*, 1999).

Teniendo claro la importancia de la educación y de la medición objetiva de ésta a través de indicadores como las tasas de cobertura, los indicadores de eficiencia escolar o las pruebas estandarizadas, se hace necesario precisar la necesidad de complementar dicha información con las condiciones subjetivas reportadas a través de la satisfacción con la educación.

“En materia de educación, como en otras esferas de la actividad humana, es importante tener en cuenta las percepciones individuales, entre otras razones porque a menudo se presentan claros contrastes con lo que de otra manera parecerían hechos o situaciones inequívocas que hablan por sí solos” La interpretación psicológica y social de la realidad tiene una poderosa influencia en el bienestar y el comportamiento. No puede entenderse de qué manera la educación influye en la calidad de vida sin tener en cuenta las percepciones individuales”³⁴

Desde el año 2006 cuando se inicia la Encuesta de Percepción de Medellín Cómo Vamos, la educación ha sido percibida en la ciudad como un bien público, en la medida en que un alto porcentaje de ciudadanos se muestran entre satisfechos y muy satisfechos con la oferta educativa, sin distinción de cuál sea su modalidad de atención, esto es, tanto para la educación pública como privada, aunque con diferencias entre ellas, que se han venido acortando en el tiempo

Esta alta satisfacción con la educación ha sido contrastada en relación con algunos datos objetivos que no han evolucionado de manera favorable en los últimos años, principalmente relacionados con la calidad educativa medida a través de pruebas estandarizadas³⁵.

Esta situación es similar a la que se presenta en América Latina, “Mientras que América Latina registra constantemente puntuaciones muy bajas en las pruebas internacionales de competencias académicas de los estudiantes, la opinión pública respecto de la calidad educativa en la región es, en general, positiva”³⁶

Ahora bien, lo primero que se consulta en el módulo de educación de la Encuesta de Percepción es si en los hogares encuestados hay niños entre los cinco y los 17 años, y si estos asisten a un establecimiento educativo oficial o no oficial. En el periodo 2006-2016 se tiene que ocho de cada diez hogares donde hay niños y adolescentes asisten a establecimientos educativos oficiales, mientras un 14% van a instituciones no oficiales, por su parte, un 6% de los hogares con niños y adolescentes, en promedio, registran no asistir a ningún establecimiento educativo (véase gráfico 27).

34 BID (2008). “Calidad de Vida: más allá de los hechos”, p. 134.

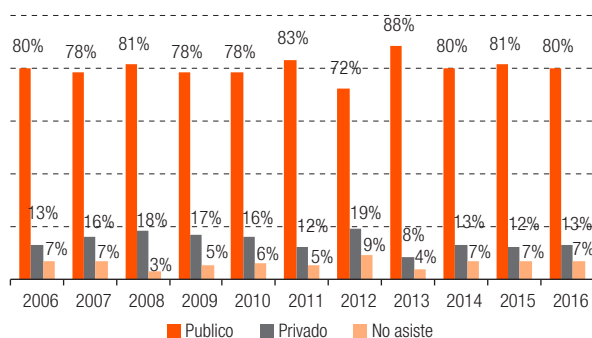
35 Véase Medellín Cómo Vamos (2016) “Informe de Calidad de Vida, Medellín 2012-2015”. Disponible en: http://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-en-medellin-2012-2015/?utm_source=Documentos%20Home&utm_campaign=Encuesta%202016&utm_medium=Botones%20Sidebar&utm_term=Informe

36 BID (2008). “Calidad de Vida: más allá de los hechos” p. 135.

Para 2016, se encuentran datos muy similares al histórico, así la asistencia a establecimientos educativos oficiales fue del 80%, idéntica al promedio del periodo, mientras la asistencia a establecimientos educativos no oficiales fue del 13%, un punto por debajo del promedio, mientras la no asistencia llegó al 7%, un punto por encima del promedio histórico (véase gráfico 27).

Aunque, en general, se observa un comportamiento muy estable en las series de asistencia, es notable que los años 2012 y 2013 representaron cambios sustanciales en los datos históricos. Como se expresó en informes anteriores, en 2012 el aumento en la asistencia a instituciones privadas estuvo más explicado por factores sociales que económicos, dada la coyuntura de desmejora de la seguridad en los barrios y el resurgimiento de fronteras territoriales impuestas por combos delincuenciales. En 2013, una vez se superan muchos de estos obstáculos, los hogares deciden de nuevo que sus hijos retornen a las instituciones educativas oficiales; adicionalmente, para ese año hubo un deterioro en la situación económica de los hogares, expresado en la propia Encuesta, que muy posiblemente llevó a que muchos hogares debieran trasladar sus hijos del sector privado al público, donde existe gratuidad en la matrícula, reduciendo los gastos en los que debían incurrir los hogares.

Gráfico 27. Medellín: asistencia escolar de 5 a 17 años por tipo de establecimiento, 2006-2016



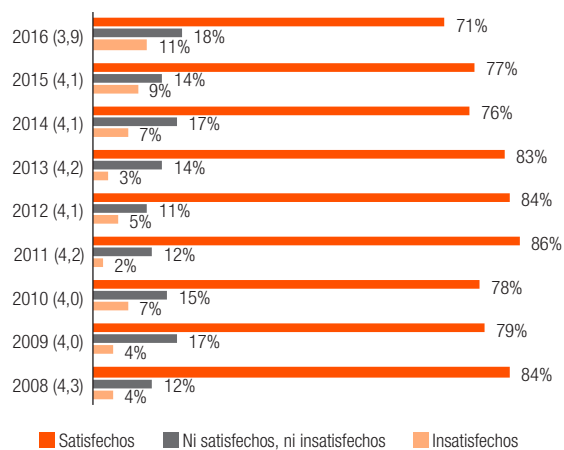
Aunque el objetivo no es recabar datos objetivos, para los cuales ya existen fuentes oficiales, sino más bien tener preguntas filtro que permitan obtener la satisfacción total y por tipo de

establecimiento, es decir que en todo el periodo se hayan reportado niños y jóvenes en edad escolar por fuera del sistema educativo. Como se ha expresado en informes anteriores, la inasistencia puede propiciar, en el mejor de los casos, un atraso en su proceso de formación de capital humano y, en el peor de los casos, desvincularlos por siempre del sistema educativo, alejando con ello las mejores oportunidades económicas que ofrece la ciudad.

En materia de política educativa, una vez se han alcanzado ciertos niveles de cobertura, el reto mayor es cómo se atrae y retiene a los niños y especialmente adolescentes y jóvenes que están por fuera, que, aunque son una minoría, también deben ser sujeto de la política garantizando el derecho a la educación. La ciudad debe seguir trabajando en nuevas estrategias que permitan que ningún niño o joven esté por fuera de las aulas, propiciando procesos pedagógicos más pertinentes, vinculación de las familias a los procesos educativos, y, en general, mayores facilidades para la permanencia (MCV, 2014, p. 28).

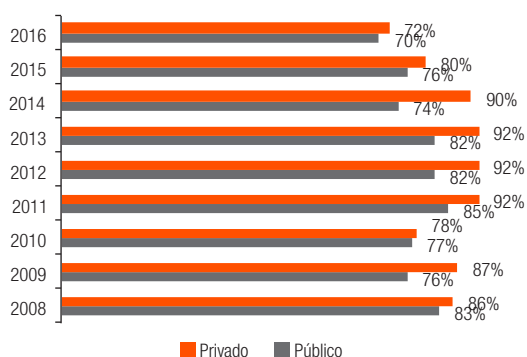
Satisfacción con los servicios educativos

En el periodo 2008-2016, en promedio ocho de cada diez hogares donde había niños entre 5 y 17 años reportaron estar satisfechos con la educación que recibían estos niños en las instituciones educativas a las que asistían. Un 14% reportaron no estar ni satisfechos ni insatisfechos, mientras menos de uno de cada diez reportó estar insatisfecho, en promedio (6%). A partir de 2014, se observa una disminución en la satisfacción, que se ubicó por debajo del 80%, y un incremento del porcentaje de insatisfechos. En 2016, se presentó la menor satisfacción del periodo, llegando a un 71%, es decir casi diez puntos porcentuales por debajo del promedio del periodo, mientras la insatisfacción, por primera vez, ascendió a un 11% (véase gráfico 28).

Gráfico 28. Medellín: nivel de satisfacción con la educación 5-17 años, 2008-2016

*Entre paréntesis la calificación promedio, siendo 1 muy insatisfecho y 5 muy satisfecho. En 2006 y 2007 la pregunta no se refería a satisfacción si no a valoración de la calidad del servicio, por esto se omiten dichos años.

En el periodo de análisis, 2008-2016, se encuentra que la satisfacción ha sido siempre mayor para las instituciones educativas no oficiales (privadas) frente a las públicas. En promedio, la satisfacción con la educación impartida en instituciones educativas oficiales es de 78%, mientras la educación impartida en instituciones educativas no oficiales se ubicó en un 85%. No obstante, las diferencias entre ambas satisfacciones no se han mantenido constantes a lo largo del tiempo; así: la máxima alcanzada fue de 16 puntos porcentuales a favor de las I.E no oficiales en 2014, mientras que la menor, y dentro del término de error muestral, se dio en 2010 con un punto porcentual de diferencia a favor de las I.E no oficiales (véase gráfico 29).

Gráfico 29. Medellín: satisfacción con la educación por tipo de establecimiento, 2008-2016

*Porcentaje de calificaciones de 4 y 5 en la escala que va de 1 siendo muy insatisfecho a 5 siendo muy satisfecho.

De las razones expresadas para la valoración en la escala de satisfacción en el periodo 2006-2015³⁷ se desprende que ésta valoración está estrechamente asociada al nivel académico, la calidad y el compromiso de los maestros y, en general, a la calidad de la educación, más que a asuntos de infraestructura y acceso.

No obstante, dados los altos niveles de satisfacción con la educación en la ciudad, es evidente que no hay una correlación estrecha con los resultados en pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales, pues estos evidencian que hay una mayoría de estudiantes que no están obteniendo los logros mínimos para los grados que cursan³⁸.

Este argumento es reforzado por el BID (2008): “Se ha documentado asimismo cómo las familias toman decisiones y conforman las percepciones de las escuelas de sus hijos al observar un conjunto más amplio de características escolares en las cuales el resultado de las pruebas – la medición más común de la calidad de la educación – solo uno de muchos indicadores, y a menudo ni siquiera el más importante... Es más, puede ser erróneo soslayar el poco aprecio que tienen los padres por las puntuaciones de las pruebas como resultado directo de la limitación de información o de una valoración errónea, porque... son numerosos los factores que intervienen en el desempeño educativo, muchos de los cuales se encuentran por fuera del alcance de la escuela”³⁹

Ahora bien, entendiendo que los resultados de las pruebas estandarizadas no son el único referente y, muy probablemente, no estén en los primeros lugares de prioridades a la hora de dar un reporte de satisfacción para la mayoría de familias, es importante plantear, como hemos hecho en informes anteriores, ¿cuál será el grupo de interés llamado a liderar una demanda por un cambio estructural en el sistema que permita que la mayoría de estudiantes aprendan lo que deben aprender,

37 En 2016 no se consultaron las razones de satisfacción, en consonancia con la revisión de la Encuesta, que para el año 2016 contó con menos preguntas.

38 Para mayor detalle de los resultados entre 2012-2015 véase Medellín Cómo Vamos (2016, pp. 33-39).

39 BID (2008). P. 145

y en el tiempo estipulado para hacerlo? Aunque este es solo uno de los componentes o pilares de la educación, de acuerdo con la clasificación de la UNESCO, según la cual el primer pilar, de un total de cuatro, es el de Aprender a conocer, esto es: “Pero, teniendo en cuenta los rápidos cambios derivados de los avances de la ciencia y las nuevas formas de la actividad económica y social, conviene compaginar una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de estudiar a fondo un número reducido de materias. Esta cultura general sirve de pasaporte para una educación permanente, en la medida en que supone un aliciente y sienta además las bases para aprender durante toda la vida”.⁴⁰ En otras palabras, es como su nombre lo indica un pilar del proceso formativo que debería estar en mente a la hora de las demandas reformas educativas a favor de la educación.

Como decíamos en otros informes, con estos resultados históricos en mente muy seguramente faltará mucho tiempo para que sean las propias familias las abanderadas en esta demanda, que, por lo demás, también las compromete a ser partícipes del proceso; la reducción de la satisfacción de los últimos tres años pueden ser un indicio de una mayor conciencia sobre las falencias y, en consecuencia, puede abrir el camino para propiciar el cambio necesario en el sistema.

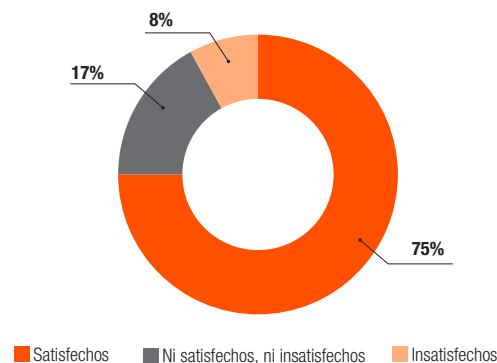
Ahora bien, por primera vez en la Encuesta se consulta por la satisfacción con la educación superior (universitaria, técnica y tecnológica) que reciben los jóvenes en los hogares. El crecimiento de la cobertura en educación superior en Medellín y la región metropolitana del valle de Aburrá en los últimos años, el aumento de las oportunidades de acceso para jóvenes de condiciones socioeconómicas más precarias evidenciaba la necesidad de incluir una pregunta en relación con la satisfacción de los hogares con la educación que están recibiendo los jóvenes.

Para el total de la muestra de hogares en 2016, un 40% de estos reportaron que jóvenes en el hogar estaban accediendo a la educación superior. De ese 40%, un 75% reportó sentirse satisfecho o muy satisfecho, un 17% reportó no sentirse ni satisfecho ni insatisfecho, mientras un 8% se mostró insatisfecho o muy insatisfecho con dicha

educación. Esto significa que para 2016, la educación superior está reportando mayor nivel de satisfacción en los hogares que la reportada para la educación básica y media.

No se encuentran diferencias significativas ni por niveles socioeconómicos ni por sexo. En cuanto a las zonas, los resultados son muy parejos entre ellas, exceptuando la noroccidental en relación con la nororiental. La primera mostró la mayor satisfacción con 4,2/5, mientras la segunda llegó a 3,8/5.

Gráfico 30. Medellín: nivel de satisfacción con educación superior que reciben los jóvenes, 2016.



Para un 40% de hogares de la muestra que respondieron que había jóvenes y que estos estudiaban educación superior. No se puede confundir esa cifra con una tasa de cobertura en educación superior.

En verdad, ¿Qué tanto nos importa la educación?

Diana Basto.
Directora de Educación.
Fundación Proantioquia



La encuesta de percepción ciudadana, presentada por Medellín Cómo Vamos a finales del año pasado (2016), pone sobre la mesa aspectos críticos para los ciudadanos tales como la seguridad. Sin embargo, hay otros frentes en los que pareciera que los ciudadanos estuvieramos viendo quimeras que nos sesgan en nuestras percepciones y nos mantienen en una contradicción constante. Uno de estos es la educación, tan importante para la equidad y la construcción de ciudad, cómo la seguridad.

Empecemos por lo que pareciera positivo. El 60% de los encuestados se encuentra satisfecho con la gestión del alcalde en educación. Sin embargo, la educación no tiene el primer puesto, el primero se lo lleva recreación y deporte con el 73%. En realidad, la educación ocupa el tercer lugar. Solo el 36% considera que la educación es un tema clave al que hay que prestarle atención, es un porcentaje muy bajo, frente al 49% de empleo y al 53% de salud. Pero, ¿En qué debemos concentrarnos si queremos que nuestra educación mejore?

Preocupa la alta proporción de inasistencia escolar entre los niños y jóvenes de 5 a 17 años, que llegó al 7%. Las variables que pueden estar impactando este nivel de inasistencia tienen que ver con oferta de cupos, condiciones de extra edad, problemas de pertinencia de la educación ofrecida y baja valoración de la educación como mecanismo de movilidad social, entre otros. Frente a este último punto de la baja valoración, solo el 25% de los encuestados atribuyó la desigualdad en ingresos a no tener suficiente educación, pero cuando expresan las causas de discriminación, el 76% expresa que la mayor causa de discriminación en Medellín es por condiciones económicas. Podría pensarse en la siguiente lógica: no hay suficiente educación, lo que lleva a ingresos desiguales que acrecientan las brechas de pobreza y abonan el camino de la discriminación. Aunque pareciera evidente que la educación es importante para mejorar la equidad, los ciudadanos parecieran no ver la relación directa.

La inversión en educación es percibida como la acción más importante para mejorar la distribución de los ingresos en la ciudad, pero solo el 29% de los encuestados considera que

la inversión en educación es la acción del gobierno que reduce la desigualdad. Y aunque 30% de los recursos de inversión en 2016 se destinaron a educación, y esta destinación de recursos es importante, no es el único factor que puede mejorar las condiciones educativas de la ciudad. Hay avances en pruebas estandarizadas, pero Medellín no alcanza los desempeños de otras ciudades. Son varios los factores que tienen que ver con esto, pero al que más hay que prestarle atención es a la formación docente para lograr la sostenibilidad en el tiempo de la política educativa. Pero, aunque la calidad de la educación de Medellín no es la mejor, el 46% por ciento considera que el acceso a educación de calidad es poco desigual. ¿Qué estamos entendiendo por educación de calidad? En el 2015, el 48% consideraba que era muy desigual, en el 2016, solo el 35% lo ve así. No es solo lograr buenos resultados en pruebas estandarizadas, sino garantizar un buen tránsito a la educación superior. Sólo el 40% de los jóvenes en los hogares encuestados asisten a la educación superior, de esos, solo el 38% está muy satisfecho.

Es necesario que podamos ver las cosas como son. La educación es el motor de la equidad. Solo el 7% de los encuestados considera que la educación es lo más importante para mejorar la seguridad en sus barrios. Ocupa el quinto lugar, en primer lugar, está aumentar el pie de fuerza, seguido por generación de empleo. Es por esto que debemos ser más objetivos con lo que pasa con nuestra educación y enfocamos en garantizar el acceso, la calidad y la pertinencia. ●

CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

El 68% de las personas mayores de 18 años en Medellín participaron en por lo menos una actividad cultural de la ciudad en 2016, el 70% de ellos dijeron estar satisfechos con esa oferta cultural. Las actividades culturales en las que más participaron los medellinenses fueron: ir a ferias (29%), ir al cine (25%), asistir a conciertos (19%) y leer libros (19%). En promedio, un medellinense mayor de 18 años leyó un libro en el último año. Por su parte, en las actividades recreativas y deportivas el nivel de participación de los ciudadanos en 2016 fue del 78%, con el mismo porcentaje de personas satisfechas. Las actividades más realizadas fueron ir a parques (43%), visitar centros comerciales (38%) e ir a restaurantes (29%). Tanto en las actividades culturales como deportivas y recreativas, la participación fue mayor para los más jóvenes y la menor para las personas mayores de 55 años, mientras que el nivel socioeconómico -NSE- bajo (estratos 1 y 2), y las mujeres participaron menos en dichas actividades, en relación con los NSE medio y bajo y los hombres, respectivamente.

La cultura, la recreación y el deporte están estrechamente relacionados con la calidad de vida en una ciudad. Estos elementos, a su vez, están interrelacionados con aspectos de primer orden como factores críticos en la explicación de la calidad de vida como la educación y la salud, así como con condiciones del hábitat urbano que posibilitan una oferta adecuada, como los espacios destinados para el disfrute de estas actividades, entre otros (MCV, 2013).

Así como el concepto de calidad de vida y sus factores asociados son cambiantes entre sociedades, así también lo son a través del tiempo en una misma sociedad. Mientras una sociedad puede priorizar en un momento del tiempo unas condiciones consideradas como mínimas, en la medida en que avanza en la adquisición por parte de la mayoría de la población de esas condiciones mínimas, empieza a demandar nuevos bienes que permiten acrecentar su bienestar. Ese es el caso de bienes y servicios como la cultura, la recreación y el deporte.

En Medellín, aún estos bienes no están priorizados por los ciudadanos, ni en la agenda pública ni en los aspectos que afectan su bienestar individual. De hecho, entre 2013 y 2016, tanto la cultura como la recreación han experimentado una pérdida de reconocimiento como aspectos cruciales de la calidad de vida individual. En 2013, un 4% priorizaban la cultura entre los tres temas más relevantes para la calidad de vida, a 2016 bajó a un 1%. En el caso del deporte, a 2013 era reconocido por un 3%, mientras a 2016 bajó también a un 1%.

Lo anterior no significa que no sean asuntos relevantes para la calidad de vida, lo que indica es que aún por encima de ellos hay aspectos considerados como críticos por los ciudadanos y que, en consecuencia, terminan siendo subrayados en la agenda pública demandada por los ciudadanos.

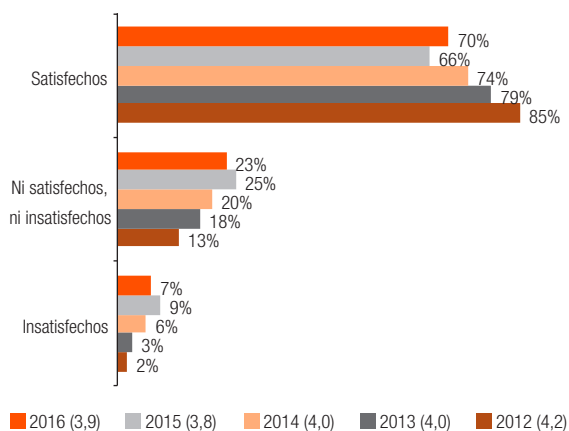
Reconociendo su impacto sobre la calidad de vida, la cultura, el deporte y la recreación son incluidos en la Encuesta para obtener dos asuntos esencialmente: la satisfacción con la oferta de estos bienes y servicios en la ciudad, y las principales actividades que realizaron en el último año los ciudadanos, dando cuenta de una aproximación al acceso.

Oferta cultural

En el periodo 2012-2016 se tiene que la satisfacción con la oferta cultural en la ciudad alcanzó un 75%, por su parte, en la franja de neutralidad, esto es: aquellos que no se encontraban ni satisfechos ni insatisfechos, se ubicaron un 20% de los ciudadanos, por último, un 4% se mostraron insatisfechos. Si se contrastan estos promedios con lo ocurrido para 2016, se tiene que la satisfacción resultó más baja en cinco puntos porcentuales (70%), la franja de neutralidad fue más alta en tres puntos porcentuales (23%), y los insatisfechos se ubicaron dos puntos por encima del promedio del periodo (7%) (véase gráfico 31).

Así, como en el caso de la satisfacción con la educación, la oferta cultural muestra una tendencia a reducirse en los últimos años, aunque mantiene un nivel que puede considerarse como alto en relación con otros servicios consultados en la Encuesta.

Gráfico 31. Medellín: satisfacción con la oferta cultural, 2012-2016



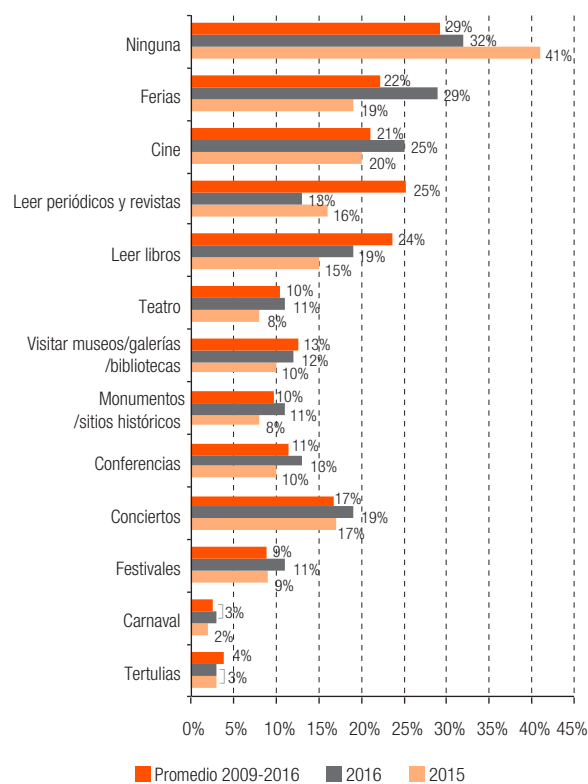
*Entre paréntesis la calificación promedio, siendo 1 muy insatisfecho y 5 muy satisfecho. Con anterioridad a 2012 se consultaba por la satisfacción con la oferta cultural, recreativa y deportiva en una misma pregunta.

Para todo el periodo en el que se ha consultado, lo que más llama la atención es que el más alto porcentaje de ciudadanos afirma no haber participado en ninguna actividad en el último año. En el periodo 2009-2016 ascendió a tres de cada diez ciudadanos, siendo similar a lo encontrado para 2016.

Ahora bien, las actividades con mayor reporte en todo el periodo son la lectura de periódicos y revistas y de libros, con uno de cada cuatro ciudadanos, seguidas de las ferias y el cine, que justamente en 2016, lideraron las actividades más realizadas en el último año por los medellinenses (véase gráfico 32).

Aunque la lectura de libros está entre las actividades más realizadas, sigue siendo un índice de lecturabilidad más bien bajo para un ciudadano promedio en Medellín.

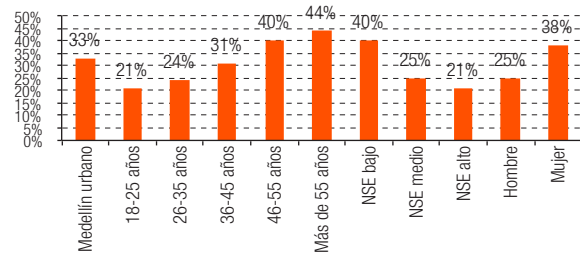
Gráfico 32. Medellín: Participación en actividades culturales 2009-2016



La actividad de visita a monumentos o sitios históricos se pregunta solo desde 2014.

Los conciertos le siguen en importancia, en el periodo 2009-2016 un promedio del 17% dijeron haber asistido, cifra muy similar a la de 2015 y 2016. Otras actividades que en promedio son reportadas por uno de cada diez ciudadanos son: visitar museos, monumentos históricos, conferencias y festivales. Por último, con los menores porcentajes están los carnavales y tertulias.

Gráfico 33. Medellín: personas que no participaron en el último año en actividades culturales por edad, NSE y Sexo, 2016



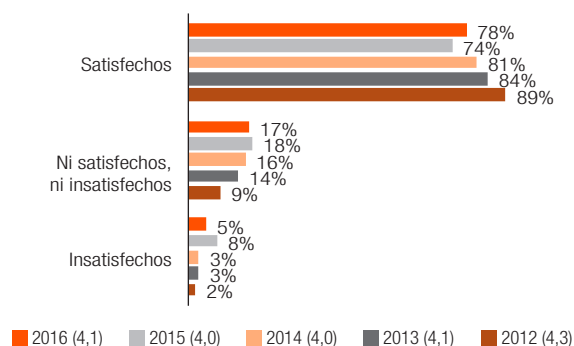
Retomando la cifra para 2016 de un 33% de ciudadanos que dijeron no haber participado en ninguna actividad cultural, vale la pena resaltar que ese resultado tiene diferencias apreciables por zonas, niveles socioeconómicos, por sexo e incluso por rangos de edad que se han mantenido como un rasgo característico de la Encuesta. Así, como se puede observar en el gráfico 33, son los mayores de 55 años quienes reportan un menor acceso a las actividades culturales (44% no acceden), mientras los más jóvenes son lo que muestran el mayor acceso, por encima del promedio de la ciudad (21% no acceden entre los 18 y 25 años y 24% no acceden entre los 26 y 35 años). Por NSE se tiene que es el bajo el que reporta el menor acceso (40% no acceden), mientras el medio y el alto muestran niveles inferiores al promedio de la ciudad. En el caso de las mujeres, estas reportan un menor acceso (38% no acceden frente a un 25% de los hombres). Por su parte, entre zonas también se observaron diferencias apreciables, así: en la nororiental un 42% reportó no haber accedido, siendo la cifra más alta, mientras en la suroccidental fue de un 23%, reportando el más bajo nivel de no participación.

Oferta recreativa y deportiva

En cuanto a la oferta recreativa y deportiva, en el periodo 2012-2016 el promedio de ciudadanos que se declararon satisfechos con dicha oferta alcanzó a ocho de cada diez. En la franja de neutralidad -ni satisfechos ni insatisfechos- se

ubicaron un 15%, mientras los insatisfechos fueron un 4%. Los resultados para 2016 no difieren mucho del resultado para el periodo, estando la satisfacción tres puntos porcentuales por debajo (véase gráfico 34).

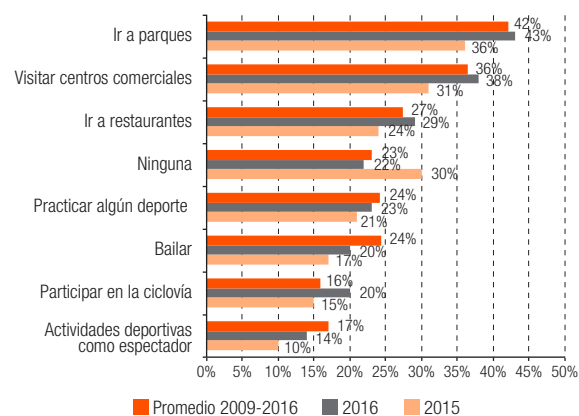
Gráfico 34. Medellín: satisfacción con la oferta recreativa y deportiva, 2012-2016



Entre paréntesis la calificación promedio, siendo 1 muy insatisfecho y 5 muy satisfecho. Con anterioridad a 2012 se consultaba por la satisfacción con la oferta cultural, recreativa y deportiva en una misma pregunta.

En relación con la satisfacción con la oferta cultural, la información histórica reportada en la Encuesta evidencia que la satisfacción con la recreación y el deporte es superior. En promedio, la diferencia ha sido de seis puntos porcentuales entre 2012 y 2016. En este último año, incluso, la diferencia fue mayor, llegando a ocho puntos porcentuales, a favor de la oferta recreativa y deportiva.

Gráfico 35. Medellín: Participación en actividades deportivas y recreativas 2015-2016



A diferencia de las actividades culturales, donde en promedio tres de cada diez ciudadanos reportaron no tener acceso, en las activida-

des deportivas y recreativas éste reporte es menor, llegando a dos de cada diez ciudadanos. Las actividades más reportadas para el promedio del periodo 2012-2016 fueron ir a parques (42%) y visitar centros comerciales (36%). De nuevo, estas mismas actividades fueron las más reportadas en 2016 con un 43% y 38%, respectivamente. (véase gráfico 35).

Por su parte, uno de cada cuatro ciudadanos dijo haber practicado algún deporte en el periodo de análisis, cifra muy similar a la del año 2016, seguido de cerca por bailar (24%), aunque en 2016 hubo una menor proporción frente al histórico, llegando a uno de cada cinco ciudadanos. La participación en la ciclovia para los mayores de 18 años se ubicó en el 16% en el periodo, mientras a 2016 aumentó frente al histórico ubicándose en dos personas de cada diez. Por último, las actividades deportivas como espectador también, como la ciclovia, se ubicaron por debajo del 20% de participación, el promedio histórico se ubicó en 17%, y a 2016 se ubicó tres puntos porcentuales por debajo (véase gráfico 35).

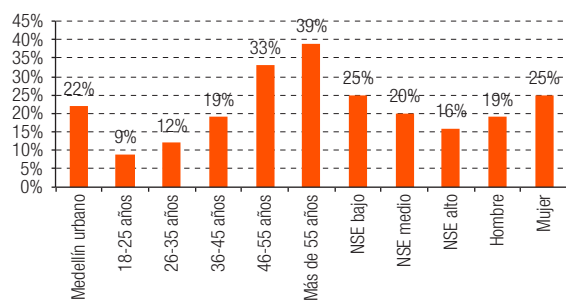
Como en años anteriores, se corrobora que la no participación en actividades tanto culturales como deportivas y recreativas no es uniforme ni por zonas, ni por NSE, ni por sexo.

Como en el caso de las actividades culturales, la no participación en actividades deportivas y recreativas esconde diferencias sustanciales por edad, sexo, NSE y por zonas de la ciudad. Como se observa en el gráfico 36, y en consonancia con los resultados para las actividades culturales, los más jóvenes son quienes más participan, mientras las personas de mayor edad presentan los mayores porcentajes de no acceso a dichas actividades; así, entre los 18 y 25 años el acceso asciende al 91%, mientras las personas mayores de 55 años presentaron la menor participación con un 61%, esto es, treinta puntos porcentuales por debajo frente a los más jóvenes. Las personas entre 46 y 55 años también presentan una baja participación relativa, ubicándose por debajo del promedio de la ciudad con un 67%, esto es, once puntos porcentuales por debajo. Se mantiene el resultado histórico de que es el NSE alto el de mayor par-

ticipación (84%), mientras el bajo es el de menor participación (75%); las mujeres también participan menos en las actividades deportivas y recreativas frente a los hombres, pero la diferencia es menor frente a lo acontecido con las actividades culturales. (véase gráfico 36).

En el caso de las zonas, se mantiene la zona nororiental como la de menor participación con un 71%, mientras la suroccidental fue la de mayor participación con un 87%, seguida de la centroccidental con un 83%. Sería interesante profundizar más adelante si existe alguna correlación entre la proximidad de los equipamientos y la mayor participación, pues justamente en estas zonas de mayor acceso reportado hay la mayor dotación de infraestructura para actividades deportivas (complejos deportivos en Belén (zona suroccidental) y el Estadio (zona centroccidental)). ●

Gráfico 36. Medellín: personas que no participaron en el último año en actividades deportivas y recreativas, por edad, NSE y sexo, 2016



SALUD

Desde 2014 la salud ocupa el primer lugar entre los aspectos más importantes para la calidad de vida de los habitantes de Medellín. Esto contrasta con el hecho de que la satisfacción con el servicio de salud ha venido deteriorándose paulatinamente, de manera que en 2016 se ubicó entre las más bajas (56%) con respecto a otros servicios por los que indaga la Encuesta, lo que podría estar relacionado con problemas en el acceso, de los que da cuenta el hecho de que seis de cada diez medellinenses reporten entrar al servicio de salud vía urgencias y que cuatro de cada diez medellinenses tengan que esperar seis días o más para que se les asigne una cita en consulta externa, cuando la ley estipula como plazo máximo tres días hábiles a partir del momento en que se solicita el servicio. Estas condiciones podrían estar incidiendo en el hecho de que no todos los que manifiestan requerir los servicios de salud hagan uso efectivos de ellos, pues 14% de quienes dicen haber tenido necesidad de atención en salud, manifestaron no haber accedido a ella.

Uno de los derechos fundamentales de toda persona es el goce del grado máximo de salud que pueda lograr, considerando la salud como un estado completo de bienestar físico, mental, social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades (Organización Mundial de la Salud, 2017). Teniendo en cuenta esto, es importante analizar la salud en el marco de la calidad de vida tanto desde la perspectiva objetiva, como la subjetiva. Esta última es la que se incluye en este informe, considerando que la visión individual sobre las propias circunstancias incide de manera importante en el bienestar de las personas y puede dar luces, por ejemplo, sobre el uso futuro que harán las personas de los servicios de salud y qué tan satisfechos se encuentran con los mismos. De esta manera, la Encuesta de Percepción Ciudadana recoge la percepción de los habitantes de Medellín respecto a la salud, a través de varias preguntas relacionadas con la condición de afiliación al Sistema de Salud, la necesidad y uso efectivo de los servicios de salud, el tiempo que deben esperar para recibirlos, el tipo de servicio que utilizan, la satisfacción con ellos y la percepción sobre el propio estado de salud.

Afiliación reportada

En 2016 el 95% de los habitantes de Medellín afirmaron estar afiliados a alguna entidad de seguridad social en salud, mientras que el 4% manifestó no estar afiliado. Respecto a los dos años anteriores⁴¹, estos porcentajes se mantienen relativamente estables y se acercan a los valores obtenidos a través de los indicadores objetivos.⁴²

La Encuesta profundiza también en la afiliación por tipos de regímenes. Así, del 95% de habitantes de Medellín que manifestó estar afiliado al sistema de salud en 2016, 65% reportó pertenecer al régimen contributivo, 33% al subsidiado y 2% a algún régimen especial, como el de las Fuerzas Armadas, Ecopetrol, las universidades públicas o el magisterio. De nuevo, estos porcentajes se mantienen relativamente estables con respecto a los dos años anteriores y se asemejan a los datos obtenidos en los indicadores objetivos.

Acceso al servicio de salud

La Encuesta de Percepción Ciudadana indaga por la situación de enfermedad de los medellinenses o su necesidad de atención en los servicios de salud, el uso efectivo de estos, el tipo de servicio utilizado (consulta externa o urgencias) y el tiempo que tuvieron que esperar para recibir la atención solicitada. Todos estos indicadores subjetivos pueden dar cuenta de las percepciones que tienen los medellinenses respecto al acceso a los servicios de salud.

Necesidad de atención y demanda de los servicios de salud

En 2016 un 70% de los habitantes de Medellín afirmaron haber estado enfermos o haber requerido los servicios de salud de alguna entidad⁴³. Esta proporción es la segunda más alta observada en el período 2008-2016⁴⁴, excediendo el rango observado para dicho período de entre cinco y seis medellinenses que requirieron los servicios de salud por cada diez de ellos (véase gráfico 37).

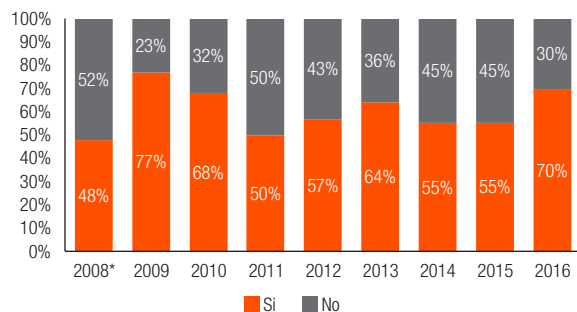
41 Se hace referencia a estos años porque la pregunta se incluye en la Encuesta a partir de 2014.

42 Para ampliar la información sobre el sector salud basada en indicadores objetivos puede remitirse al Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2012-2015, disponible en: http://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-en-medellin-2012-2015/?utm_source=Documentos%20Home&utm_campaign=Encuesta%202016&utm_medium=Botones%20Sidebar&utm_term=Informe

43 Como se explicó en la introducción de este informe, para 2016, la Encuesta de Percepción Ciudadana tuvo un cambio metodológico consistente en la ampliación de la representatividad mediante la extensión del grupo objetivo, de modo que no se privilegiara a los jefes de hogar (como se hacía antes) al momento de hacer la selección, sino que se tomara una muestra aleatoria una vez se llega al hogar a encuestar. En ese sentido, es pertinente aclarar que, en el caso específico de esta pregunta, los cambios observados en los resultados entre 2015 y 2016 son similares cuando se analizan los resultados solo para jefes de hogar. Lo anterior implica que el cambio observado en los resultados no está asociado a la inclusión de perfiles adicionales o diferentes a los que tradicionalmente se encuestaban.

44 La Encuesta incluye la pregunta respecto a la necesidad de hacer uso de los servicios de salud a partir del año 2008. Como se aclara en el gráfico, desde 2009 se realiza una modificación en el período de referencia, ampliándolo a un año.

Gráfico 37. Medellín: en el último año, ¿usted o alguien de su hogar requirió algún servicio de salud o estuvo enfermo? 2008*-2016



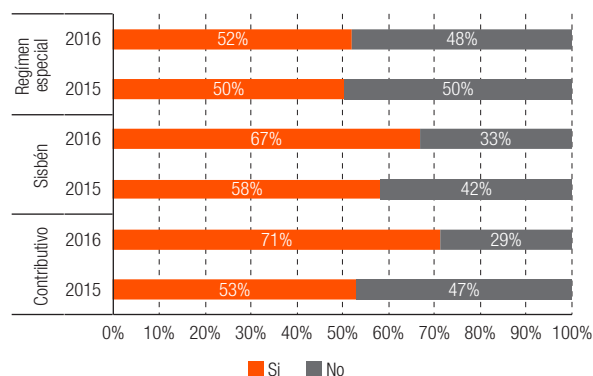
*Nota aclaratoria: en 2008 el período de referencia de esta pregunta era de seis meses. De 2009 en adelante se pregunta por el último año.

En cuanto a las diferencias por edades, en general se observa que la necesidad de atención o la situación de enfermedad va aumentando a medida que aumenta la edad: mientras que para 2016 el 64% de los medellinenses entre 18 y 25 años de edad requirieron los servicios de salud, para los de más de 55 años la proporción asciende a 74%. Este patrón es similar al observado en el resto del período analizado.

Por sexo, en general, se observa que las mujeres manifiestan requerir los servicios de salud en mayor medida que los hombres: para 2016, mientras que 65% de los hombres medellinenses manifestaron necesidad de atención en salud, la proporción ascendió a 73% para las mujeres, una diferencia de 8 pp. En cuanto al total del período 2008-2016 - con excepción del año 2012 cuando el requerimiento de servicios de salud casi se igualó entre ambos sexos- se observa que las mujeres superan a los hombres por 7 pp en promedio en sus necesidades de los servicios de salud.⁴⁵

Además de este análisis por grupos etarios y sexo, también es pertinente analizar la necesidad de atención desagregada por tipos de regímenes. En la gráfica 38 se observa que, entre uno y otro año, para todos los regímenes hay un incremento en el porcentaje de medellinenses que manifiestan haber requerido los servicios de salud, siendo más evidente en el caso del régimen contributivo en el que, para 2016, siete de cada diez medellinenses requirieron los servicios de salud, seguido por el subsidiado en el que fueron entre seis y siete por cada diez, y los regímenes especiales, en los que cinco de cada diez los requirieron.

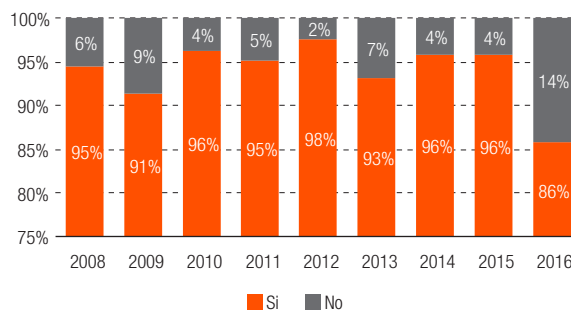
Gráfico 38. Medellín por tipos de regímenes: en el último año, ¿usted o alguien de su hogar requirió algún servicio de salud o estuvo enfermo? 2015-2016



Nota: Para el caso de los regímenes especiales, los datos deben tomarse con cautela, pues la muestra es pequeña (22 observaciones) por lo que el margen de error es mayor.

Luego de analizar los resultados respecto a la necesidad de atención, la Encuesta se enfocó en averiguar sobre la búsqueda de la atención requerida. Así, entre aquellos que necesitaron los servicios de salud, se pregunta quienes hicieron efectivamente uso de ellos. En Medellín, del 70% que manifestó haber requerido los servicios de salud de cualquier entidad, un 86% afirmó haber hecho uso de estos, frente a un 14% que manifestó no haberlo hecho. Este resultado no solo es menor que el observado en 2015, (96%) sino que es la menor proporción observada en todo el período analizado.

Gráfico 39. Medellín: ¿utilizaron los servicios de salud de cualquier entidad?, 2008-2016



45 No se presenta el análisis por NSE y zonas de la ciudad porque no se hallaron diferencias significativas.

Por edades, los resultados de esta pregunta muestran para 2016 que, a medida que aumenta la edad, hay un mayor uso reportado del servicio de salud. Así entre jóvenes y adultos mayores es evidente el contraste (véase gráfico 40): mientras que de los jóvenes de 18-25 años que manifestaron haber requerido los servicios de salud un 64% reportó haber hecho uso de estos, para los adultos mayores de 55 años la proporción asciende a 74%. Lo anterior tiene sentido en la medida que, durante toda la vida hay una acumulación gradual de daños moleculares y celulares, que en los adultos mayores implican una carga mayor asociada al deterioro generalizado y progresivo de las funciones del cuerpo, mayor vulnerabilidad a factores del entorno y, por consiguiente, mayores probabilidades de sufrir enfermedades. (Organización Mundial de la Salud, 2015).

Por zonas de la ciudad para 2016 se observa que tanto la zona nororiental como la centro-oriental muestran un uso de los servicios inferior al promedio de la ciudad, con 73% y 80% de medellinenses que reportan utilizar los servicios, respectivamente. En contraste, las zonas suroccidental (95%), centroccidental (94%), suroriental (93%) y noroccidental (93%) presentan niveles de uso del servicio superiores a la media de la ciudad.⁴⁶

Gráfico 40. Medellín por edades: ¿utilizó los servicios de salud de cualquier entidad?, 2016

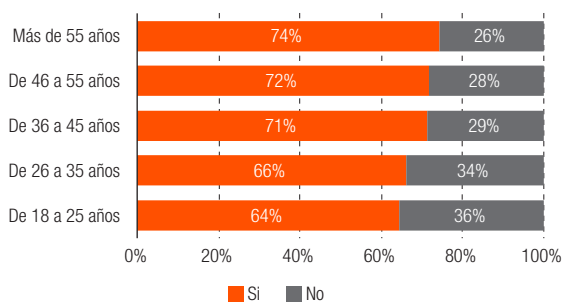
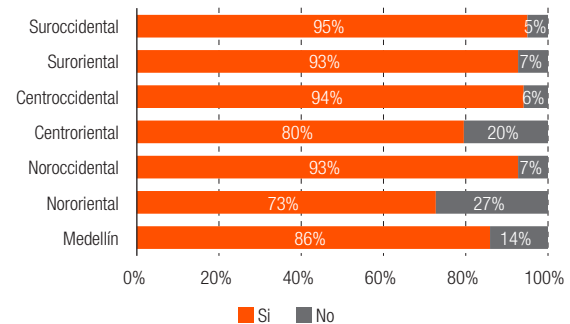


Gráfico 41. Medellín por zonas: ¿utilizó los servicios de salud de cualquier entidad?, 2016



Como puede verse, no todos los que manifiestan necesidad de los servicios de salud hacen uso efectivo de ellos, es decir no todos acceden a la atención requerida. La literatura referente a la demanda de los servicios de salud señala como principales determinantes de esta los ingresos de las personas, los costos – en términos de dinero y tiempo – de la atención, el estado de salud percibido, percepciones sobre la calidad del servicio, creencias y expectativas respecto a las enfermedades, entre otros (García, 2014).

Los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana muestran una satisfacción decreciente con el servicio de salud que, además es inferior a la satisfacción que se reporta con otros bienes públicos. También, como se verá más adelante, cuatro de cada diez usuarios manifiestan que tardan más de seis días en recibir la atención requerida. Asimismo, aunque en el deber ser del sistema de salud se plantea la consulta externa como la vía de acceso más frecuente e importante a este, en Medellín hay una mayoría que utiliza las urgencias como vía expedita de entrada al servicio.

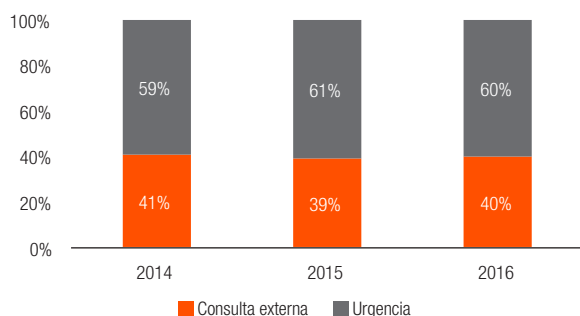
Este panorama da cuenta de un descontento creciente con el servicio en un contexto que plantea barreras para acceder de manera adecuada al mismo. En ese sentido, los usuarios podrían estar decidiendo no hacer uso del servicio de salud, pese a necesitarlo, con base en su percepción respecto a la calidad del mismo, influenciada además por la constante información que reciben respecto a la saturación de los servicios de urgencias, las demoras en la atención y la complicada situación financiera de las EPS.

46 Por sexo no se presentaron diferencias significativas.

Tipo de servicio utilizado

Seguidamente, entre aquellos habitantes de Medellín que reportaron haber utilizado los servicios de salud, la Encuesta indaga por el tipo de servicio utilizado, esto es si el usuario accedió a los servicios de salud a través de consulta externa o de urgencias. Como se aprecia en el gráfico 42, desde 2014 – año en el que se incluyó esta pregunta en la Encuesta – seis de cada diez medellinenses acceden a los servicios de salud vía urgencias, frente a cuatro de diez que lo hacen vía consulta externa.

Gráfico 42. Medellín: ¿fue por consulta externa o urgencia?, 2014-2016



En cuanto a la situación por edades, para 2016 se encontró que la mayoría de los jóvenes (66%) ingresan a los servicios de salud a través de urgencias y que, en la medida en que la edad se va incrementando tiende a presentarse un aumento en el uso de la consulta externa de manera que, por ejemplo, para los medellinenses mayores de 55 años el uso de las urgencias es considerablemente menor (48%) que la media de la ciudad. Por su parte, los resultados por NSE muestran para 2016 que tanto el nivel bajo como el medio tienen un uso de las urgencias similar al observado en todo Medellín (63% y 59%, respectivamente), mientras que en el nivel alto hay una mayor proporción de medellinenses que manifestaron optar por la consulta externa (51%).⁴⁷

⁴⁷ No se presentan los resultados desagregados para zonas de la ciudad, ni para sexo pues no se hallaron diferencias significativas.

Gráfico 43. Medellín por NSE: ¿fue por consulta externa o por urgencias?, 2016

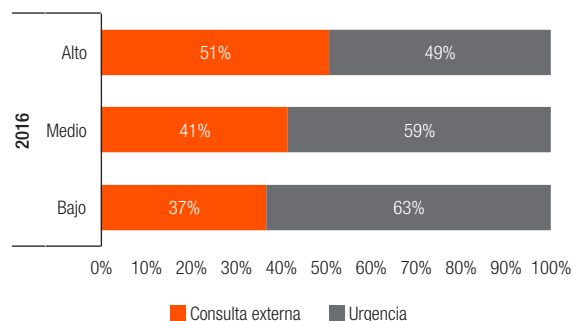
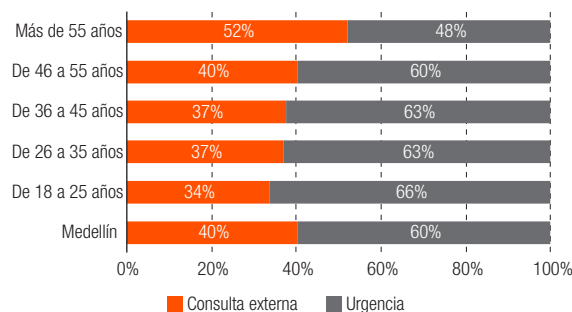


Gráfico 44. Medellín por grupos de edad: ¿fue por consulta externa o por urgencias?, 2016



“La atención por el médico general es la más importante y frecuente puerta de entrada al sistema. La oportunidad en este nivel de atención es directamente proporcional al acceso a los servicios y su resolutivez es vital para la eficiencia del sistema pues orienta y racionaliza la demanda a niveles superiores de complejidad y especialidad. Una respuesta rápida en este nivel contribuye a la detección y tratamiento en etapas iniciales del proceso patológico disminuyendo la incapacidad, secuelas y riesgos inherentes a él y disminuye la congestión e inadecuada utilización de servicios especializados y de urgencias” (Resolución 1446 de 2006. Anexo técnico, 2006).

Desde hace varios años, Medellín experimenta una saturación importante en los servicios de urgencias. Los diagnósticos realizados sobre este problema citan entre sus causas la inoportunidad en las consultas ambulatorias de especialistas; la falta de red de servicios de las EPS para la atención de consulta no programada y/o consulta prioritaria; la inoperancia del segundo nivel de atención; el cierre de camas de ginecología y pediatría; la insuficiencia de camas para tratar

patologías de salud mental; el uso inadecuado de los servicios de salud y la poca capacidad resolutoria en la operación de los servicios de urgencias, atención prioritaria y las IPS los fines de semana. Por su parte, la Comisión de Salud identifica como principal causa la falta de oportunidad y continuidad en la atención de las IPS básicas (Medellín Cómo Vamos, 2016).

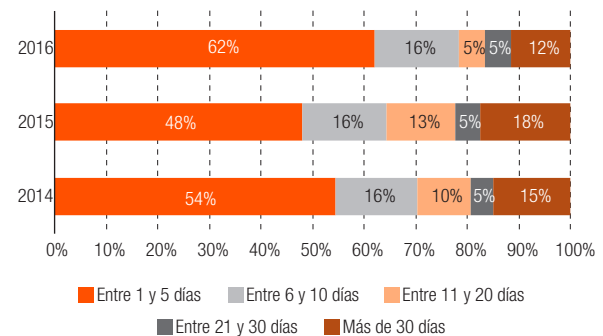
En aras de darle solución al problema, en agosto de 2016 la Alcaldía de Medellín creó el Centro Integral de Gestión del Acceso a los Servicios de Salud (CIGA), con el objetivo de garantizar la atención oportuna de los pacientes cuyo estado no amerita ingresar a urgencias, direccionándolos a la consulta externa o a la consulta prioritaria. A un mes de operación del CIGA, en septiembre de 2016, la Secretaría de Salud reportaba que se había logrado una descongestión de los centros de urgencias del 15%, con 6.651 personas remitidas. El trabajo de campo de la Encuesta de Percepción Ciudadana se realizó entre finales de octubre y principios de noviembre por lo que, intuitivamente, cabría esperar que a esta fecha el efecto de descongestión del CIGA fuese mayor, según lo estipulado desde su lanzamiento por la administración municipal. No obstante, como lo muestran los resultados de la Encuesta de Percepción aún hay una mayoría de los usuarios que acceden a los servicios de salud vía urgencias.

Tiempo de espera para asignación de citas

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando, como ya se dijo, que una de las principales causas de la saturación de los servicios de urgencia puede ser la falta de oportunidad en la atención, es pertinente analizar el tiempo que los medellinenses manifiestan que transcurre entre la solicitud de la cita y la recepción del servicio solicitado. En 2016, se encontró que para 62% de los usuarios del servicio de salud en Medellín pasaron entre uno y cinco días para recibir el servicio, proporción significativamente mayor a la observada en 2015, que fue de 48%. Cabe resaltar que, según lo estipula la ley⁴⁸, la asignación de las citas de

medicina general no podrá exceder los tres días hábiles, contados a partir de la solicitud, por lo que, para la proporción restante de usuarios del servicio, esto es 38%, la asignación de las citas está tardando más de seis días, esto es, por fuera del plazo establecido por la ley.

Gráfico 45. Medellín: ¿cuántos días transcurrieron entre el momento de pedir la cita y el momento del servicio?, 2014-2016



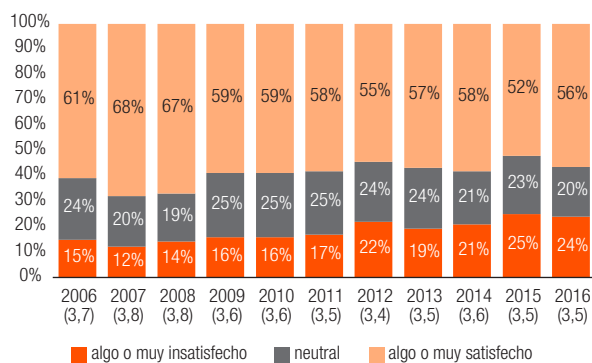
Desglosando los resultados por NSE, el tiempo transcurrido para recibir el servicio en los niveles bajo y alto es similar al de Medellín en su totalidad, con cerca de seis de cada diez medellinenses en esos niveles que manifiestan ser atendidos en un plazo de uno a cinco días mientras que para el nivel medio esta cantidad cae a cinco de diez. Por zonas, los tiempos de espera están en línea con el promedio de la ciudad, con seis de diez personas recibiendo el servicio en un plazo de uno a cinco días. La excepción son las zonas suroriental y suroccidental, donde siete de diez medellinenses manifiestan ser atendidos en ese plazo. Por rangos de edad, los resultados muestran similitudes con los de la ciudad en su conjunto. No obstante, los mayores de 55 años exhiben una proporción de 52% de medellinenses que manifiestan recibir el servicio en un plazo de uno a cinco días, esto es inferior a la media de la ciudad (62%).

48 Resolución 1552 de 2013

Satisfacción con el servicio

Posteriormente, la Encuesta indaga por la satisfacción de los habitantes de Medellín con el servicio de salud recibido. Para 2016, la calificación promedio que obtuvieron los servicios de salud fue de 3,5, en una escala de satisfacción que va de uno a cinco, siendo uno muy insatisfecho y cinco muy satisfecho, sin cambios con respecto al año anterior. Ello significó que 56% de los habitantes de Medellín estuvieron algo o muy satisfechos con el servicio, 20% fueron neutrales y 24% estuvieron algo o muy insatisfechos.

Gráfico 46. Medellín: ¿qué tan satisfecho está usted con el servicio de salud que ha recibido?, 2006 - 2016



Como se observa en la gráfica 46, la satisfacción con el servicio de salud viene en declive desde hace varios años, a la par con un crecimiento de los insatisfechos: en 2006, al inicio del período, el 61% manifestaba estar satisfecho con el servicio de salud. Al año siguiente, en 2007, los satisfechos llegaron al 68%, el valor más alto del período. Luego, en 2008 disminuyen levemente y, en 2009 hay una mayor caída, reduciendo los satisfechos al 59%. A partir de ese año, la proporción de satisfechos con el servicio de salud continúa descendiendo de manera sostenida, hasta llegar a 55% en 2012, mismo año en el que se presenta un aumento significativo de los insatisfechos que llegan a 22%. En los dos años siguientes, 2013 y 2014, los satisfechos aumentan levemente hasta llegar a 58%. En 2015, sin embargo, vuelven a disminuirse, hasta llegar a 52%, el valor histórico más bajo del período, mientras que los insatisfechos llegan al 25%, el

valor histórico más alto del período. Luego, en 2016, se reportaron como satisfechos, el 56% de los que hicieron uso de los servicios de salud y como insatisfechos el 24%.

Este nivel de satisfacción se mantiene, si se analiza a nivel de NSE y sexo en 2016, mientras que por zonas se encontró que la centroriental (47%) y suroriental (49%) tienen niveles de satisfacción por debajo del promedio de la ciudad. Además, por rangos de edad también se encontraron diferencias: hay una menor proporción de satisfechos entre los adultos de 36-45 años (45%) y también entre los jóvenes de 18-25 años, mientras que los adultos mayores de 55 años muestran la mayor proporción de satisfechos (61%).

Es importante destacar también que, comparada con la satisfacción expresada respecto a otros bienes públicos, la satisfacción con el servicio de salud es la más baja: 56% están satisfechos con el servicio de salud frente a 92% satisfechos con el gas domiciliario, 91% satisfechos con el servicio de agua, 91% satisfechos con el servicio de energía eléctrica, 82% satisfechos con la vivienda, 81% satisfechos con el barrio, 78% satisfechos con la oferta recreativa y deportiva, 71% satisfechos con la educación, 70% satisfechos con la oferta cultural de Medellín, y 59% satisfechos con el estado de las vías, entre otros.

Estado de salud percibido

Finalmente, la Encuesta se concentra en la percepción que tienen los medellinenses sobre su propio estado de salud, siendo esta de singular importancia pues, según indican algunas investigaciones (Shields & Shanin, 2001), la calificación de la propia salud está basada no solo en el estado físico, sino también en el bienestar general y aspectos como el estar en forma, por lo que tiene un alto poder predictivo para la incidencia de enfermedades crónicas, el uso de servicios médicos y la pérdida de funciones, de manera que la percepción sobre el propio estado de salud es un indicador relevante en términos de bienestar.

Como se ve en el gráfico 47, durante el período 2010-2015⁴⁹, en promedio 71% de los ciudadanos manifestaron tener un estado de salud bueno o muy bueno, 25% dijeron que era regular y 4% que era malo. En 2016, en general, los datos muestran un desmedro de ese estado de salud autopercebido pues hubo una menor proporción de personas que consideraron su estado de salud como bueno, 63%, y simultáneamente una mayor proporción de los que lo calificaron como regular, 32%, mientras que los que dijeron que era malo se mantuvieron en 4% (véase gráfico 48).

Gráfico 47. Medellín: percepción sobre el estado de salud propio, 2016

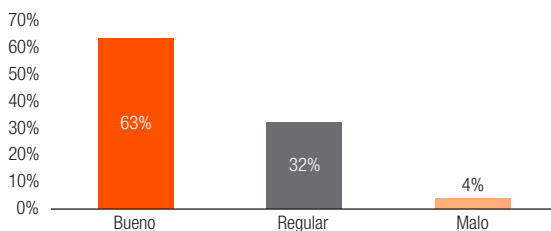
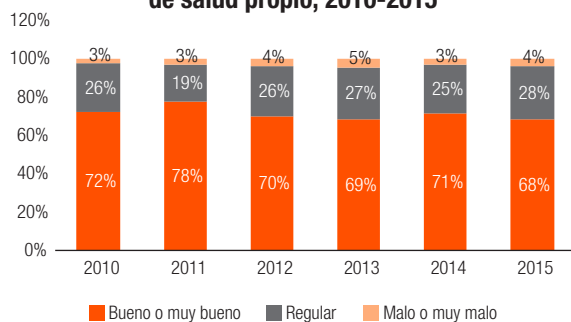


Gráfico 48. Medellín: percepción sobre el estado de salud propio, 2010-2015



Por edades, la percepción del estado de salud propio se deteriora a medida que aumenta la edad: 77% de los jóvenes de 18 a 25 años manifestaron tener un estado de salud bueno, 71% para los medellinenses de 26 a 35 años, 66% para los que tienen 36 a 45 años, 60% para los que tienen de 46 a 55 años y 43% para los que tienen más de 55 años.

Por NSE, el bajo y el medio presentan proporciones similares a la de Medellín, mientras que el nivel alto supera el nivel medio de la ciudad con 69% que dicen sentirse bien.

Por zonas, en la nororiental la proporción de personas que manifiestan tener un buen estado de salud (58%) está por debajo de la de la ciudad, mientras que en la centroriental (69%), centroc-

idental (69%) y suroccidental (68%) superan al promedio de la ciudad.

En cuanto al análisis por sexo, se encuentra una diferencia importante: mientras que el 73% de los hombres manifestaron en 2016 que su estado de salud fue bueno (por encima del promedio de la ciudad), en las mujeres esta proporción era de 56% (por debajo del promedio de la ciudad). En la literatura referente a este tema, se plantea que los hombres tienden a sobrevalorar su estado de salud mientras que, comparativamente, las mujeres tienen un mejor conocimiento sobre su salud y, además, valoran el riesgo de una manera diferente a ellos, posiblemente influenciadas porque la educación en salud dirigida a ellas ha tenido el sello distintivo de la enseñanza de técnicas de autoexamen y detección temprana de condiciones que se pueden tratar con éxito si se detectan a tiempo (Idler, 2003)

En suma, el panorama que brinda la Encuesta de Percepción Ciudadana muestra una ciudadana que designa a la salud como el aspecto más importante para su calidad de vida. No en vano, desde 2014 ocupa el primer lugar entre los aspectos propuestos, con siete de cada diez medellinenses que lo consideran el más importante. Sin embargo, siendo un aspecto crítico, la satisfacción con el servicio de salud continúa decreciendo y se ubica entre las más bajas, comparada con otros bienes públicos por los que pregunta la Encuesta. Ello podría estar relacionado con el hecho de que las condiciones de equidad en el acceso parecen no ser ideales para los medellinenses: en 2016 fue considerado el segundo aspecto con mayor acceso desigual y el segundo ámbito donde hay mayor discriminación en la ciudad. Esta percepción podría estar justificando el hecho de que sea el tercer aspecto de la administración del alcalde Federico Gutiérrez que genere menor satisfacción y, además, que los habitantes de la ciudad designen la inversión en salud como la segunda acción gubernamental que generaría mayor reducción de la desigualdad.

⁴⁹ Desde 2010 la Encuesta de Percepción Ciudadana incluye la pregunta referente a la percepción del estado de salud propio. Entre 2010 y 2015 se le daban al encuestado cinco opciones: 1. Muy bueno, 2. Bueno, 3. Regular, 4. Malo, 5. Muy malo. A partir de 2016, se le brindan al encuestado tres opciones: 1. Bueno, 2. Regular, 3. Malo. En ese sentido los resultados no son estrictamente comparables por lo que se presentan de manera separada.



Un modelo de atención de cara al ciudadano

Sergio Andrés Tobón Ospina,
director de Desarrollo Social de Proantioquia
y director del Centro de Pensamiento Social

Los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín Como Vamos 2016, significan un importante reto de política de cara al modelo de atención en salud que tenemos. Según la Encuesta, los asuntos de cobertura no parecen ser una preocupación, aunque sigue existiendo un porcentaje importante de personas sin afiliar (5%) que se mantiene en línea con los datos de no afiliación a nivel nacional (5,51% para el 2015 según Así Vamos en Salud⁵⁰). Sin embargo, al revisar el uso de los servicios de salud si se encuentra un hecho preocupante: hubo un mayor porcentaje de personas que requirieron el servicio de salud o estuvieron enfermos (70% en 2016 vs. 55% en 2015), y al mismo tiempo, se dio una caída en el porcentaje de personas que utilizaron los servicios de salud (86% en 2016 vs. 95% en 2015).

Sobre lo anterior se pueden hacer dos lecturas complementarias. La primera es que las personas se están autoexcluyendo de los servicios de salud y la segunda es que perciben el servicio como malo. Para corroborar este fenómeno es diciente que el mayor porcentaje de acceso de las personas es a través de las urgencias (61% en 2016 vs. 60% en 2015). Esto lo que genera es un reto para la gestión del nivel básico de atención del sistema, que por la forma en que está organizada la provisión, debería ser la puerta de entrada para todos los usuarios.

Esto, además de congestionar los servicios de urgencias⁵¹, genera un impacto negativo en la percepción de las personas sobre el sistema de salud. Así pareciera corroborarlo el hecho que la satisfacción ciudadana con los servicios de salud en Medellín no tenga cambios

50 Así Vamos en Salud (2017). Indicadores de aseguramiento en Colombia.

51 El Colombiano (2016). Listo plan para descongestionar urgencias. <http://www.elcolombiano.com/antioquia/crisis-de-la-salud-tambien-impacta-a-uraba-AB4773673>

significativos en los últimos años⁵². A nivel nacional, también parece existir una situación similar: según el Índice Así Vamos en Salud la proporción de pacientes que percibieron como apropiados los tiempos de espera para ser atendidos en medicina general es del 44%⁵³. Si bien no son indicadores comparables, si generan alguna evidencia sobre la percepción de calidad que tienen los usuarios sobre el sistema.

Ahora bien, adicional al hecho que las personas están accediendo al sistema a través de urgencias, lo están haciendo en su mayoría por las razones equivocadas. En las IPS de alta complejidad las urgencias clasificadas en TRIAGE III, IV y V, las que suponen un menor riesgo, representan el 48% de las atenciones; en las de mediana complejidad son el 47% y en las de baja complejidad son del 51%⁵⁴.

Por esto, la gran oportunidad que representa los resultados de la Encuesta de Percepción en términos de instrumentos de gestión pública es la revisión y el mejoramiento del modelo de atención, teniendo como centro al ciudadano. Si bien ya se dieron los primeros pasos, a través de una iniciativa como el Centro Integrado de Gestión para el Acceso a los Servicios de Salud – CIGA, hay innumerables retos en términos de articulación de la red pública y privada, así como la continuidad de la prestación entre regímenes, las rutas integradas de atención, entre otros.

Si bien algunos de ellos no dependen exclusivamente de la administración municipal, si es posible generar arreglos institucionales locales que hagan más eficiente la toma de decisiones en pro de la mejor atención a la ciudadanía. Por eso, se hace más valioso la participación de la Alcaldía de Medellín, la Secretaría de Salud, las EPS y las IPS de la región en la mesa de trabajo sobre el Acuerdo Social por la Salud que impulsa Proantioquia, ya que propicia un escenario de legitimidad y visión compartida de cara al mejoramiento del sistema de salud. ●

52 Según la Encuesta de Percepción Ciudadana, la satisfacción ciudadana con los servicios de salud ha estado variando entre el 52% y el 67% en el período comprendido entre el 2008 y el 2015. Para el 2016 fue de 56%.

53 Así Vamos en Salud (2016). Índice Así Vamos en Salud. <http://www.asivamosensalud.org/sites/default/files/indice2016/>

54 Secretaría de Salud de Medellín y Universidad CES (2016). Análisis urgencias proyecto acceso 2014-2015.

SEGURIDAD CIUDADANA

El 51% de los ciudadanos se sintió seguro en Medellín, un 34% mostró neutralidad (ni seguro ni inseguro) y un 15% dijo sentirse inseguro en 2016. Por su parte, la percepción de seguridad en el barrio siguió siendo mayor a la de la ciudad; así, el 73% de los ciudadanos dijo sentirse seguro en su barrio, un 18% reflejó neutralidad (ni seguro ni inseguro), mientras un 9% manifestó sentirse inseguro. Ambos resultados no difieren de los promedios históricos para el período 2006-2016. Los tres problemas más importantes identificados como generadores de inseguridad en los barrios fueron: la drogadicción (31%), las pandillas (19%) y los atracos callejeros (14%). Según los ciudadanos, las acciones más importantes para mejorar la seguridad en sus barrios son: mayor presencia policial (20%), generación de empleo (19%) y mayor capacidad de reacción de las autoridades (10%). Por su parte, el 15% de los habitantes de Medellín dijeron haber sido víctimas de un delito en el último año, cuatro puntos porcentuales por encima del promedio histórico del período 2006-2016; de quienes fueron víctimas de algún delito en 2016, seis de cada diez dijo no haber denunciado ante las autoridades, cifra similar a la del promedio histórico del período en mención.

La percepción de la seguridad tanto en la ciudad como en el barrio es uno de los aspectos clave para entender la importancia de consultar a la ciudadanía sobre diversos asuntos que afectan su calidad de vida. Como afirma la OCDE en su Índice para una Vida Mejor, “la seguridad individual es un factor determinante para el bienestar de las personas que incluye el riesgo de que sean víctimas de un asalto físico o de otro tipo de delito. El delito puede ocasionar la pérdida de vidas y propiedades, así como causar dolor físico, estrés post-traumático y ansiedad. Uno de los mayores impactos del delito en el bienestar de las personas es la sensación de vulnerabilidad que les infunde.”⁵⁵ En esta definición se pueden identificar dos elementos importantes relacionados con la percepción de seguridad, al referirse al riesgo, dicho riesgo no sólo se refiere a condiciones objetivas que lo definen sino también a condiciones subjetivas que permean el riesgo percibido de ser víctima de algún delito, y que se basa justamente en la percepción de seguridad o inseguridad en su entorno más cercano o en un territorio dado. En el segundo punto, ampliando la definición de la OCDE, es posible afirmar que no sólo quienes son víctimas de algún delito pueden sentirse más vulnerables, sino también quienes no son víctimas, pero perciben condiciones de inseguridad.

En Medellín, ha ocupado en varias ocasiones un puesto prioritario en la agenda ciudadana, como se vio con anterioridad en el capítulo sobre bienestar subjetivo y agenda ciudadana; específicamente en los años 2009 y 2010 estuvo entre los tres primeros puestos en la agenda, mientras en el caso de los factores priorizados para la calidad de vida individual, ha ocupado entre el quinto puesto y el séptimo puesto. Adicionalmente, en ejercicios

55 Tomado de:

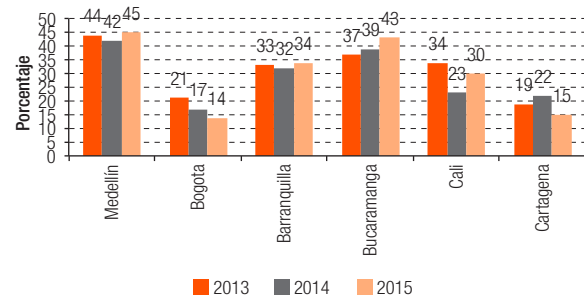
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/safety-es/>

56 Aquellos aspectos de la evaluación ciudadana que resultan ser importantes para explicar la satisfacción con Medellín como una ciudad para vivir, y en las que la percepción ciudadana denota un mal desempeño.

57 En el caso de la Red solo se toman las ciudades de mayor tamaño poblacional para hacer el comparativo, entendiendo que las ciudades más pequeñas pueden tener características distintas a las más grandes que hagan que la comparación no sea tan útil. Para 2016, no se cuenta aún con la información de todas las ciudades de la Red. Específicamente, para el caso de las grandes ciudades, al momento de redacción de este informe, ni Barranquilla ni Cali habían presentado públicamente sus resultados.

estadísticos para determinar acciones estratégicas de mejora para Medellín como una ciudad para vivir⁵⁶, la mejora en la percepción de seguridad ciudadana ha resultado ser el único factor relevante, desde 2012, año en el que por primera vez se hizo el ejercicio.

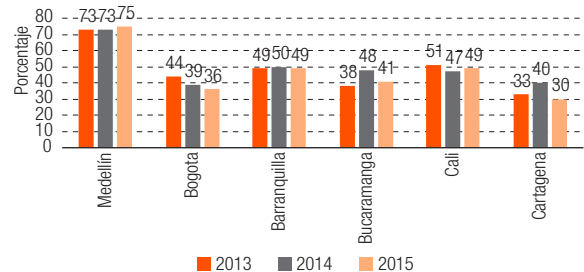
Gráfico 49. Ciudades colombianas: percepción de seguridad en la ciudad, 2013-2015



Fuente: Red Cómo Vamos - Ipsos Napoléon Franco. Los porcentajes corresponden a quienes se sintieron entre seguros y muy seguros

De los resultados en cuanto a la percepción de seguridad en la ciudad en el contexto de la Red de Ciudades Cómo Vamos⁵⁷ se tiene que Bucaramanga y Medellín han mostrado los resultados más altos para el periodo 2013-2015, mientras Cartagena y Bogotá muestran la percepción de seguridad más baja para el mismo periodo. Para 2015, específicamente, Medellín triplica el porcentaje de percepción de seguridad frente a Cartagena y Bogotá (véase gráfico 49). En el periodo, Bogotá ha mostrado una tendencia clara de reducción de la percepción de seguridad, pasando de 17% a 14% entre 2013 y 2015, mientras Bucaramanga mostró una tendencia positiva de aumento de la percepción, al pasar de 37% en 2013 a 43% en 2015. En el caso de Medellín, en dicho periodo se mantuvo por encima de cuatro de cada diez personas diciendo que se sienten seguras en la ciudad.

Gráfico 50. Ciudades colombianas: percepción de seguridad en el barrio, 2013-2015

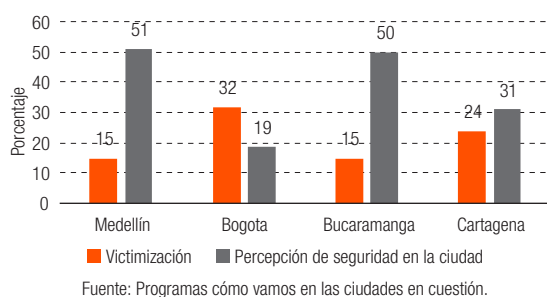


Fuente: Red Cómo Vamos - Ipsos Napoléon Franco. Los porcentajes corresponden a quienes se sintieron entre seguros y muy seguros

De otro lado, la percepción de seguridad en el barrio para el mismo periodo se ubicó en todas las ciudades de comparación por encima de la percepción de seguridad en la ciudad. Esto podría explicarse, como decíamos en anteriores informes, porque en el barrio se perciben más factores protectores (vecindad, conocimiento del entorno, entre otros), mientras que la percepción de seguridad en la ciudad está más impactada por una multiplicidad de factores, entre ellos el de la exposición de los delitos a través de los medios de comunicación. No obstante, será necesario profundizar en las razones detrás de esta diferencia persistente entre la percepción de seguridad en el barrio y en la ciudad.

El caso de Medellín sobresale, pues de lejos es la ciudad con mayor percepción de seguridad en el barrio, ubicándose en todo el periodo por encima del 70%, y con más de veinte puntos de diferencia frente a las ciudades que le siguen en mayor nivel de percepción, esto es Barranquilla y Cali. De nuevo, Bogotá y Cartagena son las de menor percepción de seguridad y, de nuevo, Bogotá es la ciudad que muestra una clara tendencia de reducción de la percepción en el periodo, pasando de 44% en 2013 a 36% en 2015.

Gráfico 51: Ciudades colombianas: victimización y percepción de seguridad en la ciudad, 2016

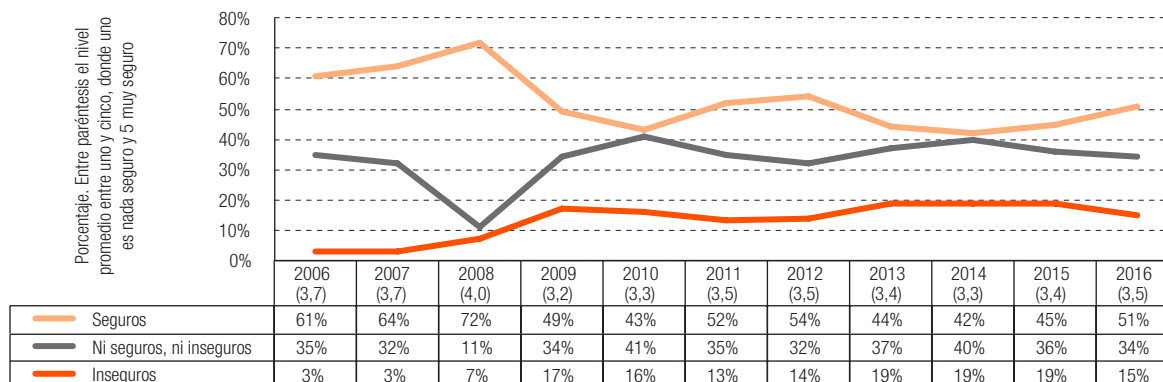


Para 2016, Medellín junto con Bucaramanga mantienen la más alta percepción de seguridad en la ciudad, más que doblando el porcentaje de ciudadanos que se sienten seguros en Bogotá. Son estas mismas ciudades las que presentan el menor nivel de victimización, ambas con un 15%, representando menos de la mitad de la victimización de Bogotá (32%) y por debajo del nivel de Cartagena que se ubicó en un 24%. Aunque son pocos datos para plantear una correlación, en años anteriores y con base en información de más ciudades se ha podido constatar que existe una correlación inversa entre victimización y percepción de seguridad en la ciudad, esto es: conforme la victimización es más alta, la percepción de seguridad es más baja, y viceversa. Con la información consignada en el gráfico 51 se evidencia esta correlación inversa.

En el periodo 2006-2016 la percepción de seguridad en la ciudad en Medellín ha mostrado cambios importantes, como puede observarse en el gráfico 52. Con un 72% de percepción de seguridad en 2008, como máximo, y un mínimo de 42% en 2014. Los resultados para 2006-2008 fueron los más positivos en cuanto a percepción y a partir de allí ha estado fluctuando entre cuatro y cinco personas de diez que se sienten seguras en la ciudad. En promedio, en el periodo un 52% de los ciudadanos dijeron sentirse seguros en la ciudad, un 33% se ubicaron en la franja de neutralidad (ni seguros ni inseguros), mientras un 13% dijeron sentirse inseguros.

Para 2016, específicamente, se observan unos valores muy cercanos a los del promedio del periodo; así, 51% dijeron sentirse seguros en Medellín, un 34% se ubicaron en la franja de neutralidad, y un 15% se sintieron inseguros en la ciudad.

Gráfico 52. Medellín: percepción de seguridad en la ciudad, 2006-2016



Aunque en 2016 no se consultó por las razones para la percepción de seguridad de los ciudadanos, es importante recordar que cuando se ha consultado a las personas quienes se han sentido inseguras, han expresado principalmente que en general hay inseguridad, los robos y atracos, y la violencia, esto está en consonancia con la Encuesta de Convivencia y Seguridad del DANE que para Medellín muestra que para quienes dijeron sentirse inseguros en 2016, la principal razón fue porque hay delincuencia común, robos y agresiones con un 95% expresando dicho argumento, incluso por encima de la información que dicen ver en los medios de comunicación (88%), la presencia de combos y pandillas (84%) o que ellos, familiares o amigos hayan sido víctimas de algún delito (60%). Así las cosas, la percepción está más ligada con cierto nivel percibido de delincuencia que con una manifestación de que ese nivel ha aumentado o que lo ha tocado directamente a él como individuo o a alguien cercano.

En el caso de quienes se ubicaron en la franja de neutralidad⁵⁸, en años anteriores han aludido a que no se puede generalizar pues hay zonas seguras y zonas inseguras, perciben que la seguridad está mejorando y no hay tanta violencia, y perciben que su barrio es tranquilo, acogedor y hay paz. Por último, quienes dicen sentirse seguros han expresado que, principalmente, siempre han

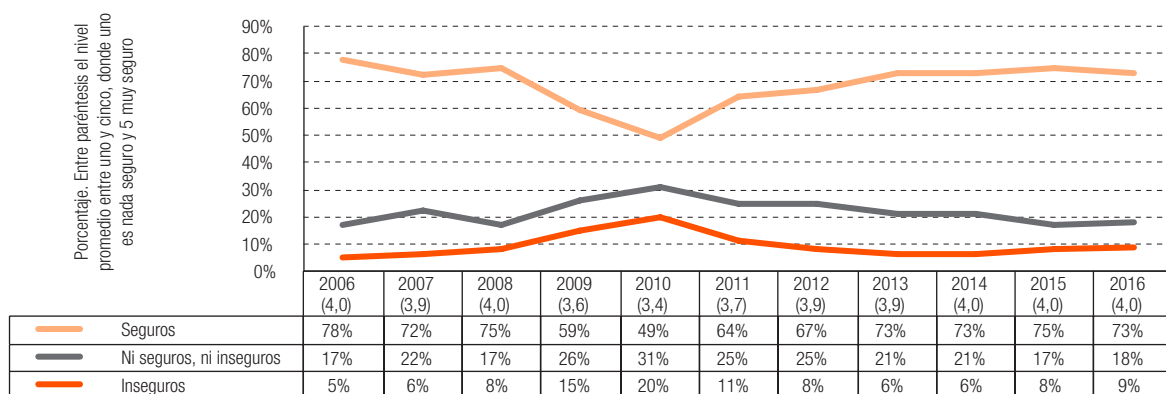
vivido en la ciudad y la conocen, el barrio donde viven es tranquilo y hay paz, y la seguridad está mejorando y no hay tanta violencia.

De lo anterior puede desprenderse que aunque es innegable que en la ciudad hay una actividad delictiva, que por denuncia y por el propio nivel de victimización reportado, ha venido en aumento⁵⁹, la formación de la percepción de seguridad está permeada por múltiples factores, por ejemplo, del conocimiento del sector donde la gente se mueve, por cierto umbral de tolerancia a la actividad delictiva y su correlato con el riesgo percibido de ser víctima o de que personas cercanas lo sean, entre otros, lo que complejiza la explicación detrás de la percepción reportada en la Encuesta.

Para el periodo 2006-2016 la percepción de seguridad en el barrio fue más positiva que la percepción de seguridad en la ciudad, como se veía anteriormente para las ciudades de la Red Cómo Vamos. Así, siete de cada diez ciudadanos dijeron sentirse seguros en su barrio, dos de cada diez se ubicaron en la franja de neutralidad y uno de cada diez dijeron sentirse inseguros (véase gráfico 53).

Estos resultados históricos son muy similares a los obtenidos en 2016, donde un 73% dijo sentirse seguro en su barrio, un 18% se ubicó en la franja de neutralidad y un 9% dijo sentirse inseguro en el barrio.

Gráfico 53. Medellín: percepción de seguridad en el barrio, 2006-2016

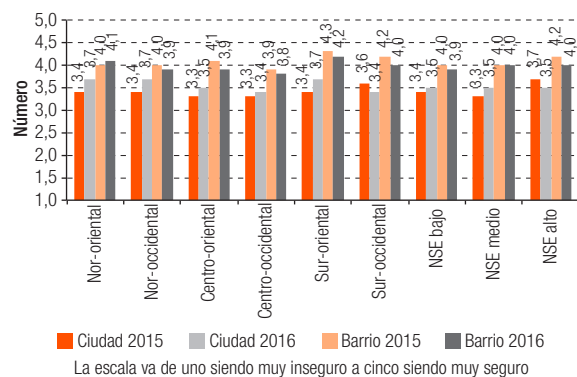


58 La Encuesta del Dane no tiene una escala de percepción de seguridad que vaya de uno a cinco como la de las encuestas de los Cómo Vamos, sino una respuesta dicotómica, se siente seguro o inseguro, por ello las respuestas en cuanto la percepción no son comparables.

59 Véase para información objetiva MCV (2016). Disponible en: http://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-en-medellin-2012-2015/?utm_source=Documentos%20Home&utm_campaign=Encuesta%202016&utm_medium=Botones%20Sidebar&utm_term=Informe

Aunque en Medellín se identifican delitos con una mayor incidencia en ciertas zonas y barrios, en general la percepción no ha mostrado a lo largo de los años diferencias muy apreciables. Se puede observar en el gráfico 54 que se mantiene el hecho de que la percepción es mejor para el barrio que para la ciudad en las zonas urbanas. Las mayores diferencias entre zonas se dan justamente para la percepción de la seguridad en el barrio. Tanto en 2015 como en 2016 la zona de mejor percepción y la de peor percepción coincidieron: la Suroriental fue la de más alta percepción (4,3/5 y 4,2/5 para 2015 y 2016, respectivamente), mientras la centrooccidental fue la de peor percepción (3,9/5 y 3,8/5 para 2015 y 2016, respectivamente).

Gráfico 54. Medellín y sus zonas urbanas: percepción de seguridad en la ciudad y el barrio, 2015-2016



Por niveles socioeconómicos -NSE- se presenta también una más alta percepción de seguridad en el barrio frente a la ciudad. Entre 2015 y 2016 no se evidencian cambios sustanciales en dichas percepciones y no se corroboran diferencias entre los NSE en cuanto a la percepción de seguridad.

Este resultado difiere en relación con los hallazgos para los países de la OCDE, allí se encuentra que las personas con ingresos y un nivel educativo más altos suelen afirmar tener una mayor sensación de seguridad (y afrontan un riesgo menor de ser víctimas de un delito), De acuerdo con la OCDE⁶⁰, esto se debe a que estas personas pueden costearse una mejor seguridad y están menos expuestas a actividades criminales como las de las pandillas juveniles o el tráfico de drogas.

De hecho, al indagar en la Encuesta por los tres principales problemas identificados como generadores de inseguridad en el barrio, se encuentra que para 2016 los problemas identificados son justamente los relacionados con la drogadicción, las pandillas y el atraco callejero (véase tabla 2), que se mantienen en los últimos años. Ahora bien, si estos factores pudieran estar afectando a unas zonas y a otras no, para influenciar la percepción de seguridad de forma distinta, como es el caso de los países de la OCDE, en Medellín no parece darse tal diferencia. Como se puede observar en la tabla 2, la drogadicción es un problema identificado en cada una de las zonas entre los tres principales problemas generadores de inseguridad, el atraco es identificado en cuatro de las seis zonas, así como el hurto de vehículos.

Así, aunque con algunas diferencias, la percepción sobre los problemas que afectan la seguridad en sus barrios tienen más coincidencias, lo que podría finalmente estar correlacionado con que la percepción de seguridad no difiera; no obstante, por denuncia de delitos es evidente que estos se distribuyen de forma no uniforme sobre los territorios.

En 2016, la acción más demandada por los ciudadanos en Medellín para mejorar la seguridad en sus barrios fue una mayor presencia policial, manteniéndose así en el primer lugar en los últimos años. Le siguió en su orden, la generación de mayores oportunidades de empleo para la gente, que desde 2014 está siendo priorizada, y en tercer lugar una mayor capacidad de reacción de las autoridades que desplaza a la opción de un CAI en el barrio, presente también en los últimos años en las peticiones de los ciudadanos para la mejora de la seguridad en los barrios.

Llama la atención el caso de la zona Suroriental que por primera vez no tiene entre las acciones ninguna relacionada con mayor capacidad de las autoridades para enfrentar el crimen y

60 Tomado de:
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/safety-es/>

prevenirlo; en 2016, las acciones en esta zona se enfocaron en la generación de empleo, las oportunidades educativas y la solidaridad de la gente. Estas demandas están asociadas a una mirada más comprensiva de la seguridad, entendiendo que detrás de muchos factores que la afectan pue-

de haber carencia de oportunidades básicas como el acceso a un empleo o a la educación, así como un enfoque de respuesta al delito que convoca al ciudadano a ser más participe de la solución a través de la solidaridad y no solo de la acción de las autoridades competentes.

TABLA 2. Medellín: principales problemas generadores de inseguridad en el barrio y acciones propuestas para mejorarla, 2016

	Nor-oriental	Nor-occidental	Centro-oriental	Centro-occidental	Sur-oriental	Sur-occidental	Medellín urbano
Principales problemas identificados	Drogadicción (42%) Pandillas (25%) Robo de autos (8%)	Pandillas (26%) Drogadicción (24%) Tráfico drogas (13%)	Drogadicción (33%) Atracos (22%) Pandillas y tráfico de drogas (cada una con 13%)	Atracos (25%) Tráfico drogas/drogadicción (cada una 20%) Hurto carros (11%)	Drogadicción (35%) Atraco callejero (15%) Robo carros (9%)	Drogadicción (32%) Atracos (21%) Robo carros (13%)	Drogadicción (31%) Pandillas (19%) Atraco Callejero (14%)
Principales acciones propuestas	Más policías (21%) Generación de empleo (20%) CAI en el barrio (9%)	Generación de empleo (23%) Más policías (19%) Capacidad reacción autoridades (11%)	Más policías (21%) Generación de empleo (14%) Capacidad reacción autoridades (10%)	Más policías (20%) Generación de empleo (15%) Capacidad reacción autoridades (11%)	Generación de empleo (18%) Solidaridad de la gente (14%) Oportunidades educativas (13%)	Más policías (20%) Generación de empleo (16%) Capacidad reacción de las autoridades (16%)	Más policías (20%) Generación de empleo (19%) Capacidad reacción autoridades (10%)

Los medellinenses siguen priorizando la acción de la institucionalidad formal y cada vez es más notorio que están asociando la seguridad con un enfoque más integral que demanda mayores oportunidades para todos.

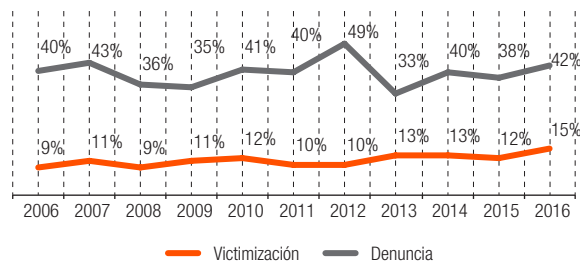
Victimización y denuncia

La Encuesta también consulta por condiciones objetivas de seguridad, específicamente pregunta por la victimización y la denuncia. En el periodo 2006-2016, en promedio once de cada cien ciudadanos dijeron haber sido víctimas de un delito en el último año, mientras del total de víctimas,

cuatro de cada diez dijo haber denunciado antes las autoridades.

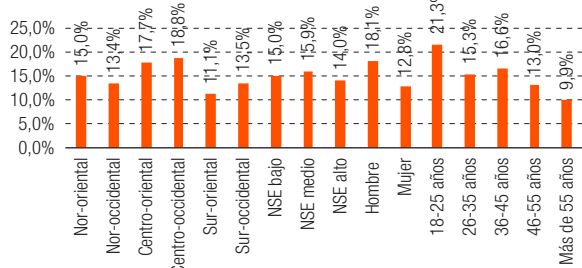
En 2016, el nivel de victimización estuvo cuatro puntos porcentuales por encima del promedio histórico, ubicándose en un 15%, convirtiéndose así en el nivel más alto de todo el periodo. Como se puede observar en el gráfico 55, en 2013 se evidencia un quiebre en la serie de victimización, a partir de ese año la victimización no ha cedido, y en 2016, por el contrario, alcanza el nivel más alto; esto es reforzado por las cifras de denuncias de la mayoría de delitos contra el patrimonio económico⁶¹ para esos mismos años.

61 Véase Medellín Cómo Vamos, 2016.

Gráfico 55. Medellín: niveles de victimización y denuncia, 2006-2016

Resulta dicente al revisar los resultados de la victimización, que la zona Centroccidental, donde menor percepción de seguridad hay en el barrio resulte con el mayor nivel de victimización (19%), mientras la zona de mayor percepción de seguridad en el barrio, que fue la Suroriental, resulte con el menor nivel de victimización (11%). Ahora bien, mientras en años anteriores se evidenciaban diferencias por NSE, en este año los resultados son más parejos, aunque se mantiene que es el nivel medio (estratos tres y cuatro) los de mayor victimización, mientras el alto es el de menor victimización, pero muy cercano al promedio de la ciudad.

Se observan diferencias apreciables en el caso de los hombres en relación con las mujeres. Ellos resultaron en un mayor porcentaje siendo víctimas de delito en 2016, con un 18%, mientras en el caso de ellas ascendió a 13%. Además, se presentaron diferencias por rangos de edad; así, los más jóvenes fueron en un mayor porcentaje víctimas de delitos, entre 18 y 25 años la victimización alcanzó un 21%, seis puntos porcentuales por encima del promedio de la ciudad, mientras los mayores de 55 años fueron los de menor porcentaje de victimización con un 10%, cinco puntos porcentuales por debajo del promedio de la ciudad.

Gráfico 56. Medellín: nivel de victimización por zonas, NSE, sexo y edades, 2016

Siendo el delito de hurto callejero el más reportado por denuncia y en las encuestas de seguridad y convivencia, y de percepción de los Cómo Vamos⁶², así como la constatación de que son los jóvenes los que más acceden a actividades culturales, recreativas y deportivas en relación con las personas de mayor edad, puede estar mostrando un uso más intensivo de la ciudad, y llevar con ello a que la victimización muestre ese comportamiento cuando se analiza por diferencias de edades.

En 2016, del total de víctimas de delitos, un 42% dijeron haber denunciado ante las autoridades competentes, nivel muy similar al promedio histórico (véase gráfico 56). Aunque en 2016 no se consultó por las razones para denunciar o no denunciar⁶³ es importante recordar que las principales razones esgrimidas no variaron mucho a lo largo del tiempo en que se ha consultado; así: quienes denuncian creen principalmente que es un deber hacerlo, seguido de la motivación para recuperar los bienes. Mientras que quienes no denuncian aluden a la falta de confianza en las autoridades, seguido de la falta de pruebas.

Seguridad y justicia

La seguridad está estrechamente relacionada con el funcionamiento de la justicia. Un sistema de justicia eficiente, con bajos niveles de impunidad envía señales claras a las personas y grupos al margen de la ley frente a que delinquir puede tener, con gran probabilidad, un alto costo, desestimulando la comisión de un gran porcentaje de tipologías delictivas. En consecuencia, la Encuesta indaga por la percepción en cuanto al aporte de la justicia para reducir la criminalidad, desde el año 2010.

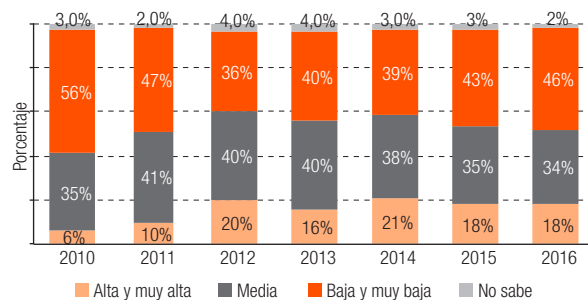
62 En 2016 no se consultó por los delitos de los cuales fueron víctimas, pero en las diez versiones anteriores se había consultado llegando siempre al mismo resultado: entre un 60% y 70% de la victimización en Medellín obedecía a atraco, robo o raponazo.

63 Como parte del cambio en el formulario que buscaba hacerlo más corto para ganar en calidad del dato recolectado.

Específicamente en 2016 se consultó por la probabilidad percibida de que un delito sea sancionado en Medellín⁶⁴, en una escala que va de uno a cinco, siendo uno muy baja probabilidad y cinco siendo muy alta probabilidad. Como se puede observar en el gráfico 57, entre 2010 y 2011 se presentó la peor percepción en relación con dicha probabilidad, cuando uno de cada diez ciudadanos dijo que la probabilidad de sanción era alta o muy alta, mientras cinco de cada diez dijeron que era muy baja o baja. Especialmente el año 2010 mostró una caída en la percepción de seguridad en la ciudad y en el barrio, que también se vio reflejado en un pesimismo en cuanto a la labor de la institucionalidad para sancionar los delitos en la ciudad. Entre 2012 y 2016 la percepción mejora en relación con estos dos años y, en general, se mantienen bastante parejos, aunque 2014 se destaca como el año de mejor percepción en cuanto a la posibilidad de sanción efectiva de los delitos. Para 2016, los resultados son muy similares al promedio histórico; así, 18% consideró que la probabilidad de sanción es alta o muy alta, dos puntos porcentuales por encima del promedio del periodo, un 46% cree que la probabilidad de sanción es baja o muy baja (dos puntos por encima del promedio), mientras un 34% cree que la probabilidad es media (cuatro puntos por debajo del promedio histórico).

En general, la mayoría de los ciudadanos son pesimistas frente a la capacidad del sistema formal de sancionar el delito en la ciudad, lo que, lamentablemente, puede reforzar la comisión de cierto tipo de delitos en Medellín, creando un círculo vicioso que favorece la criminalidad, y afecta la seguridad, tanto objetiva como subjetiva.

Gráfico 57. Medellín: percepción de probabilidad de que un delito sea sancionado, 2010-2016



64 En las versiones anteriores de la Encuesta, desde 2010, se consultaba también por qué tanto el funcionamiento de la justicia estaba ayudando a reducir la criminalidad, así como qué tanto las acciones de las autoridades locales ayudan a mejorar la seguridad en el barrio. Dada la revisión de la Encuesta en 2016, con el ánimo de hacerla más corta y mejorar la calidad del dato obtenido, se decidió eliminar estas preguntas en el primer año de aplicación. (La encuesta fue pensada con una perspectiva de cuatro años, coincidentes con el periodo de las Alcaldías).

Seguros pero nerviosos

Jorge Giraldo Ramírez
Decano de Escuela de
Humanidades, Universidad Eafit

Como se sabe, la seguridad tiene dos dimensiones: los datos de criminalidad y la percepción ciudadana. Ambas son reales y ambas son medibles. Por fortuna, algunos amagos que hubo en el pasado por menospreciar la importancia de la percepción ciudadana no han prosperado. En las ciudades colombianas el instrumento más antiguo, fiable y extenso para determinar la percepción es la encuesta de la Red de Ciudades Cómo vamos.

Según el análisis que hizo Hugo Acero para el trienio 2013-2015, Medellín es la segunda ciudad más segura del país según victimización, por debajo de Pereira, y la tercera según percepción, detrás de Manizales y Pereira; además, Medellín es la ciudad donde el ciudadano percibe mayor probabilidad de sanción al delito y la segunda donde más bajó el homicidio (“Pereira, la ciudad más segura”, El Tiempo, 14.12.16).

En Medellín, la percepción de inseguridad –que se mantuvo estable entre 2013 y 2015 (19%)– bajó cuatro puntos en el 2016, lo cual significa que más gente se siente más segura y un dato muy importante es que la denuncia del delito subió cuatro puntos: cuatro de cada 10 víctimas denuncia. A pesar de ello la victimización se incrementó tres puntos en 2016 y el homicidio sufrió un leve incremento. Las razones para la inseguridad se concentran en el consumo y tráfico de drogas (40%), fenómenos que por sí mismos no amenazan la integridad ni la libertad de la gente, pero que pesan mucho en el imaginario colectivo.

Tanto o más importante que estos indicadores comparados es la importancia que la ciudadanía le otorga a la seguridad. Si se analiza como demanda de acción a la alcaldía la seguridad es apenas el quinto tema en importancia, muy lejos (20 puntos o más) de asuntos críticos en la ciudad según datos oficiales, como salud o empleo. Si se mira por la ponderación que la gente les da a los componentes de la calidad de vida, la seguridad pierde aún más peso ya que baja al octavo lugar. Esta manera como el ciudadano percibe la agenda

pública es congruente con el hecho de que Medellín vive su mejor situación de seguridad de los últimos 40 años. Esto quiere decir que el nivel de la percepción coincide con el de los datos de criminalidad.

Allí se nota una brecha entre una administración en la que prevalece una mentalidad securitaria y una ciudadanía que demanda otros bienes sociales. Esta divergencia nos lleva a una discusión importante sobre qué criterio utilizar para diagnosticar la percepción ciudadana. Se sabe de sobra que las redes sociales no son un parámetro técnico, están cargadas de sesgos y de una emocionalidad siempre reactiva y no pocas veces impostada. Uno esperaría que una herramienta seria como Medellín Cómo Vamos sea tenida más en cuenta por los medios de comunicación y por los servidores públicos que el ruido siempre contingente y aleatorio de las redes. Siempre será mejor una política pública basada en diagnósticos bien realizados y consistentes que en los afanes y nerviosismos cotidianos protagonizados por minorías activas. ●

HÁBITAT URBANO: VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS

En 2016, 54% de los habitantes de Medellín reportaron poseer vivienda propia, frente a 38% que habitan vivienda en arriendo. La principal razón para no poseer vivienda propia se relaciona con la insuficiente capacidad económica de los hogares para cubrir la cuota. En cuanto a la satisfacción con la vivienda habitada, la calificación promedio fue de 4,2 de 5 puntos posibles, donde un 82% de los habitantes de Medellín manifestaron estar satisfechos. En la misma línea está la satisfacción con el barrio, con una calificación promedio de 4,3 y 80% de satisfechos. Asimismo, los servicios públicos reportan, como es tradicional en Medellín, altos niveles de cobertura – específicamente para los servicios públicos básicos - y satisfacción, siendo las más altas la del gas domiciliario (92%), energía (91%) y agua (91%) y la más baja la del internet (69%).

Vivienda

La vivienda es una de las condiciones básicas para el goce de una buena calidad de vida. Precisamente, el derecho a un nivel de calidad de vida adecuado, incluye el derecho a contar con una vivienda adecuada, esto es una que no solo satisfaga la necesidad básica de abrigo, sino que se pueda costear; que disponga de los servicios públicos básicos; que sea de fácil acceso y cuya ubicación no dificulte el goce de servicios como los de salud y educación, entre otros. Por otra parte, además de contar con la vivienda, la percepción y valoración que de ella tienen sus habitantes, según sus necesidades y aspiraciones inciden en la calidad de vida de las personas. En ese marco, Medellín Cómo Vamos a través de la Encuesta de Percepción Ciudadana indaga por el tipo de vivienda en que se habita, la satisfacción con esta y la satisfacción con el barrio.

Propiedad de la vivienda

En lo que respecta a la propiedad reportada de la vivienda, la Encuesta incluyó este año algunas variaciones en las categorías por las que se le pregunta a los encuestados. Así, además de las categorías tradicionales, a saber, vivienda propia y arrendada, se incluyeron otras dos opciones: vivienda en usufructo, que se refiere a la vivienda ocupada con autorización del propietario, sin pagar arriendo y sin que ninguno de los miembros del hogar encuestado sean dueños de la vivienda; y la vivienda habitada como ocupante de hecho, que es aquella que ha sido construida sobre un lote que no es de propiedad del hogar encuestado o que es ocupada sin que dicho hogar sea propietario de la vivienda y sin autorización del propietario de la misma.

De esta manera, para 2016, 54% de los medellinenses afirmaron poseer vivienda propia; 38% habitan una vivienda arrendada; 7% habitan una vivienda en usufructo; 1% habitan en una vivienda como ocupantes de hecho; y 1% manifestaron vivir en otro tipo de vivienda, como se aprecia en el gráfico 58.

Comparativamente, la propiedad de la vivienda reportada en años anteriores, específicamente en el período 2011-2015⁶⁵, también evidencia una prevalencia de la vivienda propia, cuyo

valor promedio para el período fue de 51%⁶⁶, seguida por la vivienda arrendada, con un valor promedio de 34%. Luego está la vivienda familiar, con 14% y otras modalidades de propiedad con 0% para ese período.

Gráfico 58. Medellín: propiedad sobre la vivienda que se habita, 2016

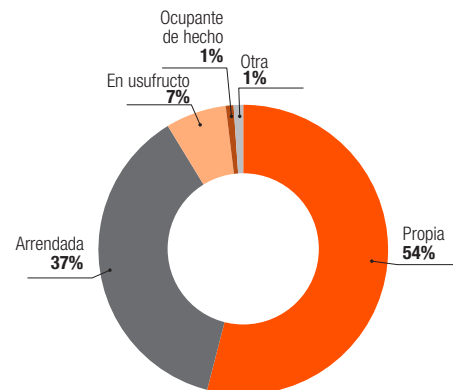
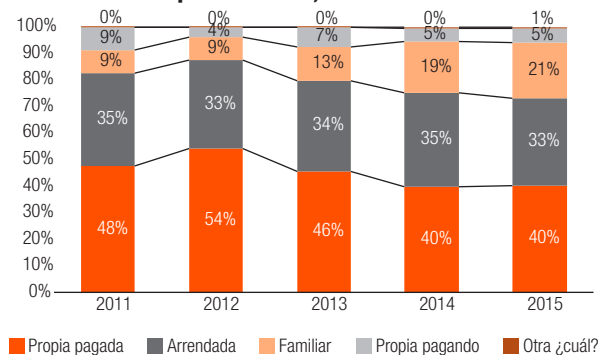


Gráfico 59. Medellín: propiedad sobre la vivienda que se habita, 2011-2015



En cuanto a lo observado por NSE en 2016, llama la atención que la proporción de medellinenses propietarios de vivienda fue superior en el nivel bajo (59%) que en el medio (49%) y en el alto (56%), ubicándose incluso por encima del promedio de la ciudad (54%). En ese contexto, el nivel bajo tiene entonces la menor proporción de arrendatarios (32%), mientras que el medio (42%) y el alto (40%) presentan porcentajes similares de estos.

⁶⁵ Si bien esta pregunta se incluyó en la EPC desde 2006, las categorías cambiaron entre un año y otro por lo que aquí solo se presentan los datos correspondientes al período 2011-2015, en el que las categorías son las mismas: propia pagando, propia pagada, arrendada, familiar y otra.

⁶⁶ Promedio de la suma de los valores correspondientes a las categorías propia pagada y propia pagando.

En lo que respecta a las seis zonas de la ciudad, la noroccidental (59%) fue la zona con mayor proporción de propietarios de vivienda en 2016, en tanto la centroriental (45%) y la suroccidental (46%) exhibieron proporciones de propietarios de vivienda inferiores al promedio de Medellín en 9 puntos porcentuales -pp- y 8 pp, respectivamente. Por ende, ambas zonas tuvieron proporciones de arrendatarios superiores al promedio de la ciudad, con 46% y 47%, respectivamente, esto es 9 pp y 10 pp por encima de Medellín.

Considerando que no todos los medellinenses reportan poseer vivienda propia, la Encuesta indaga entre estos la razón para no tenerla. En 2016 la principal razón para no poseer vivienda propia fue no tener para la cuota inicial, pese a estar interesado en comprar vivienda (33%), seguida de no poseer subsidio de vivienda (11%), tener recursos para la cuota inicial pero no para las mensuales (5%), no estar buscando vivienda (3%), no conocer los procedimientos para comprarla (3%), no estar interesado en tener casa propia (2%) y no encontrar la vivienda que se quiere comprar (1%).

Las dos primeras razones, en ese mismo orden, son comunes tanto a los NSE como a las seis zonas de la ciudad. Sin embargo, es de resaltar que la carencia de recursos para la cuota inicial superó el promedio de la ciudad en las zonas nororiental (48%), centroccidental (43%), suroriental (40%) y centroriental (39%). Mientras que en la suroccidental esta razón presenta un promedio (7%) es bastante inferior al de la ciudad.

Estos argumentos guardan relación con lo observado entre 2011 y 2015 cuando la principal razón esbozada por los no propietarios fue no tener la capacidad económica suficiente para pagar la cuota inicial, con 45% de medellinenses en promedio que afirmaron esto. Le seguían el no contar con un subsidio de vivienda (23% en promedio) y la imposibilidad de acceder a un crédito de vivienda (20% en promedio). En suma, razones relacionadas con la capacidad económica de los hogares.

La principal razón referida, tanto en 2016, como en años anteriores, se refiere a la incapacidad económica para pagar la cuota inicial, lo que coincide con los resultados observados en el capítulo de *Situación Económica de los Hogares* de este mismo informe, en el que el 60% de los hogares de Medellín señalan que los ingresos les alcanzan solo para cubrir los gastos mínimos y 17% reportaban que no les alcanzaban ni para cubrir los gastos mínimos.

En cuanto a la carencia de subsidios de vivienda, si bien sigue siendo la segunda razón en importancia, cabe resaltar que se redujo la proporción de medellinenses que la argumentaron como razón para no tener vivienda propia: mientras que en 2011-2015 fue el 23%, en 2016 fue el 11%. Esta reducción es coherente en el marco de la política nacional de vivienda implementada desde 2012, que propende por una mayor disponibilidad de instrumentos que faciliten la compra de vivienda nueva, como es el caso del Programa de Vivienda Gratuita para hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad priorizada; Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) dirigido a hogares con ingresos menores a 2 SMLMV y en situación de informalidad laboral; Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para la Adquisición de viviendas nuevas tipo VIP y VIS para hogares de bajos ingresos con acceso a crédito (FRECH); y Programa de Cobertura Condicionada de Tasa de Interés para la adquisición de viviendas tipo No VIS con precio mayor a 135 SMLMV y hasta 335 SMLMV para hogares de ingresos medios con acceso a crédito (PIPE) (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Satisfacción con la vivienda

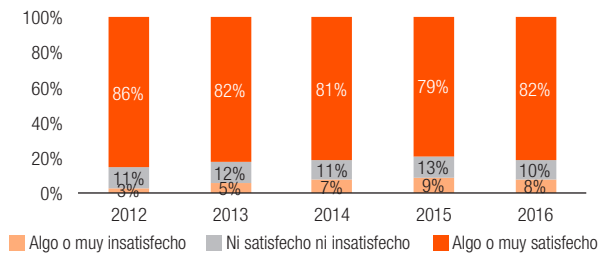
Medellín Cómo Vamos indaga por la satisfacción con la vivienda en que se habita desde 2012. Para 2016, la calificación media otorgada a la vivienda en la que se habita fue de 4,2. Como se observa en el gráfico 60, los habitantes de Medellín mantienen altos niveles de satisfacción con la vivienda en que habitan: 82% en 2016 que manifiestan que están algo o muy satisfechos con ella, en consonancia con lo que se observa en el resto del período, con ocho de cada diez medellinenses que afirman estar satisfechos.

Entre 2012-2015, la Encuesta consultó a la ciudadanía por las razones para estar satisfecha con su vivienda⁶⁷. Para los cuatro años, la razón primor-

67 Con el fin de acortar el cuestionario y refinar la información recabada, esta pregunta no se incluyó en la Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2016.

dial de satisfacción fue la comodidad y el carácter acogedor y agradable para vivir (64% en promedio). Seguidamente, se ubican el tamaño y la amplitud; el hecho de que sea propia; la belleza; y la ubicación, que variaron de posición entre uno y otro año.

Gráfico 60. Medellín: satisfacción con la vivienda en que se habita, 2012-2016



La satisfacción con la vivienda por NSE también presenta un comportamiento similar, aunque es mayor a medida que aumenta el nivel. Así, 79% de las personas en NSE bajo están satisfechas con su vivienda - ubicándose por debajo del promedio de la ciudad-, 83% en el NSE medio y 87% en el nivel alto – 5 pp por encima del promedio de la ciudad. Asimismo, en las seis zonas de la ciudad, no se presentaron diferencias significativas: en la nororiental los satisfechos fueron 80%, en la noroccidental 83%, en la centrooriental 80%, en la centrooccidental 82%, en la suroriental 82% y en la suroccidental 84%. Por sexo, se encontró que la proporción de mujeres (79%) satisfechas con su vivienda fue inferior a la de hombres (84%) y al promedio de la ciudad (82%).⁶⁸

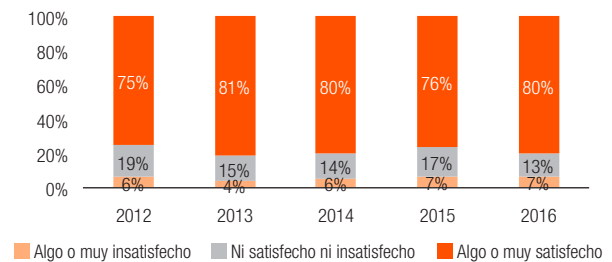
Satisfacción con el barrio

De manera complementaria, la Encuesta de Percepción Ciudadana indaga por la satisfacción con el barrio en el que se habita, considerando que la vivienda no existe de manera aislada, sino que se inserta en un contexto mayor, el barrio, con el que está en permanente interacción y el cual incide en otros aspectos de la calidad de vida de las personas.

La calificación media otorgada por los medellinenses al barrio en el que habitan en 2016 fue de 4,3 de cinco puntos posibles y el 80% manifestó estar algo o muy satisfecho con el barrio, frente a 13% que fue neutral y 7% que dijo estar algo o muy

insatisfecho. Este resultado es similar al observado desde 2012, con ocho de cada diez medellinenses en promedio que manifiestan estar satisfechos con el barrio que habitan, como se observa en el gráfico 61.

Gráfico 61. Medellín: satisfacción con el barrio que se habita, 2012-2016



Por niveles socioeconómicos, la satisfacción con el barrio crece a medida que aumenta el nivel: en el NSE bajo la calificación otorgada fue 4,1, con 76% satisfecho (4 pp por debajo de la media de la ciudad); en el medio la calificación fue 4,3, con 83% satisfecho; y en el alto la calificación fue de 4,4 con 91% satisfecho. Por zonas, en general, los habitantes del sur de la ciudad reportan mayores niveles de satisfacción (87%, tanto para la suroccidental como para la suroriental), frente a los demás, mientras que en la zona noroccidental tiene la menor proporción de satisfechos (75%). Las demás zonas presentan niveles de satisfacción similares al promedio de la ciudad: nororiental con 81% y centrooriental con 80%.

Hasta 2015 la Encuesta evaluaba las razones de satisfacción/insatisfacción con el barrio. Para el período comprendido entre 2012-2015, la razón principal de satisfacción con el barrio fue la tranquilidad, seguida por la seguridad (asociada al hecho de que no se presentan problemas de delincuencia), el tener buenos vecinos que sean amables y colaboradores. Teniendo en cuenta estas razones, cabría pensar que la seguridad es un elemento determinante para la satisfacción con el barrio expresada por los medellinenses pues, justamente las razones de insatisfacción hacen referencia al tema de la seguridad: entre 2012 y 2015, cinco de cada diez personas insatisfechas con su barrio afirmaron que la razón para estarlo fue la inseguridad en el barrio.

68 No se encontraron diferencias significativas por rangos etarios, por lo que no se presentan aquí.

Algunos comentarios sobre la percepción ciudadana en el tema de la vivienda

Zoraida Gaviria Gutiérrez,
directora de la Especialización
en Gestión y Procesos Urbanos.
Escuela de Ingeniería de Antioquia



Considero que la percepción ciudadana no refleja los aspectos esenciales del problema de la vivienda y el hábitat urbano. Siendo la vivienda una necesidad básica, se percibe su tenencia como el valor más importante de la misma, por lo tanto la comunidad se manifiesta satisfecha si logra acceder a una vivienda. Ser propietario para una familia pobre, es el hecho sobre el cual se fundan todas las esperanzas del progreso familiar, sino también su mayor orgullo. Lamentablemente estas esperanzas se frustran dadas las precarias condiciones de la vivienda tanto en tamaño, como en calidad y entorno social.

En mi opinión, en Medellín, a la par que mejora en calidad y cantidad de espacio público, desmejora en las características de la vivienda y el barrio. La importancia del barrio y de la calle como hábitat de los grupos humanos del cual depende en buena parte la calidad de la vivienda, hace parte del discurso de urbanistas pero no de las políticas, programas y proyectos de gestión del POT. El tema de la vivienda se toca solo en las normas que regulan la actividad inmobiliaria. Quienes hemos trabajado en los POT, pensamos en un principio, que la carencia de urbanismo se solucionaba con los planes parciales obligatorios en las áreas de expansión y renovación urbana. El resto de la ciudad consolidada ya estaba urbanizada. Pero la realidad es otra diferente. Los nuevos desarrollos se hacen en lotes no urbanizados, dentro o fuera del perímetro urbano, cuyo resultado son edificios sembrados en medio de la nada, donde se carece de barrio y por lo tanto de relaciones de vecindario.

¿Dónde se ubica el problema? Las responsabilidades están repartidas entre gobiernos municipal y nacional, y sector privado. El municipio en la formulación del POT, orienta la normativa hacia la actividad edificadora pero nada obliga a constructores a urbanizar de forma que se genere barrio.

El gobierno nacional por su parte, ha confundido el tema de la vivienda como necesidad básica de la población, con los requerimientos de una actividad productiva, en consecuencia, ha orientado la política a convertir la vivienda para los más pobres en una línea de negocio para las empresas inmobiliarias y constructoras, haciendo viable el negocio con los subsidios y bajando los estándares de calidad de la vivienda y del urbanismo.

Las empresas de la construcción y mercado inmobiliario, no tienen conciencia de ciudad. No crean arquitectura y nada le aportan al espacio público. Al contrario, las nuevas viviendas se proyectan a la ciudad mediante muros cerrados de parqueaderos y concertinas, promoviendo su producto con el argumento de defenderse del caos urbano. Su preocupación es solo el incremento de sus utilidades, así se lleven de paso la calidad de la ciudad y el bienestar de la población atendida. El resultado es una oferta de vivienda que no puede calificarse de digna y la carencia casi total de urbanismo lo que significa la desaparición del barrio como espacio social y de construcción de ciudad y ciudadanía.

Servicios Públicos

Una de las características que hacen adecuada a una vivienda es que ésta disponga de los servicios públicos básicos como agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía eléctrica y eliminación de residuos. El goce del servicio, acompañado de la apreciación o valoración que los ciudadanos tengan sobre el mismo, según sus expectativas, inciden en su calidad de vida. La Encuesta de Percepción Ciudadana recoge información referente a las coberturas reportadas de los servicios públicos y la satisfacción con los mismos.

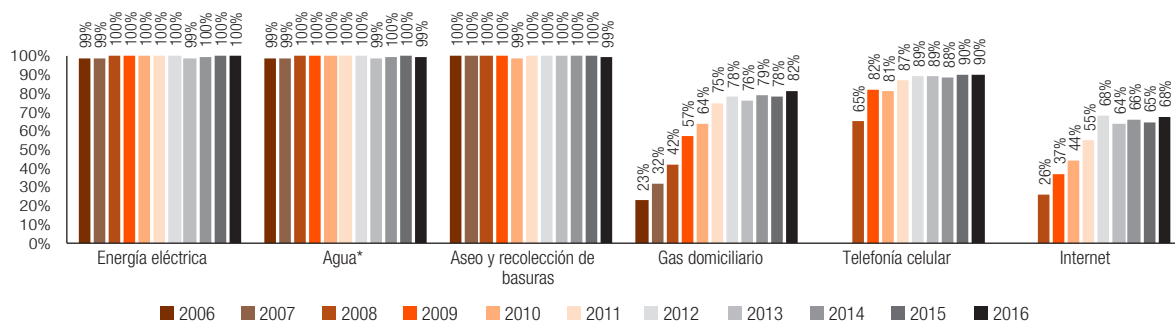
Cobertura reportada

En el módulo de servicios públicos en 2016, la Encuesta de Percepción Ciudadana comienza indagando por las coberturas declaradas de los servicios de agua, energía eléctrica, telefonía celu-

lar, aseo y recolección de basuras, gas domiciliario e internet⁶⁹.

En 2016 se reportan coberturas universales para los servicios de energía, aguas y aseo y recolección de basuras, las cuales se han mantenido en esos niveles desde que se comienza a realizar la Encuesta en 2006 (véase gráfico 62). Cabe resaltar que, para 2016, la Encuesta introduce una modificación consistente en indagar por el servicio de agua en general, considerando la alta correlación observada en años anteriores entre los servicios de acueducto y alcantarillado. De esta manera la cobertura reportada para el servicio de agua en 2016 fue de 99%. Por su parte, el servicio de energía tuvo una cobertura declarada de 100%. En cuanto al servicio de gas domiciliario, para 2016 este mostró una cobertura reportada de 82%, estable en el marco de los últimos cinco años, luego de mostrar altas tasas de crecimiento entre 2006 y 2011.

Gráfico 62. Medellín: cobertura reportada de servicios públicos, 2006-2016



Nota: *Agua: entre 2006 y 2015 la Encuesta de Percepción Ciudadana indagaba separadamente por el servicio de acueducto y alcantarillado. A partir de 2016, se indaga por el servicio de agua, que se refiere específicamente al de acueducto.

⁶⁹ La Encuesta de Percepción Ciudadana indaga por las coberturas reportadas y la satisfacción con los servicios públicos desde 2006. En 2016 no se incluyeron entre los servicios evaluados los de telefonía fija y televisión por cable en aras de tener un cuestionario más corto y mejorar la calidad del dato obtenido.

En lo que respecta a los otros servicios públicos, es decir telefonía celular e internet, la situación es diferente. En el caso de la telefonía celular, la cobertura reportada tuvo un salto de 25 pp entre 2008⁷⁰ y 2016, cerrando este último año con 90%, nivel que ha mantenido desde 2012. Este comportamiento concuerda con lo que sucede en la esfera nacional, con una dinámica vertiginosa de penetración del servicio, con el teléfono móvil como una tecnología de rápida incorporación debido al interés de los usuarios por la movilidad, resultante en la sustitución de la telefonía fija por la móvil (Comisión de Regulación de Comunicaciones, 2010).

En cuanto al servicio de internet, la tasa de cobertura reportada a 2016 fue de 68%, superior en 42 pp al valor observado en 2008, 26%, aunque estable con respecto a lo observado en los últimos cinco años, lo que puede explicarse por el acceso móvil a internet que facilita la telefonía celular, de manera análoga a lo que ocurre en la totalidad del país, donde los suscriptores con accesos móviles superan a los que tienen accesos fijos.

Estos resultados, desagregados por nivel socioeconómico y por zonas de la ciudad no muestran grandes diferencias con respecto a lo observado para todo Medellín. La excepción en términos de cobertura reportada se presenta para los servicios de gas domiciliario, celular e internet. En el servicio de gas domiciliario, se observan diferencias por zonas en 2016, con la centroccidental y la suroccidental reportando coberturas de 77%, cada una, esto es inferiores en 5 pp al promedio de la ciudad, mientras que en la noroccidental fue de 87%, 5 pp por encima del promedio de Medellín. En cuanto al servicio de celular, las diferencias también corresponden a las zonas: mientras que en la nororiental la cobertura reportada fue de 85%, inferior en 5 pp a la de Medellín, en la centroccidental la cobertura fue de 95%, 5 pp por encima de la ciudad.

Finalmente, en lo que respecta al servicio de internet, hay diferencias más pronunciadas, tanto por zonas, como por NSE. En el caso de las primeras, la nororiental se ubica por debajo de la media de la ciudad en 13 pp con una cobertura reportada de 55%, mientras que la suroccidental supera la media por 11 pp, con una cobertura reportada de 79%. En cuanto a los NSE, el nivel bajo reporta una

cobertura de 58%, inferior en 10 pp a la de la ciudad, mientras que los otros dos niveles exceden la cobertura media reportada de la ciudad: el medio con 74% y el alto con 84%, 6 pp y 16 pp por encima de la ciudad, respectivamente. Esta menor cobertura puede tener su origen en la dificultad para cubrir el precio del servicio con unos menores ingresos relativos frente a los otros estratos. En efecto, según reporta la Superintendencia de Industria y Comercio, en Colombia los hogares que no tienen internet reportan como principal razón para ello el precio del servicio (Superintendencia de Industria y Comercio, 2015). Ahora bien, pese a que, entre los NSE, el bajo tiene la menor tasa de cobertura declarada, cabe destacar que esta ha aumentado considerablemente desde 2008⁷¹, cuando era 9%, hasta llegar a 58% en 2016, esto es 49 pp, superando el aumento observado en los otros dos niveles para el mismo período. Este resultado coincide con lo que se observa a nivel nacional, donde los estratos bajos son los que presentan un mayor potencial de crecimiento en los últimos años, lo que puede explicarse porque comparativamente tienen menores coberturas que los estratos medios y altos, en los que las posibilidades de crecimiento se van agotando⁷².

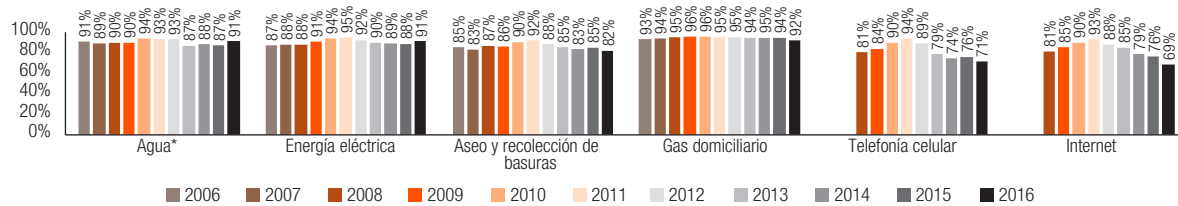
Satisfacción con los servicios públicos

En la Encuesta se les pregunta a los medellinenses que tan satisfechos están con los servicios públicos que reciben, calificándolos en una escala que va de 1 a 5, siendo 1 muy insatisfecho y 5 muy satisfecho. Como puede verse en el gráfico 63, en general, los medellinenses han mantenido a lo largo de los once años de la Encuesta altos niveles de satisfacción con los servicios públicos que reciben.

70 Año en el que se incluye este servicio entre los evaluados por la Encuesta de Percepción Ciudadana.

71 En ese año la Encuesta introduce entre los servicios públicos evaluados el de internet.

72 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, 2017)

Gráfico 63. Medellín: satisfacción con los servicios públicos, 2006-2016

Nota: *Agua: entre 2006 y 2015 la Encuesta de Percepción Ciudadana indagaba separadamente por el servicio de acueducto y alcantarillado. A partir de 2016, se indaga por el servicio de agua, que se refiere específicamente al de acueducto.

De manera específica, el gas domiciliario fue el servicio público que presentó la mayor proporción de satisfechos en 2016, con 92%, sin cambios drásticos con respecto a lo observado el resto del período, y una calificación promedio de 4,6. Por zonas de la ciudad, el nivel de satisfechos es similar al de Medellín, aunque hay menos satisfechos en la suroriental (88%) y más satisfechos en la suroccidental (95%).

El siguiente mayor nivel de satisfacción es el de los servicios de agua y energía eléctrica, con 91% de satisfechos para cada uno, manteniéndose estable con respecto al comportamiento de los años anteriores. Específicamente, la calificación otorgada a los dos servicios fue de 4,6. En ambos casos, la zona suroriental fue la que menor proporción de satisfechos tuvo entre las seis zonas de la ciudad, con 85% y 87%, respectivamente.

En cuanto al servicio de recolección de basuras, cuarto por nivel de satisfacción, tuvo 82% de medellinenses que dijeron estar algo o muy satisfechos con el mismo, asignándole una calificación de 4,3. La satisfacción con este servicio viene decreciendo desde 2011, cuando fue 92% y en 2016 esa tendencia continuó. Por NSE, el nivel bajo presentó la menor proporción de satisfechos, 77%, mientras que para el nivel medio fue 86% y para el alto 84%. Por zonas, hubo menos satisfechos en la noroccidental y suroriental, con 78% respectivamente, mientras que hubo más satisfechos en la nororiental y suroccidental, con 85%, para cada una.

El servicio de telefonía celular tuvo 71% de satisfechos para 2016, manteniendo la tendencia de decrecimiento que trae desde 2011, año en el que los satisfechos eran 94%. La calificación asignada fue de 4,0. Por zonas, el menor nivel de satisfacción se presentó en la centroccidental con 68%, mientras que el mayor tuvo lugar en la suroccidental, con 79%.

Finalmente, entre los servicios evaluados, el de internet fue el que tuvo menor proporción de satisfechos, con 69%, en línea con el decrecimen-

to en la satisfacción que viene presentando desde 2011. La calificación promedio asignada fue de 3,9. Por zonas, la mayor diferencia se presentó en la noroccidental, con un nivel inferior de satisfechos, que fue de 63%.

En suma, el panorama que muestra la Encuesta de Percepción Ciudadana para el sector de Vivienda y Servicios Públicos ubica a la vivienda como el cuarto aspecto más importante para la calidad de vida de los habitantes de Medellín, quienes tradicionalmente han reportado altos niveles de satisfacción con ésta, con el barrio habitado y con los servicios públicos recibidos, resaltando la importancia del entorno cercano para la calidad de vida. No obstante, cabe resaltar que se presentan diferencias en la satisfacción con la vivienda por niveles socioeconómicos, siendo más alta la satisfacción en estratos altos que en los bajos. Ahora bien, pese a los altos niveles de satisfacción, los medellinenses señalan el acceso a la vivienda como el tercer aspecto más desigual, el cuarto al que la administración municipal debería prestarle más atención y la inversión en vivienda como la quinta acción gubernamental que generaría mayor reducción de la desigualdad en la ciudad.

Por su parte, los servicios públicos fueron señalados como el segundo aspecto que mayor satisfacción genera de la administración del alcalde Federico Gutiérrez (66% de ciudadanos satisfechos), aunque de todas maneras está entre los aspectos a los que mayor atención debería prestarle la administración municipal (en el lugar once). En cuanto a las coberturas, contrasta la alta cobertura reportada de los servicios de agua, energía eléctrica y aseo y recolección de basuras, con las coberturas de los servicios de gas domiciliario, telefonía celular e internet, relativamente estancadas desde 2011. Además, llama la atención la tendencia decreciente en la satisfacción que se observa en los servicios de aseo y recolección de basuras (pese a la cobertura universal que mantiene), el de telefonía celular y el internet.

De las altas coberturas en servicios públicos domiciliarios fundamentales a una Medellín más inteligente

David Tobón Orozco,
coordinador del Grupo
de Microeconomía Aplicada.
Universidad de Antioquia



La insatisfacción ciudadana con la provisión de servicios públicos en Medellín es baja, inclusive en Internet hogar y telefonía celular, con 12% y 11% respectivamente. Y las coberturas son altas, en telefonía llegan al 90%, pero en gas todavía falta conectar al 18% y en internet al 32%. Además, es uno de los temas que menos demandan a la administración de la ciudad. Sin embargo, también revela la encuesta que la situación económica empeora por el costo de los servicios públicos, con 15% de respuestas ubicándose como la tercera razón principal. Aunque de parte de los servicios públicos domiciliarios de electricidad, agua y gas, que ofrece EPM, las morosidades entre dos y siete meses en el pago no llegan al 2% (EPM, 2017). Es claro que se trata de servicios fundamentales para el desenvolvimiento de la vida diaria y cuyas tarifas son reguladas a nivel nacional por la CREG.

En los servicios de comunicaciones se han presentado incrementos en las tarifas muy por encima de la inflación, de hasta 13% en diciembre de 2016 en UNE. Esta empresa justifica los incrementos debido a que el 90% del componente inversión es en dólares, y realiza inversiones importantes (Caracol, 2016). Si bien las comunicaciones son ofrecidas en competencia, y se debería esperar un mayor dinamismo en cuanto a oferta de paquetes y tarifas (Barrientos, et al, 2010), la provisión de Internet hogar en Medellín se concentra en dos operadores y en telefonía celular hay una alta concentración en Colombia, Claro atiende el 48,7% de los abonados y entre Claro, Movistar y Tigo atienden el 91% (SUIT, 2017).

En Medellín, y en todas las ciudades, se decidió para las comunicaciones un modelo en el cual gradualmente su provisión pasaba de pública a mixta o privada, y cuyas tarifas están regidas por la competencia o algunos topes regulatorios, como los de UNE cuyo contrato de prestación de servicios le permite realizar incrementos en las tarifas anuales de acuerdo con las condiciones de mercado y sin excederse de un salario mínimo diario legal (22.981 COP en 2016).

Otra historia sería si la administración de la ciudad hubiese optado por un modelo de provisión diferente, por ejemplo, en la oferta de Internet, y se uniera al caso Tel Aviv, y varias ciudades de Estados Unidos, India, Europa y Asia que ofrecen Wifi con una cobertura global, y se pensara en alianzas estratégicas con proveedores como Google Station, quien planea ampliar el servicio Wifi gratuito en grandes ciudades. Además, en esta historia cabría la ampliación de la oferta educativa de la ciudad, mediante la virtualización. De hecho, los encuestados afirman que la primera de las cuatro razones por la falta de igualdad en Medellín en los ingresos es la insuficiente educación y que la acción del gobierno que reduciría más la desigualdad es la inversión en educación. Esta historia es importante contarla porque cuando se decidió vender parte de la propiedad del municipio en UNE se obtuvieron 1,4 billones de pesos, que se decidieron invertir en movilidad (57%), educación (28,5%) y seguridad, inclusión y salud, ignorando un uso complementario directo y fundamental hoy como son las comunicaciones. ●

MEDIO AMBIENTE

En 2016, el medio ambiente pasó del noveno lugar entre las prioridades para la intervención pública en la ciudad, ocupado en 2015, al séptimo puesto, evidenciando una preocupación ciudadana creciente por la situación ambiental de la ciudad. La satisfacción ciudadana con distintos temas ambientales se redujo notablemente entre 2012 y 2016, con excepción de la satisfacción con el número de árboles, que aumentó. En 2016, mientras que el porcentaje de ciudadanos satisfechos con este aspecto fue del 50%, el porcentaje de satisfechos con los demás aspectos por los que se indaga fue inferior al 30%. La calidad del aire sigue siendo, al igual que en todos los años desde 2013, el aspecto ambiental que genera menos satisfacción, con un 13% de satisfechos en 2016, seguido por la contaminación de los ríos, quebradas y humedales (14%), y el nivel de ruido (19%). En cuanto a la conciencia ambiental, las acciones llevadas a cabo por una mayor proporción de medellinenses para cuidar el medio ambiente fueron no arrojar basuras a las calles, ríos o quebradas (76%), ahorrar agua (69%), y desconectar los aparatos eléctricos y electrónicos cuando no están en uso (60%). Por niveles socioeconómicos, la mayor proporción de personas que realizan actividades para ayudar a cuidar el medio ambiente se encuentra en el NSE alto, que es, a la vez, el NSE con mayor porcentaje de satisfechos con la mayoría de los aspectos ambientales por los que se indagó.

Habitar un medio ambiente sano mejora la calidad de vida de las personas. En condiciones ambientales óptimas, los ciudadanos podrán realizar actividades físicas en exteriores y gozar de espacios públicos verdes de calidad, y su salud no se deteriorará como consecuencia de la exposición a la polución. Adicionalmente, la conservación del medio ambiente garantiza la sostenibilidad de recursos tan importantes como el agua potable, esencial para la calidad de vida, y favorece la mitigación de los efectos del cambio climático. En 2016, la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín Cómo Vamos indagó por la satisfacción de los ciudadanos con algunos aspectos ambientales de la ciudad, así como por las acciones que realizaban ellos y sus familias para ayudar a cuidar el medio ambiente.

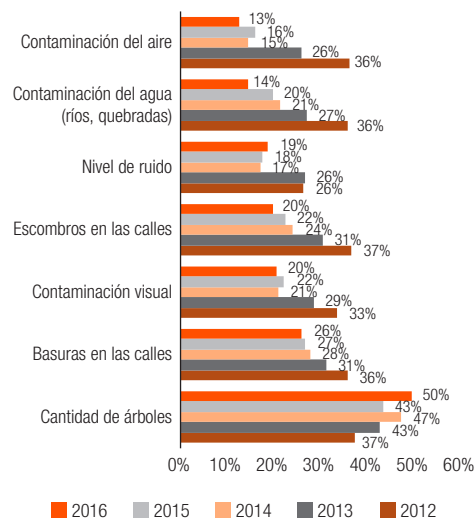
El medio ambiente ocupó el lugar 12 entre los aspectos considerados por los medellinenses como los más importantes para su calidad de vida en 2016. En 2015 había ocupado el puesto 11, y en 2014, el noveno. A pesar de que no es identificado como uno de los temas más relevantes para la calidad de vida individual, el medio ambiente ha venido cobrando importancia en la agenda ciudadana como uno de los temas prioritarios para la intervención pública. En 2016, el 15% de los medellinenses consideró que el medio ambiente era uno de los tres temas más importantes para la intervención pública, lo que dio lugar a que ocupara el séptimo puesto entre los temas por los que se preguntó. En 2015, el medio ambiente era el noveno tema prioritario, con 12%, y en 2014, el octavo con 11%. Desde 2007, año en el que se incluyó esta pregunta por primera vez dentro de la EPC, el de 2016 es el puesto más alto alcanzado por el medio ambiente dentro de las prioridades para la intervención por parte del gobierno.

Entre los aspectos ambientales por los que se indagó, el que evidenció una mayor satisfacción en 2016 fue la cantidad de árboles (ver gráfico 64). El 50% de los medellinenses afirmó estar satisfecho con la cantidad de árboles de la ciudad, dando lugar a una calificación promedio de 3,4 puntos de 5 posibles. Entre los demás aspectos, el que generó mayor satisfacción a los ciudadanos en 2016 fue el estado de la ciudad en relación con las basuras en las calles. El 26% de medellinenses afirmó estar satisfecho con este aspecto en 2016, y la calificación promedio fue de 2,5 puntos de 5 posibles.

Como lo evidencia el gráfico 64, el aumento en la proporción de satisfechos con el número de árboles en la ciudad ha sido acompañado por un decrecimiento en el porcentaje de satisfechos con otros aspectos del medio ambiente. En esa medida, resulta preocupante que, excepto la cantidad de árboles en la ciudad, ningún otro aspecto ambiental tenga un porcentaje de satisfechos significativamente superior al 25%. La contaminación del aire y el agua, así como el nivel de ruido, son los temas ambientales que menor satisfacción generaron en los medellinenses en 2016. En promedio, los ciudadanos calificaron con 2,2 puntos su satisfacción con el nivel de contaminación del aire y con la calidad del agua de ríos, quebradas y humedales en la ciudad, mientras que la satisfacción con el nivel de ruido de la ciudad fue calificada con 2,4 puntos de 5 posibles. El 13% de los medellinenses afirmó estar satisfecho con el estado de la contaminación del aire en la ciudad, el 14% con la contaminación del agua de ríos, quebradas y humedales, y el 19% con el nivel de ruido.

Entre 2012 y 2016 se evidenció una tendencia a la reducción en el porcentaje de medellinenses satisfechos con los distintos aspectos ambientales por los que se indagó, con excepción del número de árboles. El mayor cambio se presentó en la satisfacción con la calidad del aire, que pasó de tener un 36% de satisfechos en 2012 a 13% en 2016. Sin embargo, el nivel de contaminación del agua (de 36% a 14%) y los escombros en las calles (de 37% a 20%) son dos aspectos que evidenciaron una disminución importante en el porcentaje de satisfechos entre 2012 y 2016. Estos datos evidencian el impacto de las condiciones objetivas de ciertos aspectos ambientales sobre la percepción ciudadana. El empeoramiento de las condiciones de calidad de aire entre 2012 y 2015, y la contingencia ambiental en 2016 coinciden con la baja satisfacción con la calidad del aire en este período. A su vez, la contaminación del río Aburrá y sus afluentes, que no evidenció mejoras entre 2012 y 2015 a partir de lo observado en el Índice de Calidad del Agua para caudales medios y corrientes superficiales, se refleja en bajos niveles de satisfacción con la contaminación del agua de ríos, quebradas y humedales (Medellín como vamos, 2016).

Gráfico 64. Medellín: Porcentaje de personas satisfechas con algunos temas ambientales en la ciudad, 2012-2016

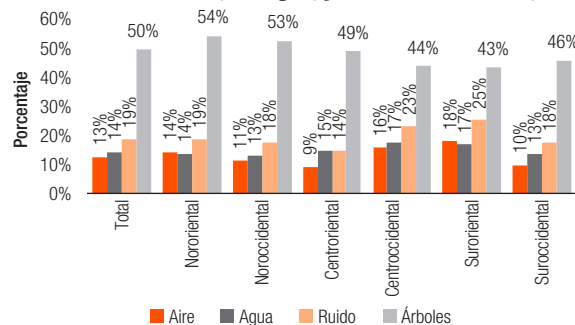


Por grupos de edades, se evidencia que la población más joven está menos satisfecha con los aspectos ambientales de la ciudad que los mayores, especialmente en cuanto a la calidad del aire, del agua, el ruido y la cantidad de árboles. Mientras que el 7% de los menores de 25 años estuvo satisfecho con la calidad del aire en la ciudad en 2016, entre los mayores de 55 años esta cifra fue de 22%. En cuanto a la calidad del agua, mientras que el 9% de personas menores de 25 años estuvo satisfecho, entre los mayores de 55 años el porcentaje fue de 22%. En cuanto a ruido, el porcentaje de satisfechos menores de 25 años fue de 15% y el de mayores de 55 fue de 27%, mientras que, en cuanto a la cantidad de árboles en la ciudad, el 45% de los menores de 25 años estuvo satisfecho, mientras que esta cifra fue de 63% en los mayores de 55. Esta mayor insatisfacción entre los jóvenes se corresponde con que son la población con mayor incidencia de personas con alta movilidad en la ciudad y, en consecuencia, tienen una mayor exposición a los distintos aspectos por los que se indaga.

En términos generales, todas las zonas de la ciudad tienen bajos niveles de satisfacción con la calidad del agua y del aire, y el nivel de ruido en la ciudad. Sin embargo, en la zona centroriental se evidencian niveles de satisfacción significativamente menores a los del total de la ciudad en relación con la calidad del aire y el nivel de ruido que concuerdan con los datos objetivos sobre contaminación aérea y por ruido en 2015, así como con el

hecho de que una de las estaciones de medición que peores condiciones registró en la contingencia ambiental de 2016 fue la ubicada en el Museo de Antioquia.

Gráfico 65. Zonas de Medellín: porcentaje de satisfechos con la calidad del aire, del agua, y con el nivel de ruido, 2016.



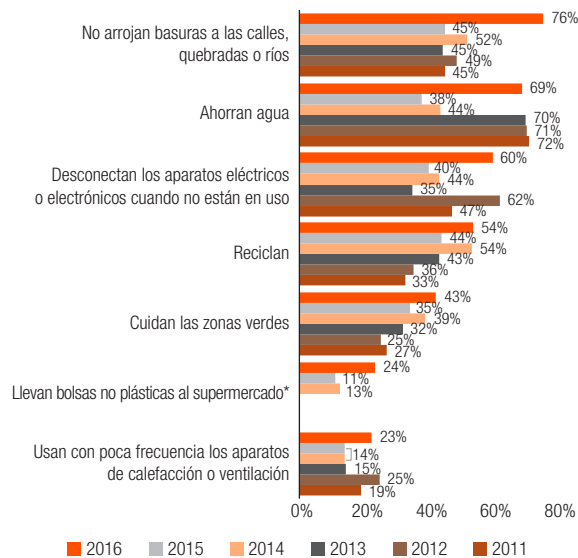
El Nivel Socioeconómico (NSE) alto tiene una mayor proporción de ciudadanos satisfechos con los aspectos ambientales de la ciudad que los demás NSE, con excepción de la cantidad de árboles, donde el NSE medio tiene la mayor proporción de satisfechos (51% frente a 43% del NSE alto). Por el contrario, el NSE bajo tiene una menor proporción de personas satisfechas que los demás NSE en la mayoría de los aspectos, con excepción de la calidad del aire, donde la menor proporción la tiene el NSE medio (11%), y la cantidad de árboles, en donde la menor satisfacción la tiene el NSE alto, con 43%. Como se verá más adelante, este comportamiento coincide con que en 2016 el NSE alto es el que en mayor medida realiza actividades para proteger el medio ambiente, lo que puede redundar en una mayor satisfacción con distintos aspectos ambientales en la ciudad.

Conciencia Ambiental

Desde 2011, la Encuesta de Percepción Ciudadana pregunta por las acciones que los medellinenses realizan para ayudar a cuidar el medio ambiente en la ciudad. En 2016, la acción que un mayor número de medellinenses afirmaron que se realizaba en su hogar fue no arrojar basura a las calles, quebradas o ríos (76%), seguida por ahorrar agua (69%), desconectar los aparatos eléctricos o electrónicos cuando no están en uso (60%), y reciclar (54%). Si bien la opción “utilizar bombillos ahorradores”, que venía siendo la de mayor participación, no fue tomada en cuenta en 2016 por con-

sideraciones metodológicas⁷³, puede evidenciarse que las dos acciones más realizadas en 2016 tuvieron altos porcentajes de realización en 2015 (ver gráfico 66).

Gráfico 66. Medellín ¿Qué acciones realizan su familia y usted para ayudar a cuidar el medio ambiente en Medellín? 2011-2016



*Esta opción se modificó en 2016. En versiones anteriores, era "reutiliza bolsas plásticas".

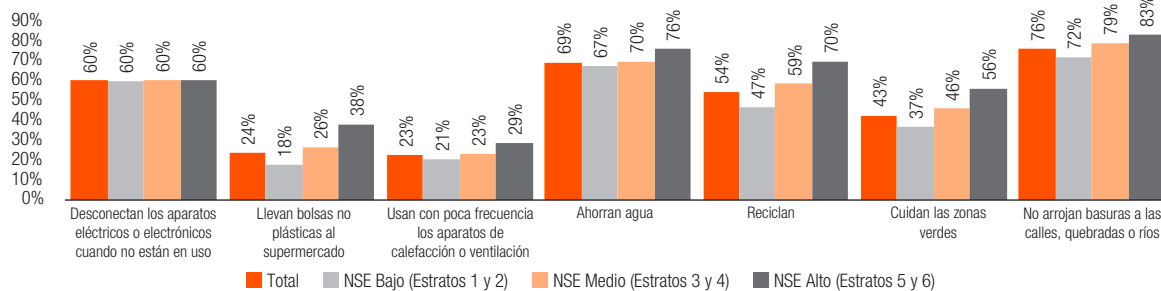
A partir de la información presentada en el gráfico 66 puede deducirse que las acciones que eligen con mayor frecuencia los ciudadanos están orientadas al cuidado de los recursos hídricos, mediante el ahorro de agua y la no contaminación de ríos y quebradas, y a la no contaminación del suelo. Como se evidenció en el gráfico 64, la calidad del agua es uno de los aspectos ambientales con menor porcentaje de satisfacción en la ciudad, y tres de cada cuatro ciudadanos afirman no estar

satisfechos con el estado de aseo de las calles. En esa medida, se evidencia que, en términos generales, los ciudadanos de Medellín, además de ser críticos con el estado del medio ambiente en la ciudad, tienen conductas ambientalmente responsables, como las de no arrojar basuras al espacio público o a las quebradas, y ahorrar agua.

El aumento en la proporción de personas que afirman que reciclan o ahorran agua como una forma de ayudar a cuidar el medio ambiente en la ciudad es consistente con las cifras objetivas. La tasa de reciclaje en Medellín aumentó en los últimos años, pasando de 12% en 2012 a 16% en 2015. Con respecto al ahorro de agua, el consumo residencial promedio pasó de 128 litros diarios por habitante a 122 entre 2012 y 2014 —último año con información disponible—, mientras que, en cuanto al ahorro de energía, el consumo promedio por habitante pasó de 965 kWh anuales en 2012 a 917 kWh en 2015 (Medellín Cómo Vamos, 2016).

El nivel socioeconómico (NSE) en el que un mayor porcentaje de personas toman medidas para cuidar el medio ambiente es el alto. Con excepción de la desconexión de los aparatos eléctricos cuando no están en uso, realizada por la misma proporción de ciudadanos en todos los NSE (60%), en todas las medidas enunciadas la participación del NSE alto fue mayor. Mientras que el 83% de los ciudadanos en el NSE alto afirmaron que no arrojan basuras a las calles, quebradas o ríos, en el NSE medio dicha proporción fue de 79% y en el bajo, de 72%. De forma similar, en el cuidado de zonas verdes, el reciclaje, el ahorro de agua y el uso de bolsas no plásticas, el NSE alto ocupa el primer lugar, seguido por los NSE medio y bajo, tal como lo evidencia el gráfico 67.

Gráfico 67: Niveles Socioeconómicos en Medellín: porcentaje de ciudadanos según las principales medidas utilizadas para mejorar el medio ambiente, 2016.



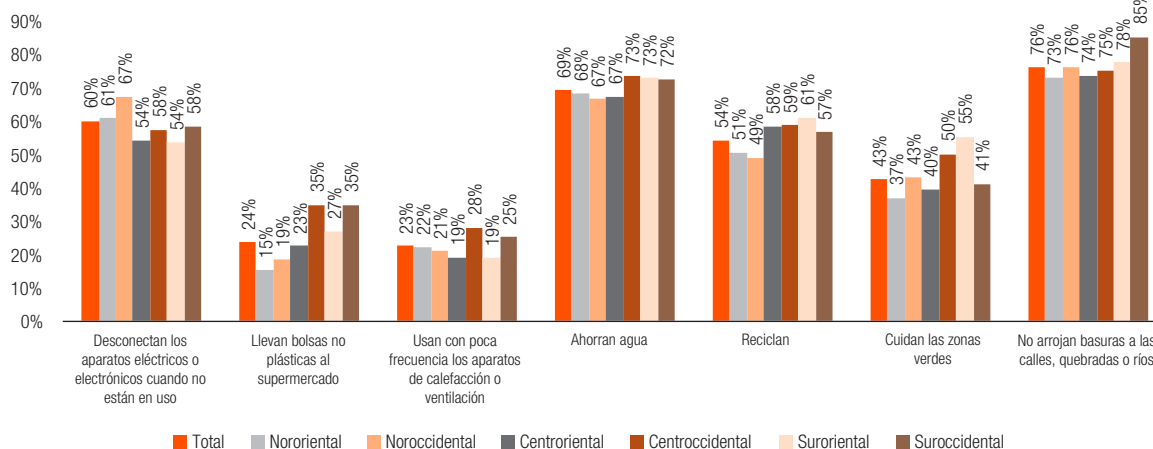
73 En 2015 las opciones incluían, además de las incluidas en el gráfico MA3: utiliza bombillos ahorradores; recicla; no bota el aceite usado por el desagüe; reutiliza las bolsas plásticas; cuida y hace uso eficiente de la energía eléctrica; y usa principalmente el transporte público, bicicleta o camina para transportarse.

Así, el NSE con una mayor proporción de personas que realizan actividades para cuidar el medio ambiente es también el que tiene un mayor porcentaje de satisfechos con distintos aspectos ambientales, evidenciando un efecto positivo de la realización de acciones para mejorar el medio ambiente sobre la satisfacción de los ciudadanos con distintos temas ambientales.

En todas las zonas de la ciudad la acción realizada por una mayor proporción de ciudadanos fue no arrojar basuras a las calles, quebradas

o ríos. La zona con un mayor porcentaje de personas que afirmaron realizar esta acción fue la zona suroccidental, con 85%, frente a la suroriental, que ocupó el segundo lugar con 78%. Como lo evidencia el gráfico 68, las personas del norte de la ciudad, tanto en la zona nororiental como en la noroccidental prefieren la desconexión de aparatos eléctricos, mientras que en el centro-occidente y sur de la ciudad los ciudadanos prefieren ahorrar agua como su forma de aportar al medio ambiente⁷⁴.


Gráfico 68. Zonas de Medellín: porcentaje de ciudadanos según las principales acciones realizadas para cuidar el medio ambiente



En conclusión, para los ciudadanos de Medellín el medio ambiente es un tema que, aunque no está dentro de las mayores prioridades, amerita cada vez más la atención de las autoridades, especialmente en cuanto tiene que ver con la contaminación del aire y de las fuentes hídricas. A pesar de que los ciudadanos no lo ubican como uno de los temas más urgentes en la agenda, la alta y creciente insatisfacción ciudadana con distintos aspectos del medio ambiente, puntualmente con la calidad del aire y del agua, y con el ruido, constituyen alertas para la intervención pública. Otro aspecto relevante de la información arrojada en la EPC en cuanto a medio ambiente es que, aunque se ha avanzado en la realización de actividades para ayudar a proteger el ambiente, todavía no se evidencia un alto nivel de corresponsabilidad mediante la realización de

estas acciones. Así, los ciudadanos en Medellín, a pesar de que no están satisfechos con el estado del medio ambiente, no lo consideran una prioridad para la intervención pública, y tampoco se esfuerzan significativamente para mejorar las condiciones ambientales de la ciudad a partir de acciones como el reciclaje.

⁷⁴ Cabe resaltar que, si bien son acciones que ayudan a proteger el medio ambiente, la desconexión de aparatos eléctricos, el uso poco frecuente de aparatos de calefacción o ventilación y el ahorro de agua están directamente relacionados con un ahorro en el costo de servicios públicos que puede influenciar la decisión de realizar este tipo de actividades. A partir de los datos de la EPC, este efecto no es observable.



Análisis de la Percepción Ciudadana sobre el Medio Ambiente en Medellín

Ramiro Velásquez
Editor de Ciencia, Tecnología y
Cambio Climático, El Colombiano

La insatisfacción ciudadana con cinco de los siete temas evaluados acerca del medio ambiente local refleja con claridad que algo no funciona. No se cree que la ciudad se destaque por sus acciones en favor de un mejor entorno ambiental, situación que desmejora la calidad de vida e incide seguramente en la salud de la población.

Si bien en 2016 se vivió una contingencia ambiental seria que puso la mala calidad del aire en la boca de todos, el tema siguió manifestándose durante todo el año. No fue una percepción puntual, se cree que el aire que respiramos deja mucho qué desear. Hay mayor conciencia y, de paso, una mayor exigencia para la autoridad.

La calidad del aire no se relaciona solo con las emisiones contaminantes sino con la limpieza. Pese a que distintas voces sugieren que la carencia de árboles es sentida, evidente en zonas como el Centro y el Norte, y se requiere sembrar muchísimos más, curiosamente el ciudadano se siente satisfecho con lo que hay, siendo difícil establecer a qué se debe esa aparente dicotomía.

Aparte de estas preguntas sin respuesta el mensaje ciudadano es claro: no se siente bien con la situación medioambiental por lo que esperaría respuestas contundentes. Porque no solo es el aire, los problemas del agua y las fuentes de ruido también arrojaron niveles elevados de insatisfacción.

El medio ambiente le importa hoy al habitante de la urbe. Se nota cuando más de la mitad ejecuta acciones protectoras de los recursos naturales, principalmente del agua. El camino queda abierto para las acciones y soluciones. Los porcentajes indican que hay mucho campo para trabajar y mejorar en un tema vital para la ciudad, que se percibe en otros temas de la encuesta relacionados, como el descenso continuo en la satisfacción con el espacio público y las zonas verdes, y el mayor tiempo en los recorridos.

Situaciones concomitantes como el calentamiento global y el efecto isla de calor pueden ahondar los problemas y deteriorar más la calidad de vida si no se actúa firme y coherentemente en respuesta al sentir ciudadano. ●

MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO

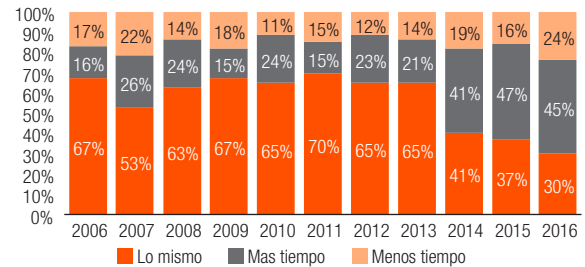
En 2016, el 45% de los medellinenses con alta movilidad percibieron que sus viajes se tardaron más que en 2015. Aunque es el modo de transporte público que un mayor número de personas consideran inseguro, y el que tiene un menor porcentaje de usuarios satisfechos, el bus de transporte colectivo sigue siendo el modo de transporte usado por una mayor proporción de los ciudadanos de alta movilidad en sus viajes habituales (30%). Sin embargo, consecuente con la baja percepción de seguridad en el modo bus y la satisfacción con dicho modo de transporte, se observa una tendencia al aumento de la participación de las motocicletas -que tienen una mayor satisfacción como modo de transporte entre sus usuarios- entre 2008 y 2016, y una reducción en el modo bus en el mismo período. El modo de transporte público con mayor porcentaje de satisfechos sigue siendo el taxi, con 83% de las personas con alta movilidad. En cuanto a la percepción de seguridad en los modos de transporte, cabe resaltar que, aunque la bicicleta es un modo reportado por sus usuarios como satisfactorio, es el que una menor proporción de ciudadanos consideran seguro, con 44%, lo que representa retos para la movilidad sostenible de la ciudad. El 59% de los medellinenses afirmaron estar satisfechos o muy satisfechos con las vías de la ciudad, siendo este el año con un menor porcentaje de satisfechos desde 2008. Finalmente, la proporción de satisfechos con el espacio público de la ciudad fue de 59%, mientras que los satisfechos con los parques y zonas verdes del barrio fueron el 44%. Tanto el porcentaje de satisfechos con el espacio público verde del barrio como la satisfacción con el espacio público disponible en la ciudad en términos generales disminuyó entre 2012 y 2016.

La Encuesta de Percepción Ciudadana indaga por la duración de los viajes habituales de los medellinenses, por los principales modos de transporte utilizados por los ciudadanos y su satisfacción con ellos, por la satisfacción con diferentes aspectos del tránsito como la semaforización o la señalización, así como por la satisfacción ciudadana con el estado de la malla vial de la ciudad. En espacio público, se pregunta por la satisfacción con el espacio público de la ciudad, así como por la satisfacción con los parques y zonas verdes del barrio.

El módulo de movilidad de la EPC ha sufrido una serie de cambios en once años de aplicación. El principal cambio es que, mientras que antes de 2014 las preguntas relativas al desplazamiento de los ciudadanos en Medellín (tiempos, modos utilizados y satisfacción con los últimos) se realizaban a personas tipificadas como de *alta movilidad*, es decir, que estudian o trabaja fuera de casa, a partir de ese año la pregunta se realizó a toda la muestra. Al igual que en informes pasados (Medellín Cómo Vamos, 2014), en este informe se analizan, en primer lugar, las cifras correspondientes a las personas con alta movilidad, y se acude a la revisión del total de la muestra de forma complementaria.

En 2016, el 45% de los medellinenses clasificados como de alta movilidad consideraron que sus viajes habituales tomaron más tiempo que en 2015. En 2015 y 2014, el porcentaje de personas que afirmaron que sus viajes tardaron más, fue de 47% y 41% respectivamente. Como lo indica el gráfico 69, en los últimos tres años se evidenció un aumento significativo en el porcentaje de personas que afirmaron que sus trayectos habituales tardaron más tiempo con respecto al período 2006-2013. Mientras que entre 2006 y 2013 el porcentaje de personas que afirmaron que sus trayectos habituales tardaron más que en el año anterior fue, en promedio, de 20%, entre 2014 y 2016 el promedio es de 44%. El crecimiento acelerado del parque automotor —que aumentó en un 54% entre 2008 y 2013—, el deterioro de la malla vial y la entrada en funcionamiento de las líneas de buses en las cuencas 3 y 6, que modifican los hábitos de transporte de los usuarios de buses, así como la construcción y operación del tranvía de Ayacucho son algunos de los hechos en movilidad que pueden haber influido en el aumento reciente en la percepción de que los viajes en Medellín toman más tiempo.

Gráfico 69. Medellín: el trayecto a su trabajo o estudio en el último año ¿toma el mismo tiempo, más tiempo o menos tiempo que el año pasado?, 2006-2014*.



Muestra: Personas de alta movilidad (estudian o trabajan fuera de casa)
Por las modificaciones en el cuestionario y el método de muestreo, el año 2016 no es comparable directamente con los anteriores.

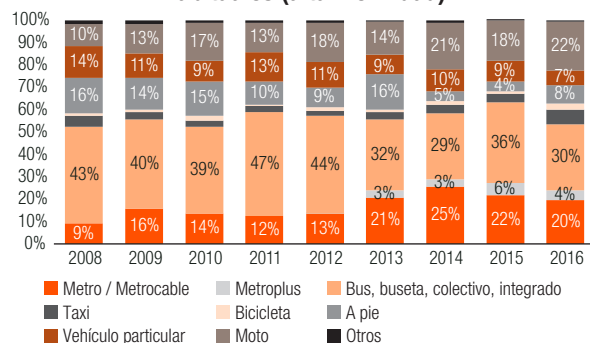
Si se analiza el total de la muestra —no solamente las personas con alta movilidad— los resultados no son significativamente mejores. El 44% de los medellinenses afirmaron tardar más tiempo en sus viajes habituales, el 33% consideraron que tardan lo mismo y el 23% restante, menos tiempo. Por zonas, la suroriental fue la que tuvo una mayor proporción de personas que aseguraron que sus viajes habituales tomaron más tiempo (56%), mientras que la centroriental fue la que tuvo un menor porcentaje (38%). Por nivel socioeconómico, en el NSE alto es donde una mayor proporción de la población consideró que sus viajes habituales tomaron más tiempo en 2016 (55%), seguido por el medio (43%) y el bajo (41%).

El modo de transporte más utilizado por los ciudadanos tipificados como de *alta movilidad* en Medellín es el bus de transporte colectivo. El 30% de los medellinenses de alta movilidad afirmaron usarlo como principal modo de transporte en 2016 (ver gráfico 70). Por su parte, el 22% afirmaron usar la motocicleta y el 20% el metro o Metrocable. Así, mientras que el 30% utiliza modos de transporte que hacen parte del modo colectivo, el 24% utilizan el modo masivo (incluyendo Metroplús), el 11% modos humanos (a pie, en bicicleta) y el 28% en modos privados (carro, moto).

Cuando se observa el total de la muestra, la distribución por modos de transporte se modifica. Aunque el bus fue el modo más utilizado, con un 34% de la población usándolo para sus recorridos habituales, el segundo lugar fue ocupado por el Metro y Metrocable, con 23% del total de la participación. En tercer lugar, el 15% de los medellinenses afirmaron desplazarse habitualmente en moto. Por nivel socioeconómico, la utilización de modos

de transporte privados (moto y carro particular) es mayor en el NSE alto, con 23%. A su vez, la mayor utilización del modo colectivo (buses y buses integrados) se encuentra en el NSE bajo (36%), seguido por el NSE alto (32%).

Gráfico 70. Medellín: porcentaje de personas por modo de transporte utilizado en sus trayectos habituales (alta movilidad)



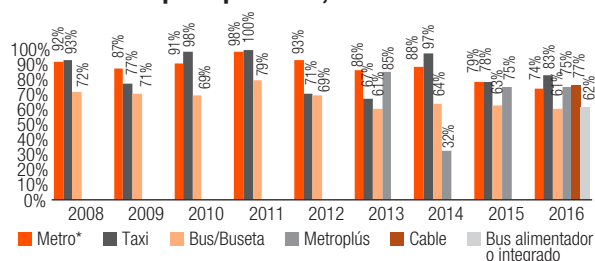
Así, la Encuesta de Percepción Ciudadana evidencia una diferencia entre los ciudadanos con alta movilidad y los de baja movilidad en 2016 en relación con el modo de transporte utilizado principalmente. Además, indica que la zona y el NSE con mayor proporción de personas que utilizan los modos privados de transporte (moto o carro particular) son, también, los que tienen un mayor porcentaje de personas que consideran que sus viajes tomaron más tiempo en 2016 que en 2015. A pesar de que, aparentemente, este hecho evidencia un incentivo para los ciudadanos a pasar de modos de transporte privados a públicos, los datos de la encuesta para 2016 son consistentes con la reducción en el uso frecuente del transporte colectivo y el aumento del uso de motocicletas en ciudadanos con alta movilidad, evidenciando desafíos crecientes para la atracción de usuarios por parte del transporte público.

Satisfacción con el modo de transporte utilizado

La EPC 2016 indagó, como en años anteriores, por la satisfacción con el modo de transporte utilizado principalmente por los medellinenses, preguntando tanto a quienes tienen alta movilidad como al resto de la población. El modo con una mayor satisfacción entre sus usuarios alta movilidad fue el taxi, con un 83%, mientras que los de

menor satisfacción fueron el bus o buseta de transporte colectivo, con un 61% y los buses integrados, con 62%. Por su parte, entre los medellinenses con alta movilidad que usaron el metro como principal modo de transporte en 2016, el 74% manifestaron estar satisfechos con dicho modo. Como lo indica el gráfico 71, entre 2008 y 2016 la satisfacción de los usuarios con los distintos modos de transporte público ha permanecido relativamente estable año a año; sin embargo, la comparación entre el período inicial y el final (2008 y 2016) evidencia una reducción generalizada en la satisfacción con los distintos modos de transporte (ver gráfico 71).

Gráfico 71. Medellín: porcentaje de personas satisfechas con el medio de transporte que usan principalmente, 2008-2016



*Antes de 2016 se preguntaba en la misma opción por Metro y Metrocable. En 2016 se indaga por cada uno por separado.

Si se incluye a las personas que no tienen alta movilidad, se observa que la mayor proporción de satisfechos con su modo de transporte, entre los usuarios de transporte público masivo o colectivo, fueron los usuarios del Metrocable, con un 87% de personas satisfechas o muy satisfechas, seguidos por los usuarios de Metroplus, con un 77% y los del Metro, con 76%. Los peor calificados entre los modos de transporte que hacen parte de los modos públicos colectivos o masivos fueron los alimentadores, con 68% de personas satisfechas o muy satisfechas, y los buses de transporte colectivo, con 69%. El taxi, como en años anteriores, es el modo de transporte público con un mayor porcentaje de usuarios satisfechos, con 81%.

A diferencia de los años pasados, en los cuales sólo se preguntaba a los ciudadanos por la satisfacción con los modos de transporte públicos, en 2016 se pregunta también por los modos privados motorizados y no motorizados. Entre los modos mencionados, el mejor calificado es la bicicleta, con el 90% de personas satisfechas o muy satisfechas. Las motos ocupan el segundo lugar, con un 87% de satisfechos, mientras que la caminata tiene el 79%

de satisfacción. El modo de transporte privado con el cual una menor proporción de los medellinenses están satisfechos es el vehículo particular, con 77% de personas satisfechas o muy satisfechas⁷⁵.

Así, la moto es un modo de transporte con un número creciente de usuarios, de los cuales un alto porcentaje están satisfechos. Por su parte, la baja satisfacción con el bus como modo de transporte habitual, y su persistencia en el tiempo en los últimos años, son aspectos coherentes con la reducción de la participación del bus como principal modo de transporte de los medellinenses entre 2008 y 2016, confirmando los retos del bus como modo de transporte en la atracción de nuevos usuarios y la prestación de un servicio satisfactorio.

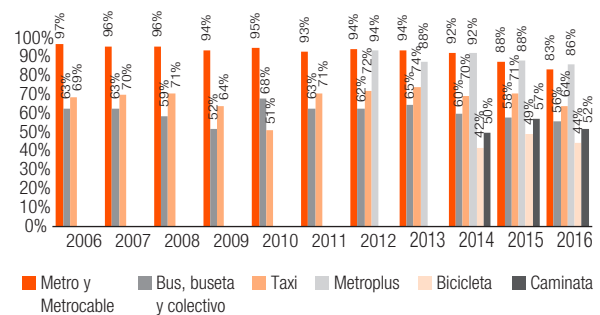
Seguridad en los modos de transporte

Desde su primera realización en 2006, la Encuesta de Percepción Ciudadana ha indagado por la percepción de seguridad en distintos modos de transporte. Entre los medellinenses con alta movilidad, el Metroplús fue considerado seguro por el 86% de personas con alta movilidad en la ciudad en 2016, constituyéndose en el modo de transporte con una mayor proporción de ciudadanos que lo consideraron seguro en este año. En segundo lugar, sin una diferencia estadísticamente significativa, está el Metro, con un 83% de personas que lo consideran seguro. El taxi fue el tercer modo de transporte considerado por una mayor proporción de medellinenses como seguro, con 64%. Al igual que en los dos años anteriores, los modos de transporte que menos seguros se consideran son la bicicleta y la caminata. En 2016, el 44% de las personas con alta movilidad consideraron que la bicicleta es un modo de transporte seguro, mientras que el 52% consideraron segura la caminata (ver gráfico 72).

Si bien desde 2006 se ha conservado el orden de los modos de transporte mayormente considerados como seguros, con los modos masivos en primer lugar, seguidos por el taxi, el bus y los modos no motorizados, entre 2013 y 2015 se evidenció una reducción significativa en la percepción de seguridad en el metro y Metrocable, que pasó de 94% en 2013 a 83% en 2016. Asimismo, la percepción de los buses como modo de transporte seguro pasó de 65% en 2013 a 56% en 2016

Si se analiza el total de ciudadanos -no solamente los de alta movilidad- para 2016, no se encuentran diferencias significativas con respecto a lo evidenciado para los ciudadanos con alta movilidad. El Metroplús es el modo con mayor porcentaje de personas que lo consideran seguro, con 85%. En segundo lugar, se encuentran el metro y el metrocable, con el 84% y, en tercer lugar, el taxi con el 65%.

Gráfico 72. Medellín: porcentaje de personas que percibe que los medios de transporte público son seguros, 2006-2014



Así, entre las alternativas de transporte público colectivo o masivo, el bus es el que en mayor medida ha sido percibido como inseguro e insatisfactorio, lo que explica la disminución en el número de sus usuarios en los últimos años, y la bicicleta, aunque satisfactoria, es considerada un modo de transporte inseguro. Por su parte, la moto es, entre los modos motorizados privados, el que mayor satisfacción genera. Como se ha indicado en diversos espacios de Mesa de Trabajo de Medellín Cómo Vamos, uno de los objetivos del mejoramiento del sistema de transporte colectivo, tanto en su eficiencia —evidenciada en menores tiempos de desplazamiento— como en su integración operacional y tarifaria, es evitar que los ciudadanos encuentren más satisfactorio usar la moto que el bus como su principal modo de transporte. Así, la Encuesta de Percepción Ciudadana resalta la pertinencia de que tanto los transportadores como

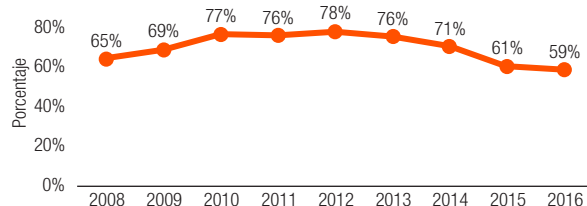
⁷⁵ Los datos presentados corresponden al total de la población encuestada. En el caso de los ciudadanos con alta movilidad las cifras confirman lo observado en la población en términos generales. Mientras que el 76% de los usuarios del vehículo particular con alta movilidad manifestaron estar satisfechos con este medio de transporte, el 84% de los que se desplazaban regularmente a pie estaban satisfechos, así como el 89% de los ciclistas y el 89% de los motociclistas.

las autoridades y los demás actores del transporte público agilicen la modernización de dicho modo⁷⁶.

Satisfacción con las vías de la ciudad

El tercer aspecto de la movilidad por el que indaga la Encuesta de Percepción Ciudadana es la calificación de las vías de la ciudad. En 2016, el 59% de los medellinenses afirmaron estar satisfechos o muy satisfechos con el estado de las vías de la ciudad (ver gráfico 73), dando lugar a una calificación promedio de 3,6 puntos de cinco posibles, confirmando la tendencia a la baja evidenciada entre 2012 y 2015, cuando el porcentaje de satisfechos con el estado de las vías de la ciudad pasó de 78% (el máximo histórico) a 61%.

Gráfico 73. Medellín: Porcentaje de personas satisfechas con las vías de la ciudad, 2008-2016



Las zonas con una mayor proporción de ciudadanos satisfechos con las vías de la ciudad en 2016 fueron la nororiental y la centroccidental, con 63% de satisfechos cada una. Por su parte, la zona con un menor nivel de satisfacción fue la suroriental, con 54% de satisfechos. Por niveles socioeconómicos, el NSE medio fue el de mayor satisfacción, con 60% de satisfechos, mientras que el NSE bajo alcanzó el 58% de satisfechos, y el alto, 54%. Así, el NSE con menor porcentaje de satisfechos con las vías de la ciudad es también el que más intensivamente utiliza modos privados de transporte (moto, carro) de forma habitual.

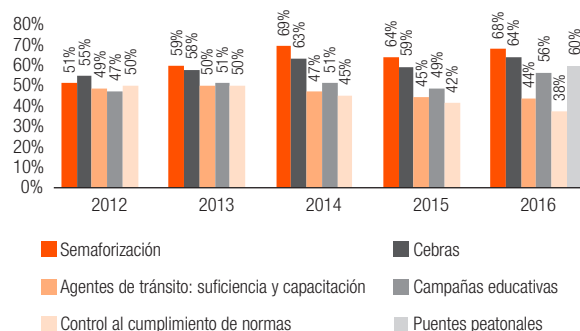
Satisfacción con algunos aspectos del tránsito

La última pregunta de la Encuesta de Percepción Ciudadana concerniente a movilidad indaga por la satisfacción de los ciudadanos con al-

gunos aspectos del tránsito en Medellín. Como lo indica el gráfico 74, en 2016 el aspecto del tránsito que contó con un mayor porcentaje de personas satisfechas fue la semaforización de la ciudad, con el 68%, seguida de la demarcación y suficiencia de las cebras para paso peatonal y los puentes peatonales, con el 64% y el 60% respectivamente. Los aspectos con menor porcentaje de personas satisfechas en 2016 fueron el control al cumplimiento de normas y la suficiencia y capacitación de los agentes de tránsito, con el 38% y el 44% de personas satisfechas o muy satisfechas, respectivamente.

Como lo evidencia el gráfico 74, los datos para 2016 siguen la tendencia de reducción en el porcentaje de medellinenses satisfechos con el control al cumplimiento de las normas de tránsito en la ciudad entre 2012 y 2015. Mientras que en 2012 el 50% de los ciudadanos manifestaron estar satisfechos o muy satisfechos con el control al cumplimiento de normas de tránsito en la ciudad, en 2015 dicha proporción fue del 38%. Por zonas, no se evidencian diferencias significativas con relación a la satisfacción con los distintos aspectos del tránsito. En términos generales, el porcentaje de ciudadanos de Medellín satisfechos con los semáforos, las cebras y los puentes peatonales fue mayor al de satisfechos con los agentes, el control al tránsito y la atención de accidentes, independientemente de la zona de la ciudad en la cual residían.

Gráfico 74. Medellín: porcentaje de personas satisfechas con algunos aspectos de tránsito, 2012-2016



⁷⁶ Algunas de las reflexiones a propósito pueden encontrarse en el resumen de la mesa de trabajo sobre movilidad metropolitana, disponible en línea en <https://goo.gl/o3KT2H>

El aumento en la satisfacción con la semaforización y las cebras para paso peatonal entre 2012 y 2016, y la reducción del porcentaje de satisfechos con el comportamiento ciudadano en las vías y con la suficiencia y capacitación de los agentes de tránsito, en un entorno en el cual aumentan los tiempos de desplazamiento percibidos, se reduce la percepción de seguridad vial y aumenta la motorización de los ciudadanos, especialmente en el modo motocicleta, representa un desafío para la administración municipal en términos de la promoción de la convivencia ciudadana en las vías y el control efectivo y eficiente del tránsito en la ciudad.

Espacio público

Las preguntas que incluyó la EPC 2016 en relación con el espacio público indagaban por la satisfacción con el espacio público de la ciudad en términos generales, y con la satisfacción con parques y zonas verdes a nivel barrial.

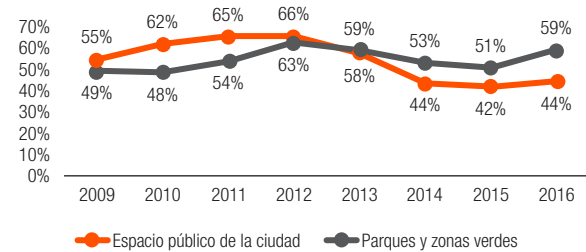
La satisfacción con el espacio público de la ciudad ha disminuido en los últimos cuatro años. Mientras que en 2012 el 66% de los medellinenses afirmaba estar satisfecho o muy satisfecho con el espacio público en la ciudad en términos generales, en 2016 esta proporción fue del 44%. Como lo evidencia el gráfico 75, la satisfacción con los parques y zonas verdes del barrio también descendió, aunque más levemente, durante el mismo período. Del 63% de medellinenses que afirmaron estar satisfechos con los parques y zonas verdes de su barrio en 2012, en 2016 dicha proporción pasó a ser del 59%.

En cuanto a las razones de insatisfacción, en 2015⁷⁷ la principal razón de insatisfacción con el espacio público de la ciudad en términos generales fue la existencia de vendedores que ocupan el espacio público, mientras que en el caso de los parques y zonas verdes del barrio la principal razón mencionada por los ciudadanos es la inexistencia de parques y zonas verdes, o la insuficiencia de los existentes.

Por zonas de la ciudad, la noroccidental es la que, en 2016, tuvo un menor porcentaje de satisfechos con el espacio público en la ciudad, con 42%, dando lugar a una calificación promedio de 3,2 puntos de cinco posibles. En segundo lugar, en cuanto a porcentaje de satisfacción, está la zona

centroccidental con 55% de satisfechos, y una calificación promedio de 3,3 puntos. Las zonas con mayor satisfacción son la suroriental, con 49% de satisfechos y una puntuación de 3,4 en promedio, y la centroriental, con 47% de satisfechos y una evaluación promedio de 3,3 puntos.

Gráfico 75. Medellín: porcentaje de personas satisfechas con el espacio público en la ciudad, y con los parques y zonas verdes de su barrio, 2009-2016



En cuanto al espacio público verde en los barrios, la zona con mayor porcentaje de satisfechos en 2015 fue la suroccidental, con 73% de satisfechos y una puntuación promedio de 3,9. En segundo lugar, estuvo la suroriental, con un 66% de satisfechos y 3,7 puntos de calificación promedio. Por su parte, las zonas con menor porcentaje de satisfechos con el espacio público verde en los barrios fueron la noroccidental, con un 52% de satisfechos y una calificación promedio de 3,4 puntos, y la centroriental, con un 56% de satisfechos y una calificación media de 3,4 puntos de cinco posibles.

Las diferencias entre zonas en cuanto a la satisfacción con el espacio público de la ciudad son mayores que las diferencias entre zonas en cuanto a los parques y zonas verdes del barrio. Mientras que la diferencia entre la zona con mayor proporción de satisfechos y la de menor porcentaje es, para el caso del espacio público de la ciudad, de 31 puntos porcentuales, en el caso de las zonas verdes del barrio dicha diferencia es de apenas siete puntos porcentuales. En este entorno, resulta significativo el caso de la zona noroccidental, que tiene tanto bajos niveles de satisfacción con el espacio público de la ciudad como una baja satisfacción con los parques y zonas verdes del barrio.

⁷⁷ La pregunta por las razones de satisfacción o insatisfacción con el espacio público de la ciudad y del barrio no se realizó en 2016, por lo que se presentan los resultados para 2015.

¿Hora de conectarnos en Movilidad Sostenible?

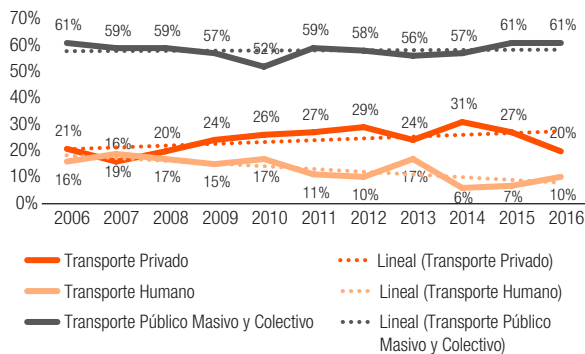
Darío Hidalgo
Director de transporte integrado
Instituto Mundial de Recursos



Desde Bogotá vemos a Medellín con cierta envidia y nostalgia de tiempos mejores. Medellín nos demuestra que es posible avanzar grandes proyectos, mantener continuidad en muchas políticas públicas, ser ejemplo de orgullo regional, e innovar continuamente. Sin embargo, cuando vemos algunas cifras con detalle, encontramos contrastes preocupantes.

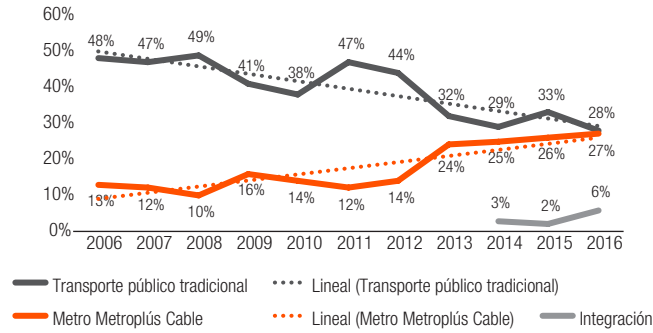
La serie de encuestas de percepción 2006-2016 permite revisar algunas tendencias. El transporte público colectivo y masivo se ha mantenido relativamente estable alrededor de 60%. El transporte privado tiene tendencia creciente desde 20% a 27%. El transporte humano (a pie y en bicicleta) tiene una tendencia decreciente de 18% a 9%.

Medellín Cómo Vamos 2006-2016:
Principal Modo de Viaje



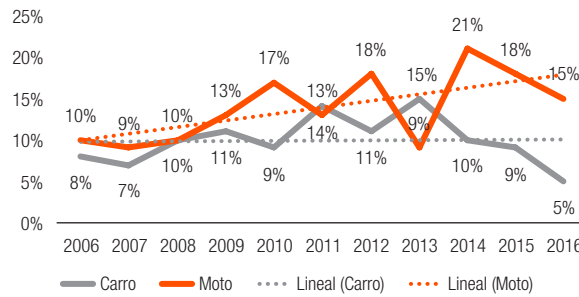
En transporte público se observa un cambio estructural, con un reemplazo gradual del transporte público colectivo tradicional por el transporte masivo (Metro-Metroplús-Cable). El transporte público colectivo tradicional cae de 48% en 2006 a 28% en 2016, mientras el sistema integrado de transporte masivo sube de 11% a 27%.

Medellín Cómo Vamos 2006-2016: Principal Modo de Transporte. Transporte Público Masivo y Colectivo



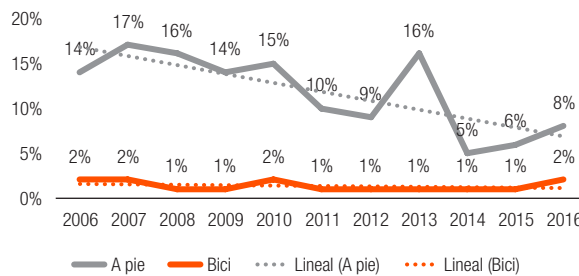
En cuanto al transporte privado se observa una dinámica preocupante. Si bien la participación de uso de carro cambió de crecimiento entre 2006 a 2013, a reducción entre 2013 y 2016, la participación de la moto mantiene una tendencia creciente. La moto es conveniente, ágil y económica, pero los motociclistas son las principales víctimas de la violencia vial en nuestro país y el 30% en Medellín.

Medellín Cómo Vamos 2006-2016: Transporte Privado



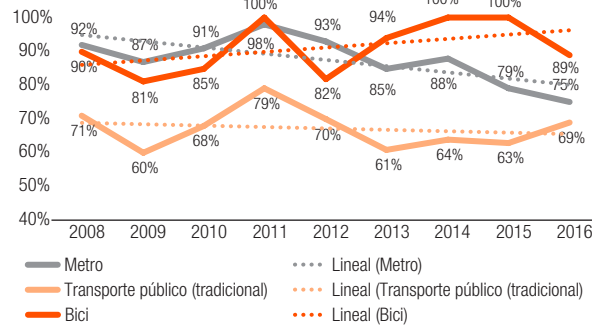
Se observa también una reducción de la participación de viajes a pie y muy baja participación de viajes en bicicleta.

Medellín Cómo Vamos 2006-2016: Participación de viajes a pie y en bicicleta



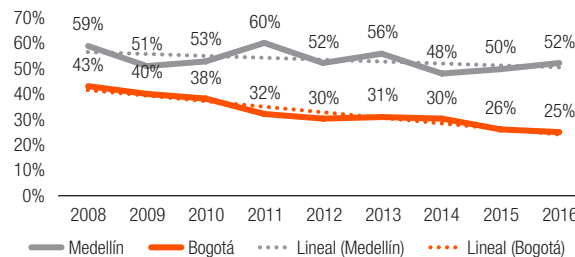
Con respecto a satisfacción, el Metro tiene alto nivel, aunque muestra una tendencia levemente decreciente. El transporte público colectivo (tradicional) se ha mantenido con niveles de satisfacción estables (del orden de 70%). Aunque con poca utilización, los usuarios de bicicleta muestran niveles muy altos de satisfacción (mayores a 80% y algunos años del 100%).

Medellín Cómo Vamos 2008-2016: Satisfacción con los Modos de Transporte



Combinando la participación modal de modos sostenibles (transporte público masivo y colectivo, viajes a pie y en bicicleta) y el porcentaje de personas satisfechas se obtiene un índice agregado. Este índice es comparativamente más alto que el de Bogotá, a pesar que la capital del país tiene mayor participación de modos sostenibles (público 62%, humano 14% en 2016). El mayor valor se debe a la alta satisfacción con el Metro (75% en 2016, frente a 18% de Transmilenio)). Sin embargo, la tendencia en Medellín es decreciente.

Índice de Satisfacción * Participación Modos Sostenibles, 2008-2016



Si bien el progreso de Medellín es notable, la ciudad debe preocuparse por el incremento del uso de vehículos particulares, especialmente motocicletas, por la baja en la percepción de su transporte masivo, y por la precaria utilización de la bicicleta. Si no se atienden estos temas, el Valle de la Aburra puede esperar repetición de los episodios de emergencia ambiental observados en 2015 y 2016, así como incrementos en el número de muertos y heridos en el tráfico. Medellín reporta 11 fatalidades por transporte por 100.000 habitantes en 2015 frente a 7 en Bogotá.

Una mayor prioridad en las inversiones para el transporte masivo e integrado y en infraestructura segura para bicicletas y peatones, así como introducción de mecanismos de gestión de la demanda (cobros de estacionamiento y congestión) serán mucho más efectivos para la mejora de la calidad del aire y la seguridad vial que la expansión de la capacidad de sus calles, avenidas, puentes y túneles. Medellín no puede seguir apostándole a la movilidad sostenible al mismo tiempo que busca facilitar el tráfico de vehículos particulares. ●

GOBIERNO Y CIUDADANÍA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En 2016, el 33% de los medellinenses afirmaron haber realizado acciones para solucionar problemas suyos o de su comunidad, o bien para apoyar ideas o hechos que los motivaron. La acción más realizada, como en los años anteriores, fue la presentación de quejas o la solicitud de apoyo a las autoridades, con un 16%. La razón enunciada por una mayor proporción de ciudadanos para realizar estas acciones fue la consideración de que participar es un deber ciudadano. El 46% de los medellinenses afirmaron pertenecer a grupos, organizaciones o redes en 2016. Las organizaciones de vecinos o acciones comunales fueron las que incluyeron una mayor proporción de personas, con el 18%, seguidas por clubes o asociaciones deportivas. Finalmente, en cuanto al presupuesto participativo, del 82% de ciudadanos que afirmaron conocer sus resultados en 2016, el 50% se mostró satisfecho con los mismos.

La Constitución Política de Colombia le da a la participación ciudadana un papel fundamental en la conformación del Estado. Según se lee en su preámbulo, para garantizar el orden político, económico y social justo en Colombia por la vía constitucional, es necesario “un marco jurídico, democrático y participativo” (Const., 1991). Para la consolidación de este marco, la constitución enuncia distintos mecanismos de participación, tales como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Const., 1991, art. 103). Además de fortalecer la democracia permitiendo la alineación efectiva entre las demandas de los ciudadanos y las respuestas de los gobiernos (CAF, 2015), la participación ciudadana, especialmente en el orden comunitario, genera lazos entre las personas que aumentan la confianza mutua y permiten realizar de forma más fluida sus intercambios habituales, posibilitando aumentos en su nivel de bienestar, lo que dentro de las ciencias sociales se ha denominado capital social (Collier, 1998).

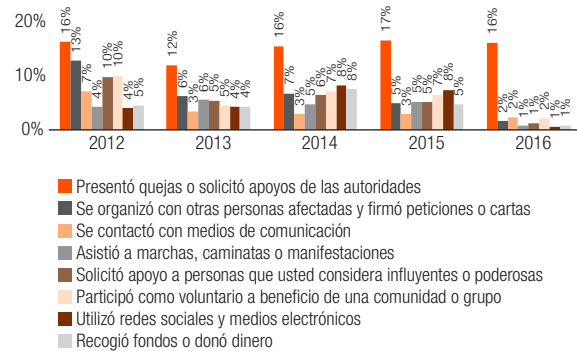
La Encuesta de Percepción Ciudadana les preguntó a los medellinenses por las acciones realizadas por ellos o los miembros de su hogar con la intención de solucionar problemas, o apoyar personas o hechos que los motivaron, así como por las razones para realizar dichas acciones en 2016. Adicionalmente, la Encuesta les preguntó por la participación en organizaciones, grupos o redes ciudadanas, y por su satisfacción con la política de Presupuesto Participativo -pp- en Medellín.

En 2016, el 33% de los medellinenses afirmaron haber realizado alguna acción para resolver un problema que los haya afectado a ellos o a su comunidad, o bien para apoyar otras personas, ideas o hechos que los motivaron. Al igual que en años anteriores, la acción más realizada por los ciudadanos en este sentido fue presentar quejas o solicitar apoyo de las autoridades; el 16% de los medellinenses acudieron a este recurso. Como lo indica el gráfico 76, las demás acciones realizadas por los ciudadanos no tienen una representación significativa pues tienen un porcentaje menor al 3% en todos los casos⁷⁸.

Entre 2012 y 2015 la acción más realizada por los ciudadanos para solucionar problemas o apoyar causas que los motivaron fue, como en 2016, presentar quejas o solicitar apoyo a las autoridades. Además, la distancia entre esta acción y las demás en su participación porcentual fue alta, salvo en 2012, cuando la organización con otras personas

afectadas para firmar peticiones o cartas fue una acción realizada por el 13% de los medellinenses.

Gráfico 76. Medellín: porcentaje de personas por actividades realizadas para apoyar causas o personas que los motivaron, 2012-2016



Por zonas de la ciudad, la que tuvo una mayor participación en acciones para apoyar causas o solucionar problemas fue la centroriental. El 41% de sus ciudadanos afirmaron haber realizado alguna de estas acciones en 2016. La acción realizada por una mayor proporción de ciudadanos en esta zona fue la presentación de quejas ante las autoridades, con 23%. En segundo lugar, en la zona centroccidental el 37% de la población afirmó haber realizado alguna acción para solucionar problemas, o apoyar causas o ideas que los motivaron. La zona de menor participación fue la nororiental, donde el 26% de los ciudadanos afirmaron haber realizado este tipo de acciones.

La Encuesta de Percepción Ciudadana también pregunta por las razones que motivaron a los ciudadanos a realizar estas acciones. En 2016, el 57% de quienes afirmaron haber realizado alguna actividad para solucionar problemas o apoyar causas o ideas motivantes afirmaron que lo hicieron por considerar que *como ciudadano es un deber participar*; en segundo lugar, el 24% de quienes participaron afirmaron haberlo hecho porque el Estado no ha servido para solucionar problemas, mientras

⁷⁸ Antes de 2016, las preguntas por las acciones realizadas para resolver un problema que afectara al encuestado o su comunidad, y por las acciones realizadas para apoyar personas, ideas o hechos motivantes, se realizaban por separado. En 2016 estas preguntas se unificaron y se modificaron las opciones de respuesta. Se eliminaron las opciones “Donar alimentos, medicina o ropa”, “Donar sangre”, “firmar cartas de apoyo” y “Enviar correos electrónicos o mensajes de texto”. Las demás opciones fueron conservadas y son las que se incluyen en el gráfico PC1.

que, en tercer lugar, el 11% afirmaron haber realizado estas acciones para recibir beneficios personales o reconocimiento social. Entre 2013 y 2015, la mayoría de las personas que apoyaron causas o ideas motivantes lo hizo porque *como ciudadano es un deber participar*. Así, mientras que aproximadamente la mitad de quienes participan lo hacen al margen de sus consideraciones sobre los ámbitos en los que debe intervenir el Estado y sus capacidades para intervenir, uno de cada cuatro ciudadanos que participan lo hace debido a su consideración de que el Estado no interviene adecuadamente en donde debería.

El segundo aspecto por el cual pregunta la EPC dentro de la participación es la pertenencia de los ciudadanos a organizaciones, grupos o redes⁷⁹. En 2016, el 54% de los medellinenses afirmo

no participar en ninguna organización, grupo o red. Entre el 46% restante, el 18% participaron en juntas de acción comunal o grupos de vecinos, el 14% a grupos, clubes o asociaciones deportivas, y el 10% en asociaciones de padres de familia (ver gráfico 77). Entre 2012 y 2015 las organizaciones religiosas fueron las que concentraron la mayor proporción de participantes, seguidas por las juntas de trabajo comunitario o asociaciones de vecinos entre 2012 y 2014, y por las asociaciones deportivas en 2015. Con la modificación de la opción *organizaciones religiosas*, que pasó a ser *organizaciones religiosas que realizan acciones comunitarias*, las asociaciones de vecinos o juntas de acción comunal se ubicaron en el primer lugar en 2016 y las asociaciones deportivas, en el segundo, como lo indica el gráfico 78.

Gráfico 77. Medellín: porcentaje de participación en grupos y organizaciones, por tipo de organización, 2016

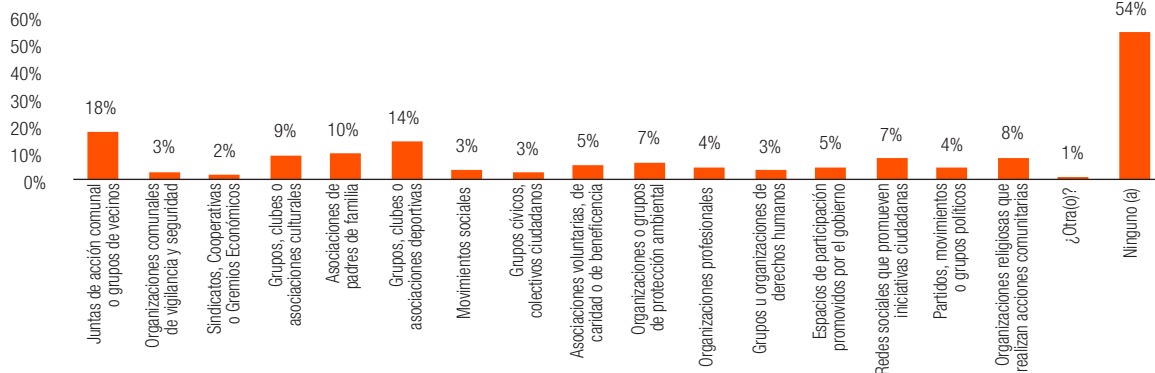
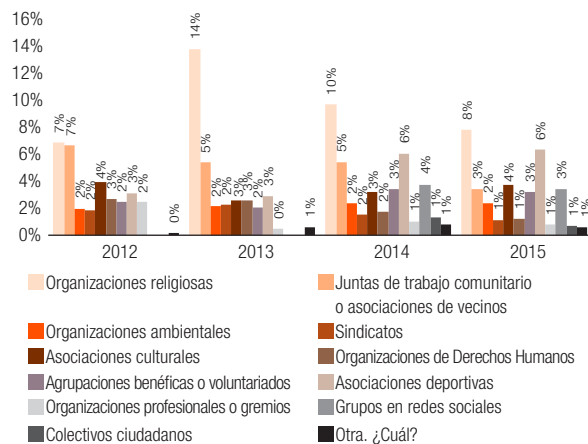


Gráfico 78. Medellín: porcentaje de personas que participan en organizaciones, por tipo de organización, 2012-2015



Por zonas de la ciudad, la suroccidental fue la que tuvo un mayor porcentaje de participación en organizaciones, grupos o redes. En esa zona,

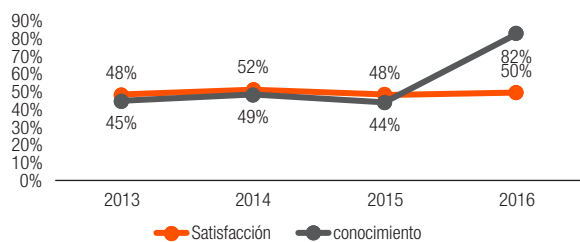
el 58% de los ciudadanos afirmaron participar en algún grupo, organización o red. Las organizaciones con mayor incidencia de participación fueron las juntas de acción comunal o grupos de vecinos, con 17%; los grupos, clubes o asociaciones deportivas, con 16%, y las organizaciones religiosas que realizan acciones comunitarias, con el 14%. Por su parte, la zona con menor participación en grupos u organizaciones fue la nororiental, con un 67% de ciudadanos que afirmaron no participar.

El último aspecto por el que pregunta la EPC en relación con la participación ciudadana es el Pre-

⁷⁹ En 2016 se modificó esta pregunta. Mientras que hasta 2015 se preguntaba por “Organizaciones o grupos”, en 2016 se preguntó por “organizaciones, espacios o redes”. Las opciones de respuesta también se modificaron, por lo que se presentan en gráficos distintos los resultados correspondientes al período 2012-2015 y los de 2016.

supuesto Participativo⁸⁰ (pp), tanto en relación con el conocimiento que los ciudadanos tengan de la iniciativa, como con su satisfacción. En 2016, el 82% de los medellinenses afirmaron conocer los resultados del pp en su barrio o comuna. De ellos, el 50% afirmaron estar satisfechos o muy satisfechos, mientras que el 23% se mostraron insatisfechos o muy insatisfechos con los resultados del pp. La calificación promedio para el total de la ciudad fue de 3,3 puntos de 5 posibles. Como lo indica el gráfico 79, entre 2013 y 2015 el conocimiento del presupuesto participativo se mantuvo por debajo del 50%, y el porcentaje de personas satisfechas, entre quienes conocían la medida, fue cercano al 50%, sin sobrepasar el 52% obtenido en 2014 (ver gráfico 79)⁸¹.

Gráfico 79. Medellín: conocimiento del presupuesto participativo y satisfacción con sus resultados*, 2013-2016



*La cifra de satisfacción corresponde únicamente a quienes afirmaron conocer el presupuesto participativo.

En 2016 no se evidenciaron diferencias significativas por niveles socioeconómicos (NSE). Por zonas, al igual que en los otros aspectos de la participación ciudadana, la Nororiental es la que tiene un mayor porcentaje de personas que afirmaron desconocer los resultados del presupuesto participativo, con 24% frente a 20% de la centroriental, la segunda comuna con mayor desconocimiento de esta iniciativa y 9% de la suroriental, que fue la zona con menor desconocimiento del pp.

En cuanto a la satisfacción con los resultados del pp, la zona centroriental de la ciudad fue la que tuvo un menor porcentaje de satisfacción. En dicha zona, el 43% de los ciudadanos que conocían el pp afirmaron estar satisfechos o muy satisfechos con sus resultados. Por su parte, entre los ciudadanos de la zona suroriental que conocían el pp, el 57% estuvieron satisfechos, siendo esta la zona con un mayor porcentaje de satisfechos con los resultados de la iniciativa.

Como se evidencia, tanto a partir del gráfico 79 como de los resultados por zonas de la ciudad,

aunque el conocimiento de los resultados del Presupuesto Participativo aumentó significativamente entre 2015 y 2016, la satisfacción con dichos resultados sigue siendo notablemente baja si se la compara, por ejemplo, con la satisfacción con la gestión del Alcalde Federico Gutiérrez, del 73%. En la medida en que la estrategia de pp está pensada como un instrumento para favorecer la participación ciudadana formal en la solución de los problemas comunitarios, la baja satisfacción con sus resultados es un llamado de atención para su modificación. En efecto, la actual administración municipal se propone replantear la participación ciudadana mediante el presupuesto participativo, ampliando la base de participación y mejorando los procesos de planeación local.

Así, aunque no es evidente que exista una zona de Medellín en la que una mayor proporción de ciudadanos participen significativamente más que en las demás zonas urbanas, el caso de la zona nororiental de la ciudad amerita ser resaltado, pues esta zona tiene los menores niveles de participación ciudadana, tanto en cuanto al apoyo a personas y causas motivantes como en cuanto a la conformación de grupos u organizaciones y el conocimiento del Presupuesto Participativo. Como lo indicó el Informe de Calidad de Vida 2012-2015, tres de las cuatro comunas de la zona nororiental registraron los peores niveles de calidad de vida según el Indicador Multidimensional de Condiciones de vida para 2015 (Popular, Santa Cruz y Villa Hermosa), y la cuarta comuna de esta zona (Aranjuez) tuvo el séptimo menor nivel en dicho indicador. Si estas comunas están en una situación de vulnerabilidad por sus condiciones socioeconómicas, los bajos niveles de participación ciudadana evidenciados en este capítulo señalan la importancia de fortalecer el capital social, de tal forma que se acelere el mejoramiento de las condiciones de vida.

80 El Presupuesto Participativo es una “instancia formal de participación, que posibilita conectar los procesos de planeación local que vienen realizándose en la ciudad desde años atrás con la priorización de proyectos comunitarios y recursos disponibles para su ejecución” (Medellín Cómo Vamos, 2014). En Medellín, el presupuesto participativo constituye el 5% del total de recursos de inversión de la ciudad.

81 Mientras que en 2015 y años anteriores la encuesta hacía dos preguntas: una sobre conocimiento de la iniciativa y participación en la misma, y otra sobre la satisfacción con sus resultados, en 2016 sólo se incluyó una pregunta sobre la satisfacción con los resultados del presupuesto participativo, que también permitía a los ciudadanos afirmar su desconocimiento de la iniciativa.

Reflexiones en torno a la participación ciudadana en Medellín

Lenis Yelin Araque
Directora Ejecutiva
Fundación Huellas



Resulta sorprendente ver cómo la mayor parte de la gente (67% según la encuesta), no considera que sus acciones sean claves para la resolución de problemas, siendo esta la realidad cotidiana de las comunidades. Así mismo, que el uso de redes, medios de comunicación y otros, comunes y frecuentes incluso para la denuncia y la manifestación de la indignación de los ciudadanos (que mucho dista de las acciones transformadoras), ni siquiera sumen en la consideración de la participación.

Leer que solo un 35% de la población participante considera algunas de sus acciones, da cuenta de un reto particular de formación ciudadana que no debe concentrarse solo en las metodologías de taller o capacitación, sino en la validación de las formas positivas en las que las personas habitan el territorio como una manera de hacer lectura de realidad para transformarla. Es decir, la participación ciudadana reconocida a través de apuestas pedagógicas vivenciales y reales, que permitan la configuración del pensamiento en torno a una participación efectiva y permanente, no solo entorno a la convocatoria institucional.

Lo anterior, considerando que la participación ciudadana se da a consecuencia del inventario de oportunidades que tienen las personas, y que estas a su vez se desarrollan en torno a núcleos familiares, sociales e institucionales, y están determinadas por etapa de desarrollo, credo, causa o afinidad social, orientación sexual, política, nivel de escolaridad y disponibilidad temporal para multiplicarlas.

Prueba de ello es la priorización hecha por las personas en torno a la salud (para estar en facultades plenas que faciliten la resolución de problemas mediables), el empleo (para resolver la economía familiar y las angustias que esta conlleva) y la educación (para garantizar “ser alguien en la vida” a quien se le compense mejor su trabajo y tenga cómo resolver contingencias, como la de la salud cuando se requiera), dado que las condiciones de supervivencia y bienestar sin duda alguna suman al inventario.

Aumenta el reto la justificación de la participación de quienes manifiestan realizar las acciones, asociada al principio de corresponsabilidad en la que el deber ciudadano conversa con la capacidad de respuesta efectiva del estado, y este diálogo genera la satisfacción o insatisfacción de intereses personales y colectivos.

En este sentido, el nivel de satisfacción siempre variará en torno al conocimiento de la causa y la posibilidad de interacción con la misma, que crece de manera proporcional: a mayor inventario de oportunidades, mayor participación para multiplicarlas y, por ende, mayor satisfacción y empoderamiento.

Sin embargo, cuando las diferencias de oportunidades se evidencian en condiciones de desigualdad, la participación se configura en torno a la supervivencia, y ello facilita las perversiones de poder y las mediaciones viciadas de los liderazgos, limitando los procesos de participación ciudadana y la validación de la presencia institucional. ●

RESPONSABILIDAD CIUDADANA Y CORRESPONSABILIDAD

El respeto por los discapacitados es el deber ciudadano con respecto al cual una mayor proporción de medellinenses consideraron, en 2016, que los habitantes de su ciudad tienen un buen comportamiento, con un 54%. El respeto por los desplazados, las minorías étnicas y los reinsertados, y el respeto por la vida, fueron aspectos en los cuales esta proporción fue baja, con porcentajes por debajo del 40%. En cuanto a discriminación, el 91% de los medellinenses consideraron que en la ciudad existía discriminación en algún ámbito. Esta cifra se ha reducido lentamente desde 2010, cuando la proporción fue del 96%. El trabajo sigue siendo el ámbito en el que un mayor porcentaje de personas considera que existe discriminación, con 60%, y la principal causa de discriminación es, como en años anteriores, la condición económica, con un 76% de personas que perciben que en la ciudad se discrimina por esta causa.

La responsabilidad ciudadana es el grado en el cual los habitantes de una región se comportan de manera adecuada como ciudadanos. Es decir, asumen sus deberes cívicos y respetan las normas de la sociedad en la que están inscritos. La corresponsabilidad, por su parte, es el grado en el cual los ciudadanos trascienden su responsabilidad y se hacen conscientes de que son partícipes en el proceso de desarrollo del lugar en el que habitan. Así, mientras que la responsabilidad ciudadana llega hasta el cumplimiento de las normas, la corresponsabilidad está vinculada al trabajo común en aras de un objetivo social determinado (Ziccardi, 2004)⁸².

La Encuesta de Percepción Ciudadana evalúa la responsabilidad ciudadana y la corresponsabilidad a través de preguntas asociadas al respeto por las normas básicas de convivencia, la percepción sobre las organizaciones que trabajan por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos⁸³ y la discriminación, entendiendo que dentro de los valores que hacen parte de la responsabilidad ciudadana se encuentra la no discriminación.

Responsabilidad Ciudadana

Desde 2006, la Encuesta pide a los ciudadanos que califiquen de 1 a 5 el comportamiento de los medellinenses en relación con algunas normas básicas de convivencia, siendo uno el peor puntaje y cinco el mejor. Entre todas las normas por las que se indagó, el 4% de los medellinenses fueron totalmente pesimistas, considerando que en todos los casos el comportamiento de los ciudadanos fue malo o muy malo, mientras que el 8% fue completamente optimista, considerando que en todos los casos el comportamiento fue bueno o muy bueno.

En 2016, la norma en relación con la cual un mayor número de personas consideró que los ciudadanos tuvieron un buen comportamiento en 2016 fue el respeto por los discapacitados, con 54% y un puntaje promedio de 3,5 puntos. En segundo lugar, estuvo el respeto por los ancianos, con un 52% de personas que consideraron que el comportamiento de los medellinenses es bueno o

muy bueno en ese sentido, también con una calificación promedio de 3,5 puntos. El tercer lugar lo ocupó el respeto por los niños y las niñas, con un 49% de personas que consideraron que el comportamiento ciudadano es bueno o muy bueno, y una calificación de 3,4 puntos de cinco posibles.

Por su parte, la norma con respecto a la cual un menor número de personas consideraron que el comportamiento de los ciudadanos es bueno o muy bueno fue el respeto por las personas de diversa orientación sexual (población LGBTI), con un 29%, dando lugar a una calificación media de 2,8/5. El respeto por los desplazados y el respeto por las minorías étnicas fueron la segunda y tercera norma con menor porcentaje de personas que consideran como bueno o muy bueno el comportamiento de los ciudadanos (37% y 38% respectivamente). La calificación promedio otorgada al comportamiento ciudadano con respecto a estas dos normas fue de 3,1 puntos en ambos casos.

Como lo evidencia el gráfico 80, las características observadas para 2016 son similares a los resultados históricos. Desde 2014, primer año en el que en la encuesta se indagó por el respeto hacia la población LGBTI, este ha sido el aspecto en el que un menor porcentaje de personas afirman que el comportamiento de los ciudadanos es bueno o muy bueno, seguido por el respeto por las minorías étnicas, por los desplazados y el respeto por la vida, que ha sido históricamente una norma respecto de la cual el comportamiento de los ciudadanos en Medellín no es calificado ampliamente como bueno o muy bueno. El porcentaje de personas que consideraron que en Medellín el comportamiento de los ciudadanos con relación al respeto por la vida es bueno fue de 39% en 2016, y ha sido, en promedio, de 34% entre 2006 y 2016.

82 Las definiciones de responsabilidad ciudadana y corresponsabilidad varían de acuerdo a las consideraciones que se tengan en cada momento sobre cuáles son las responsabilidades de los ciudadanos y cuáles son las formas de cooperación que pueden incluirse dentro de la corresponsabilidad (p. ej. Si las estrategias de responsabilidad social empresarial hacen parte de la corresponsabilidad ciudadana). Las distintas posiciones al respecto convergen en considerar que la responsabilidad ciudadana está relacionada con el cumplimiento de deberes ciudadanos, y que la corresponsabilidad se refiere a la realización voluntaria de acciones que exceden el cumplimiento de los deberes.

83 Esta pregunta no se incluyó en 2016.

Gráfico 80. Porcentaje de personas que consideran que los ciudadanos se comportan bien o muy bien con respecto a normas básicas de convivencia, por norma, 2006-2017.



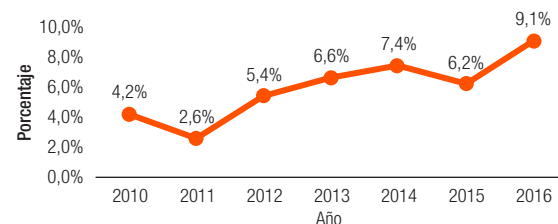
La zona de Medellín en la que una menor proporción de personas consideran que el comportamiento de los ciudadanos es bueno con respecto a las normas por las que se preguntó es la Centroriental. El comportamiento de los ciudadanos es evaluado como bueno por un porcentaje de población menor a la media de la ciudad en esta zona, con excepción del respeto por los reinseridos y el respeto por las minorías étnicas, aspectos en los cuales la proporción de personas que consideran que en la ciudad hay un buen comportamiento es igual a la media de la ciudad. En contraste, la zona Nororiental tiene porcentajes relativamente altos de percepción de buen comportamiento en la mayoría de los aspectos por los que se indaga, con excepción del respeto por los ancianos, por los niños y por las mujeres, en donde no se evidencian diferencias significativas con respecto a la media para la ciudad.

La baja percepción del respeto a la vida contrasta con los resultados de la encuesta en seguridad, pues, aunque siete de cada diez medellinenses consideran que el respeto a la vida en Medellín no puede calificarse como bueno o muy bueno, únicamente el 3 de cada 20 (15%) afirman sentirse inseguros en la ciudad, y uno de cada diez, en el barrio. Adicionalmente, aunque se evidencia una mejoría en la percepción de respeto por los vecinos, los ancianos, los niños y los discapacitados, la baja percepción de respeto por la diversidad étnica y de género, así como por las personas afectadas por la violencia, sean desplazados o desmovilizados, evidencia retos en estos frentes.

Discriminación

Junto con la responsabilidad ciudadana y la corresponsabilidad, la EPC indaga por la percepción ciudadana sobre la discriminación en Medellín. Como lo indica el gráfico 81, el porcentaje de personas que consideran que en Medellín no existe discriminación en ningún ámbito ha venido aumentando en los últimos años, aunque lentamente; así, de 4,2% en 2010, pasó a representar el 9,1% en 2016.

Gráfico 81. Medellín: porcentaje de personas que consideran que en la ciudad no existe discriminación en ningún ámbito

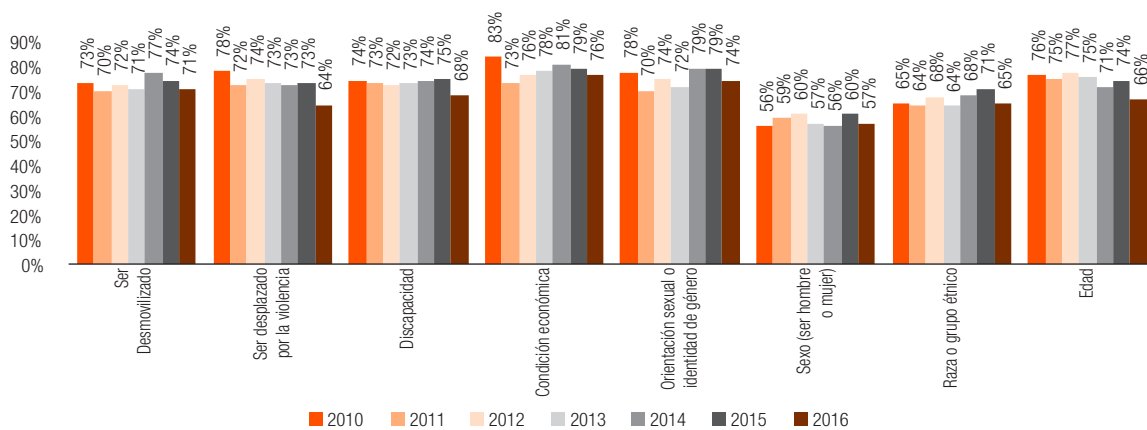


La encuesta les pregunta a los ciudadanos si consideran que en Medellín existe discriminación por distintas causas. Las principales causas de discriminación percibidas en la ciudad en 2016 fueron la situación económica, con un 76% de los medellinenses que afirmaron percibir la existencia de discriminación por esta causa en la ciudad, y la orientación sexual, con un 74%. Por otra parte, la menor causa percibida de discriminación en la ciudad en 2016 es el sexo (ser hombre o mujer), con el 57%.

Con excepción de la discriminación por sexo, no existen diferencias significativas en cuanto a la percepción de discriminación entre hombres y mujeres. Mientras que el 53% de los hombres consideraron que en la ciudad existía discriminación por sexo en 2016, en el caso de las mujeres esta proporción fue del 60%. De forma similar, en el caso de la discriminación por edad, mientras que 7 de cada 10 medellinenses mayores de 45 años consideraron que en la ciudad existe discriminación por causa de la edad, entre los menores de

25 años cinco de cada diez consideraron que existía discriminación por esta causa en la ciudad. Esta relación entre la tenencia de la característica por la cual se indaga y la percepción de discriminación no se cumple para el caso de la discriminación por situación económica. Las diferencias entre niveles socioeconómicos en la percepción de discriminación por ingresos no son significativas. En el NSE bajo el 77% de los ciudadanos consideraron que en la ciudad había discriminación por situación económica, y en los NSE medio y alto, el 76%.

Gráfico 82. Porcentaje de personas que consideran que en la ciudad hay discriminación, por causas de discriminación, 2010-2016

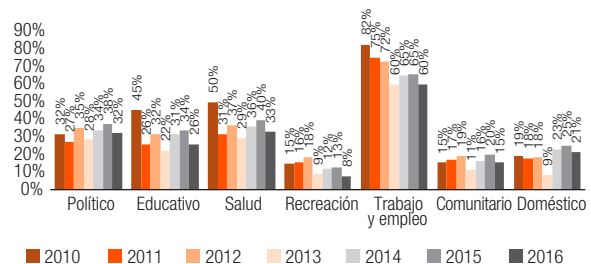


Como lo evidencia el gráfico 82, en la mayoría de las causas percibidas de discriminación no se evidencian diferencias significativas entre 2010 y 2016, a excepción de la discriminación por ser desplazado, por edad y por condición económica. La primera de ellas se redujo, al pasar de 78% en 2010 a 64% en 2016; la segunda, pasó de 76% a 66% en este período, y la tercera pasó de 83% a 76% entre ambos años.

La Encuesta también les pregunta a los ciudadanos si consideran que existe discriminación en la ciudad en algunos ámbitos. Como se observa en el gráfico 83, en 2016, el ámbito en el que un mayor porcentaje de personas consideró que existía discriminación en Medellín fue el trabajo o empleo, con 60%, seguido de lejos por la salud y el ámbito político, con 33% y 32%, respectivamente. Desde 2010, tres ámbitos han evidenciado reducciones significativas en el porcentaje de perso-

nas que afirman que existe discriminación en ellos: el educativo, que pasó de 45% en 2010 a 26% en 2016, el de la salud, que pasó de 50% a 33% y el del trabajo, que pasó de 82% a 60% en este período. En términos generales, no existe diferencia por niveles socioeconómicos, zona o sexo, con respecto a los ámbitos en los cuales se considera que existe discriminación en la ciudad.

Gráfico 83. Porcentaje de personas que consideran que en Medellín existe discriminación en algún ámbito, por ámbito, 2010-2016

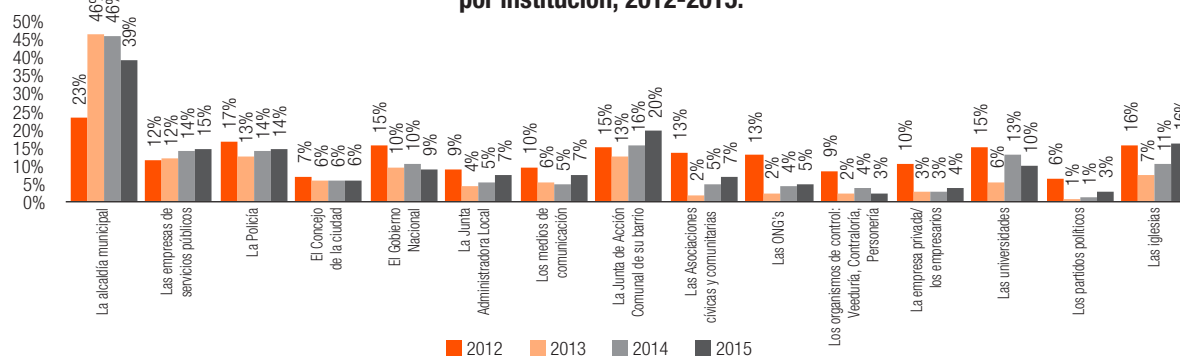


Entre quienes afirmaron que existe discriminación en el ámbito laboral, ocho de cada diez personas consideraron que en Medellín hay discriminación por razones de condición económica (83%), por orientación sexual (81%) o por ser desmovilizado o reinsertado (79%), evidenciando una mayor discriminación percibida por estas causas entre quienes consideran que el ámbito laboral en Medellín es discriminatorio que en el resto de los ciudadanos. El mayor porcentaje de personas que considera que en Medellín existe discriminación en el ámbito laboral coincide con la creciente proporción de personas que han afirmado estar en desacuerdo con la afirmación de que *en Medellín es fácil encontrar trabajo* entre 2010 y 2016, como se evidencia en la sección de empleo de este informe.

Corresponsabilidad

Si bien en 2016 no se indagó por las entidades que, a juicio de los medellinenses, trabajan más por la calidad de vida en la ciudad, observar los resultados para el periodo 2012-2015 permite evidenciar algunos aspectos de la corresponsabilidad en la ciudad. Como lo indica el gráfico 84, en 2015 la alcaldía municipal fue, entre las instituciones por las cuales se indagó, la entidad que contaba con una mayor proporción de ciudadanos que afirmaron que dicha entidad trabaja por mejorar la calidad de vida, con un 39%. En segundo lugar, el 20% de los medellinenses consideró, en ese año, que la junta de acción comunal de su barrio trabaja por mejorar la calidad de vida.

Gráfico 84. Porcentaje de personas que consideran que las instituciones trabajan por mejorar la calidad de vida, por institución, 2012-2015.



Entre 2012 y 2015 se evidenció un aumento significativo en el porcentaje de personas que consideraban que la Junta de Acción Comunal de su barrio trabaja por mejorar la calidad de vida, que pasó de 15% en 2012 a 20% en 2015, siendo, después de la Alcaldía Municipal, la entidad con una mayor ganancia en este aspecto. En las demás instituciones no se evidencia un aumento significativo. Por el contrario, algunas registraron una disminución en el porcentaje de personas que afirman que la institución trabaja por la calidad de vida en la ciudad. Los mayores cambios están en las Organizaciones No Gubernamentales, que pasaron del 13% al 5%, las organizaciones cívicas y comunitarias, que pasaron del 13% al 7%, y el Gobierno Nacional, que pasó del 15% al 9%.

El aumento en la percepción de que las juntas de acción comunal favorecen la calidad de vida en la ciudad, evidenciado entre 2012 y 2015, es muestra de que se fortalece la corresponsabi-

dad en el nivel comunitario, en la medida en que estas juntas están concebidas como instituciones que favorecen la autogestión de las comunidades y la corresponsabilidad⁸⁴. Sin embargo, la disminución de la percepción de que instituciones como las organizaciones cívicas y comunitarias y las Organizaciones No Gubernamentales trabajan por la calidad de vida evidencia la importancia de mejorar el reconocimiento del trabajo de organizaciones que, si bien no hacen parte de la estructura formal del Estado, son importantes para fomentar espacios de participación y producir mejoras en las condiciones de vida de las personas.

⁸⁴ “La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa” (Ley 743, 2002, art. 8)

Trabajar juntos para construir un nosotros

Adolfo Eslava
Docente Investigador
Universidad EAFIT



Medellín cuenta con un amplio inventario de experiencias ciudadanas que la explican. Educación, urbanismo, innovación, resiliencia son apuestas acertadas, pero no constituyen ideas geniales de ningún empresario, político o académico. Las bases de la ciudad que tenemos está en nuestros barrios y sus protagonistas son personas comunes y corrientes.

De allí, la centralidad del componente de responsabilidad ciudadana como aspecto vital del seguimiento a la calidad de vida que hace Medellín Cómo Vamos. Empleo, seguridad, educación, salud mantienen la agenda pública ocupada pero la cuestión por el papel protagónico que los ciudadanos jugamos en el devenir de la ciudad es inobjetable. La muerte violenta ha sido fuente de inspiración del relato facilista y rentable pero las lecciones de vida, resistencia y arreglos informales siguen a la espera de ser mejor comprendidos y visibilizados.

Las cifras de la encuesta de percepción muestran una aproximación a la realidad de la relación de la ciudadanía con lo público, pero no para alarmarse por la débil participación formal ni para encontrarle excusas a los desaciertos de nuestros procesos de decisiones públicas.

El estudio que realizó la Universidad EAFIT alrededor de la pregunta ¿cómo somos los antioqueños?, reveló la paradójica relación entre pujanza e incumplimiento de reglas al tiempo que mostraba la disposición a sacrificar desarrollo económico para garantizar sostenibilidad ambiental (Giraldo, Casas, Eslava, & Méndez, 2013).

Otra paradoja que nos explica como ciudad es el apego arbitrario a la norma, que da lugar a una frontera tenue entre formalidad e informalidad. Otros estudios recientes destacan la presencia de múltiples arreglos comunitarios en Medellín (Duncan & Eslava, 2015), en donde actitudes cooperativas coinciden con la adversidad y la fuerza del acuerdo reside en asuntos como la proximidad de los actores (Eslava, 2017).

Eso somos, paradojas entre fines individuales y construcciones colectivas. Por ejemplo, el 54% de los encuestados asegura no haber participado en ninguna organización, espacio o red, pero los resultados también señalan que el 57% de la muestra sabe que como ciudadano es un deber participar y esa es su principal motivación. De igual forma, la encuesta también nos muestra que, para enfrentar problemas de seguridad, el 15% de las personas consultadas propone cultura ciudadana o solidaridad como alternativas de solución diferentes a la fuerza.

En resumen, los resultados de la encuesta de percepción brindan una mirada panorámica. De ello surgen retos técnicos para indagar mejor en realidades participativas, motivaciones y acuerdos comunitarios. La responsabilidad ciudadana es un activo que tiene la ciudad a su servicio y para darle la importancia que tiene, es necesario evitar lecturas pesimistas o instrumentalistas.

El desafío central gira en torno a la necesidad de volver a la fuente de nuestros procesos de construcción de ciudad. Las políticas públicas están hechas de palabras, asegura un estudioso de la materia (Majone, 2005), y el proceso que le ha permitido a Medellín lidiar con sus problemas más dolorosos, está colmado de palabras, de narrativas, de pactos y actos que han convertido buenas intenciones en hechos de ciudad. ●

GESTIÓN PÚBLICA

El alcalde Federico Gutiérrez arrancó su primer año de gestión con un alto capital político. El 72% de los medellinenses dijeron conocer al Alcalde Federico Gutiérrez, de ellos el 90% tiene una imagen favorable de él, 65% confía en él y el 73% considera su gestión como buena o muy buena. En contraste, la gestión del equipo de gobierno del alcalde Federico Gutiérrez fue calificada como buena por un 47%, regular por un 41% y mala por un 12%. Una evaluación mucho más baja frente a la del alcalde. De otro lado, las tres instituciones públicas mejor valoradas en 2016, en conocimiento, favorabilidad y buena gestión fueron: el Metro de Medellín (91%), el INDER (89,7%) y el SENA (89,3%), esta última entidad se incluyó por primera vez en la medición de la Encuesta. El Metro repite en 2016 el primer lugar alcanzado desde que arrancó la Encuesta. En el caso del Inder, conserva el segundo lugar desde el año 2014. Por su parte, el 73% de los ciudadanos dijo conocer el Concejo de Medellín, y un 73% de ellos tienen una imagen favorable de la entidad, mientras un 50% calificaron su gestión como buena o muy buena. La gente en Medellín considera que los temas a los que debería prestarle mayor atención la administración municipal son: la salud (53%), el empleo (49%) y la educación (36%). La salud en 2016 destronó por segunda vez al empleo en el primer lugar de la agenda pública ciudadana. Estos resultados contrastan con las acciones del gobierno de Federico Gutiérrez que menor satisfacción generaron en la ciudadanía, pues dos de ellas coincidieron con las dos más importantes para los ciudadanos: la salud pública que obtuvo una satisfacción de 38% en la gestión del alcalde, y desarrollo económico y generación de empleo con un 37% de satisfacción. El tercer tema que menor satisfacción reportó fue la lucha contra la pobreza con un 33%.

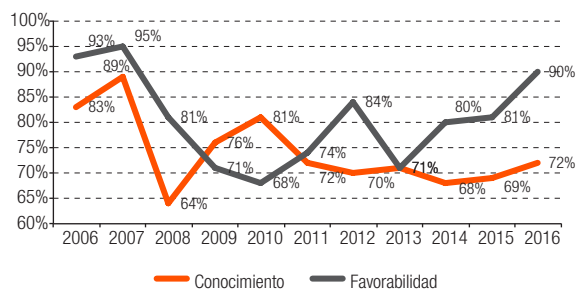
Una buena valoración de la gente sobre el quehacer del alcalde de su ciudad es un componente relevante de la calidad de vida. El conocimiento sobre la figura del alcalde, la imagen que éste(a) proyecta, la confianza que genera y la buena calificación a la gestión son insumos básicos para la gobernanza de un territorio.

En 2016 inicia una nueva administración local, bajo el mandato del alcalde Federico Gutiérrez, quien ganó las elecciones municipales en octubre de 2015 con un 35,68% de los votos (239.978) representando el Movimiento Ciudadano Creemos, menos de dos por ciento de distancia en relación con el segundo en contienda.

En el último trimestre del primer año del gobierno, cuando se realizó la Encuesta, el alcalde era conocido por un 72% de los ciudadanos, dos puntos porcentuales menor en relación con el histórico para el periodo 2006-2016, pero superior en relación con el primer año del gobierno de Alonso Salazar (64%) y de Aníbal Gaviria (70%), lo cual es destacable en cuanto Salazar había sido un miembro importante y reconocido del gabinete del gobierno de Sergio Fajardo, mientras Aníbal Gaviria, había sido gobernador de Antioquia, y por tanto una figura pública reconocida.

Ahora bien, cuando se consultó por la imagen del alcalde Gutiérrez los resultados son mucho más positivos en relación con el conocimiento. De quienes lo conocen y tienen una opinión formada de él⁸⁵, un 90% dijo tener una imagen favorable, mientras el 10% restante dijo tener una imagen desfavorable. En relación con el promedio histórico, esa favorabilidad está por encima en diez puntos porcentuales pp (véase gráfico 85). En relación con el primer año de gobierno de los dos alcaldes anteriores se tiene que se ubicó nueve pp por encima de la imagen favorable de Alonso Salazar, y seis pp por encima de la imagen favorable de Aníbal Gaviria (véase gráfico 85).

Gráfico 85. Medellín: conocimiento y favorabilidad del alcalde de Medellín, 2006-2016

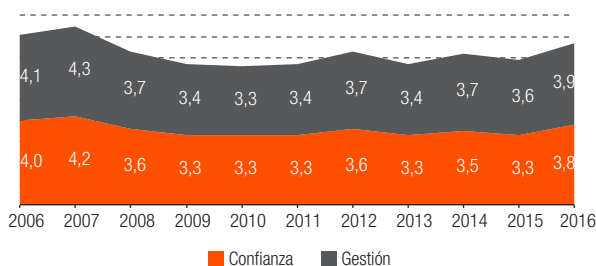


En cuanto al nivel de confianza ciudadana en el alcalde Gutiérrez, como un elemento esencial en la conformación del capital social en una región, se tiene que en una escala que va de uno a cinco, siendo uno que no confía nada y cinco que confía mucho, se ubicó en 3,8/5. Esto representó 0,2 décimas por encima del promedio histórico que se ubicó en 3,6. En relación con el primer año de los dos gobiernos anteriores, se mantuvo exactamente la misma ventaja en relación con el promedio histórico de 0,2 décimas más.

Por su parte, la evaluación de la gestión del alcalde Gutiérrez también se ubicó en 0,2 décimas por encima del promedio histórico, ésta fue de 3,9/5, en una escala que va de uno a cinco, siendo uno muy mala gestión y cinco muy buena gestión (véase gráfico 86). Como también ocurrió con la evaluación de la confianza, en relación con el primer año de los dos gobiernos anteriores, Gutiérrez se ubicó dos décimas por encima de esa evaluación.

Así las cosas, el alcalde Federico Gutiérrez arrancó su primer año de gobierno con una alta valoración ciudadana a su persona, la confianza que genera y a su gestión, ubicándose por encima de las valoraciones alcanzadas en el primer año de gobierno por los dos alcaldes anteriores⁸⁶.

Gráfico 86. Medellín: calificación ciudadana a la confianza y gestión del alcalde de Medellín, 2006-2016



*La calificación va de uno a cinco, siendo uno la menor calificación y cinco la máxima.

En cuanto al conocimiento del alcalde, se cuenta que en el NSE bajo es donde mayor desconocimiento hay, llegando a un 29%, esto es, seis pp por encima del promedio para la ciudad, mientras en el NSE medio y alto fue inferior al promedio de

85 Un 6% reportó que no tenía opinión formada del alcalde Gutiérrez.

86 Para el alcalde Sergio Fajardo (2004-2007) solo se cuenta con las calificaciones para el tercer y cuarto año de gestión (2006 y 2007).

la ciudad con un 17% y 14%, respectivamente. Por su parte, los jóvenes fueron los que reportaron el menor conocimiento del alcalde con un 31% de jóvenes entre los 18 y 25 años afirmando que no lo conocían; a medida que se asciende en edad se reportó un menor porcentaje de personas que dijeron desconocer al alcalde, así, para los mayores de 55 años un 17% afirmó no conocer al alcalde, estando seis pp por debajo del promedio de la ciudad.

En cuanto a la imagen favorable se encuentra que el NSE medio mostró el mayor nivel de favorabilidad con un 93%, tres pp por encima del promedio de la ciudad, mientras el NSE bajo y alto se ubicaron muy similares al promedio. Las mujeres reportaron una mayor favorabilidad del alcalde alcanzando un 94%, mientras entre los hombres la favorabilidad alcanzó un 88%. Los mayores de 55 años mostraron la imagen más favorable del alcalde, con un 94%. Por último, entre zonas no se dieron mayores diferencias, a excepción de la suroccidental donde el 95% dio una imagen favorable del alcalde Gutiérrez.

En el caso de la confianza no se observaron diferencias entre hombres y mujeres, ni por NSE. Pero si se presentaron diferencias por rangos de edad y zonas. Así, las personas más mayores tienen mayor confianza en el alcalde, obteniendo para los mayores de 55 años una valoración de 4,3/5, cinco décimas por encima del promedio para la ciudad, mientras los más jóvenes, entre 18 y 25 años, mostraron la menor confianza con un 3,4/5, esto es cuatro décimas por debajo del promedio de la ciudad. Por zonas, la Suroccidental también obtuvo la mayor confianza, como en el caso de la mayor favorabilidad, obteniendo 4,1/5, mientras la zona Centrorienta mostró la más baja confianza con 3,5/5.

Por último, la gestión del alcalde muestra unos resultados muy similares a los obtenidos para la confianza ciudadana en relación con la zona, NSE, rangos de edad y sexo. Así, no se encontraron diferencias significativas entre hombres y mujeres ni tampoco por NSE. Mientras que si se encontraron diferencias en el caso de las edades. Los mayores de 55 años son los que mejor evaluaron la gestión del alcalde con un 4,4/5, mientras los jóvenes y adultos entre 18 y 35 años la calificaron con 3,7/5. En el caso de las zonas, la Suroccidental fue de nuevo la que mejor calificación dio al alcalde con 4,1/5, mientras la Centrorienta, de nuevo, fue la de calificación relativa más baja con 3,7/5.

Razones para la valoración de la gestión

Quienes mejor calificaron al alcalde lo hicieron porque consideran que conoce las problemáticas de la ciudad, porque tiene liderazgo y porque ha cumplido lo prometido, estas razones son similares a las priorizadas por quienes califican mejor a la figura del alcalde a través del tiempo en la Encuesta. Otras razones que alcanzan a por lo menos uno de cada diez ciudadanos son: la concertación con la gente, la eficiente comunicación, por su autoridad frente a la ciudadanía y porque se ha concertado en acciones prioritarias. Por el contrario, quienes otorgan las calificaciones más bajas (1, 2 y 3), expresan estas mismas razones, pero en negativo; esto es, porque no ha cumplido lo prometido, por su falta de liderazgo y porque desconoce las problemáticas de la ciudad. Otras razones expresadas que alcanzan a por lo menos uno de cada diez ciudadanos que otorgan esas calificaciones son: debilidad al tomar las decisiones y falta de concertación con la gente.

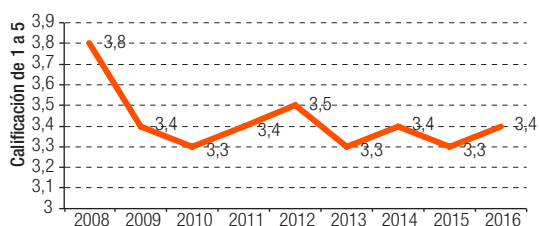
Así las cosas, la valoración a la gestión del alcalde pasa por su conocimiento de los problemas, el cumplimiento de lo que promete -en línea con la figura de revocatoria de mandato que establece que ésta puede darse si el mandatario no cumple con lo que establecido en su Plan de Desarrollo- y por el liderazgo.

Gestión del equipo de gobierno

El alto capital político con el que arrancó el alcalde en su primer año de gobierno debería servir para abonar el terreno a una buena gestión en los tres años que restan de su mandato. No obstante, la gestión pública local no depende exclusivamente del alcalde. La complejidad de los asuntos públicos, máxime en una ciudad con 2,5 millones de habitantes y conurbada en una región con 3,7 millones de habitantes, evidencia la necesidad de contar con equipos de trabajo que acompañen al alcalde y que cuenten con solidez técnica, política y con capacidad de liderar los asuntos que les competen, dando un mayor margen de maniobra al alcalde para enfocarse en los asuntos más estratégicos.

Así las cosas, cuando se consulta a los ciudadanos por la gestión del equipo de gobierno más cercano al alcalde Federico Gutiérrez, se encuentra que la valoración en la escala que va de uno a cinco, siendo uno muy mala gestión y cinco muy buena gestión, se ubicó en 3,4/5, similar el promedio del periodo 2008-2016, pero por debajo de las calificaciones obtenidas por los equipos de gobierno en el primer año de los alcaldes Alonso Salazar y Aníbal Gaviria (véase gráfico 87). En el primer caso, con cuatro décimas por debajo y una décima por debajo en relación con el segundo gobierno.

Gráfico 87. Medellín: satisfacción ciudadana con la gestión del equipo de gobierno del alcalde, 2008-2016



En 2006 y 2007 no se preguntó por la gestión del equipo de gobierno

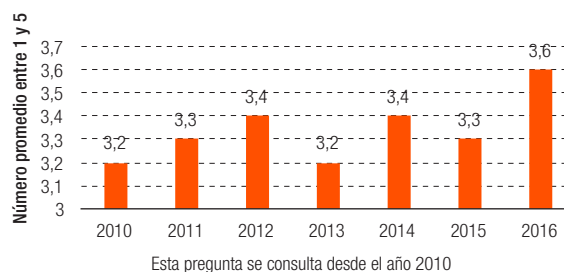
Así las cosas, aunque en general en Medellín el alcalde es mejor evaluado que su equipo de gobierno, en 2016 se presenta la mayor diferencia entre ambas valoraciones a la gestión, con cinco décimas de diferencia a favor del alcalde. Esto puede estar reflejando un estilo de gestión que privilegia la notoriedad del alcalde por encima de la de su equipo de gobierno. Si a esto se le suma, que gran parte del equipo de gobierno del alcalde Gutiérrez tiene poca experiencia en lo relacionado con la gestión pública, podría dar como resultado la relativa baja valoración a la gestión del equipo de gobierno.

Satisfacción con la información entregada por la Alcaldía de Medellín

Contrasta con la evaluación a la gestión del equipo de gobierno, la más alta valoración a la información entregada por la Alcaldía sobre los

programas y proyectos que desarrolla; en 2016 se ubicó en 3,6/5, en una escala de calificación que va de uno a cinco, siendo uno muy insatisfecho y cinco muy satisfecho. Esta calificación se ubicó por encima del promedio del periodo 2010-2016 de 3,3/5 y se constituye en la más alta calificación dada desde 2010, cuando se realizó por primera vez.

Gráfico 88. Medellín: satisfacción con la información entregada por la Alcaldía sobre programas y proyectos que desarrolla

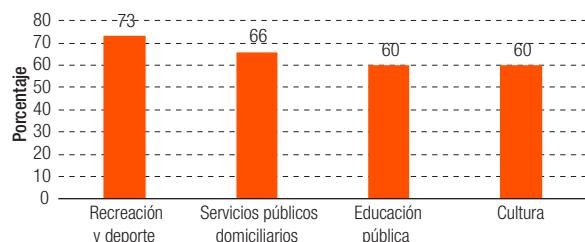


Satisfacción con la gestión pública local en temas específicos

A los ciudadanos se les consultó por la satisfacción con la gestión del alcalde Federico Gutiérrez en aspectos puntuales que afectan su calidad de vida⁸⁷. La escala de satisfacción va de uno a cinco, siendo uno muy insatisfecho y cinco muy satisfecho. Así, los aspectos que obtuvieron una satisfacción igual o mayor al 60% fueron cuatro: recreación y deporte, servicios públicos domiciliarios, educación pública y cultura (véase gráfico 89). Estos temas coinciden con los de mayor satisfacción reportada en cuanto a la oferta en la ciudad.

⁸⁷ Los aspectos consultados fueron 17: Seguridad ciudadana y convivencia, Movilidad y transporte, Medio ambiente, Cultura y comportamiento ciudadano, Servicios públicos, Espacio público, recreación y deporte, Vivienda, Pobreza y vulnerabilidad, Igualdad de oportunidades (o Equidad), Cultura (promoción y acceso a diferentes expresiones artísticas), Empleo, Desarrollo económico y Competitividad, Educación, Salud, Gestión pública (eficiencia y transparencia) y Finanzas públicas.

Gráfico 89. Medellín: temas con mayor satisfacción ciudadana con la gestión pública realizada (60% o más satisfechos), 2016

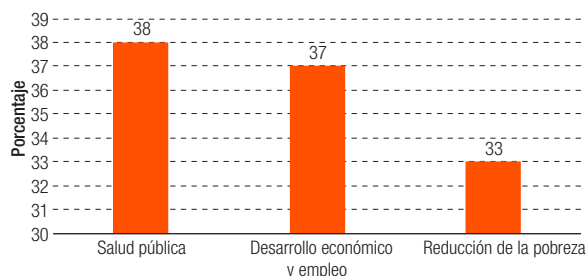


En el caso de la recreación y deporte, mientras un 78% dijeron estar satisfechos con la oferta en la ciudad de actividades de esta naturaleza en el último año, un 73% dijeron estar satisfechos con la gestión de la Alcaldía en estos temas. En cuanto a los servicios públicos domiciliarios, el promedio de satisfacción con los servicios recibidos de agua, energía, gas y aseo fue de 89%, mientras la valoración de la gestión en estos asuntos se ubicó en un 66%, siendo la segunda satisfacción más alta reportada en 2016.

En el caso de la educación pública, un 71% de quienes dijeron recibir servicios educativos para los niños y jóvenes entre los 5 y 17 años se mostraron satisfechos con dichos servicios en el último año, mientras la gestión de la Alcaldía en este frente se ubicó en un 60%. Por último, la gestión de la Alcaldía en cultura recibió un 60% de satisfacción por parte de los ciudadanos, mientras la oferta cultural de la ciudad recibió una valoración diez puntos por encima.

Cada uno de los aspectos consultados en materia de gestión pública local, y con mayor satisfacción, resultan con calificaciones por debajo de la satisfacción que reportan los ciudadanos con la oferta de dichos bienes y servicios en la ciudad. Esto puede dar cuenta de que los ciudadanos son conscientes de que esa oferta depende de múltiples actores, no sólo públicos, sino también privados y, en ese sentido, el aporte de la gestión pública no puede equipararse completamente con la valoración de los bienes y servicios que la ciudad está ofreciendo. Para 2016⁸⁸, es evidente que la satisfacción con la gestión pública local está por debajo de la valoración general de estos servicios en la ciudad.

Gráfico 90. Medellín: temas con menor satisfacción ciudadana con la gestión pública realizada (menor al 40% de satisfacción), 2016



Como se puede observar en el gráfico 90, los temas en los cuales hubo una menor satisfacción, por debajo de 40%, fueron tres: salud pública, desarrollo económico y empleo y reducción de la pobreza. Llama la atención que tanto salud como empleo son los temas más relevantes para la calidad de vida del ciudadano y los priorizados en la agenda pública. 76% consideran la salud entre los tres aspectos más importantes para su calidad de vida, y un 52% consideran al empleo en ese mismo sentido. Asimismo, un 53% priorizaron la salud en la agenda pública, y al empleo un 49%. Así las cosas, mientras estos temas ocupan un lugar central para los ciudadanos, estos están dando las más bajas calificaciones a la gestión del alcalde Federico Gutiérrez en su primer año.

Este puede ser un llamado de atención para la administración municipal de cara a los tres años que le restan en el sentido de que, aunque la figura del alcalde es bien valorada, y su estilo de gestión es aceptado por una mayoría de la población, esto podría revertirse si su equipo de gobierno no da cuenta de una buena gestión en los temas más relevantes para el ciudadano. Lo que en este primer año pudo haber repercutido más en la valoración del equipo de gobierno que en la del propio alcalde.

⁸⁸ Esta pregunta es primera vez que se consulta en la Encuesta de Percepción Ciudadana. En años anteriores se consultaba al ciudadano si creía que la administración municipal estaba trabajando en relación con un listado de temas. Las opciones de respuesta eran sí y no.

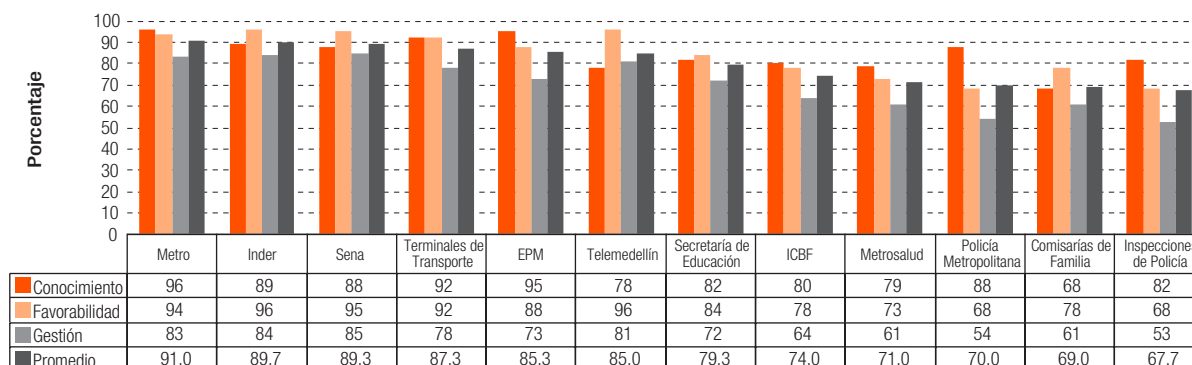
Evaluación a entidades públicas

Entre 2006 y 2015 la Encuesta incluía en el módulo de gestión pública una evaluación individual a instituciones y organizaciones públicas, mixtas o que ejercen funciones de carácter público para un promedio de 42 instituciones, en tres aspectos: conocimiento⁸⁹, favorabilidad⁹⁰ y gestión⁹¹. Dada la revisión del instrumento de la Encuesta, descrito con anterioridad en este informe, se buscó acotar el número de instituciones consultadas, dando cuenta de las que históricamente tenían un mayor conocimiento y que se relacionaban más directamente con la prestación de servicios a la

ciudadanía. Esto, en tanto en esa medida es esperable que las respuestas de los ciudadanos sean más cercanas a una experiencia directa como usuarios o beneficiarios y menos desde imaginarios o preconcepciones sobre las entidades consultadas.

Así, para 2016 se consultó por doce instituciones, diez de ellas que se consultaban usualmente en la Encuesta y dos nuevas. Estas instituciones se observan en el gráfico 91. En el promedio simple de los tres aspectos evaluados se tiene que el Metro ocupó el primer lugar con 91/100, le siguió el Instituto de Recreación y Deporte -INDER- con 89,7/100 y en tercer lugar el Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena⁹², entidad que por primera vez se consulta, con 89,3/100.

Gráfico 91. Medellín: valoración ciudadana a entidades públicas, 2016



El Metro repite en 2016 el primer lugar alcanzado desde que arrancó la Encuesta. En el caso del Inder conserva el segundo lugar desde el año 2014.

Por ítems desagregados se tiene que en conocimiento las entidades más conocidas en su orden son: Metro con 96%, Empresas Públicas de Medellín -EPM- con 95% y el Inder con un 89%. En el caso de la favorabilidad, el Inder y Teled Medellín alcanzaron un 96% ambas, seguidas de cerca por el Sena con un 95% y por el Metro con un 94%. En cuanto a la gestión, el Sena ocupó el primer lugar con un 85% de los ciudadanos dando las mayores calificaciones de 4 y 5 en la escalada de calificación que va de uno a cinco, siendo uno muy mala gestión y cinco muy buena gestión. Le siguieron el Inder con un 84%, y el Metro con un 83%.

Por su parte, las entidades evaluadas con más bajos promedios fueron la Policía Metropolitana (70), las Comisarías de Familia (69) y las Inspecciones de Policía (67,7) (véase gráfico 91). De ellas, la Policía Metropolitana y las Inspecciones de Policía resultan, de forma desagregada, con

89 La pregunta alude a si conoce o no conoce la institución mencionada.

90 La pregunta alude a si la imagen que tiene de la institución mencionada, para quienes dijeron conocer, es favorable o desfavorable.

91 La escala para calificar la gestión va de uno a cinco, siendo uno muy mala gestión y cinco muy buena gestión. El porcentaje mostrado en gestión alude a quienes dieron calificaciones de cuatro y cinco.

92 El Sena es una entidad de formación para el trabajo del estado colombiano con regionales en los departamentos del país, incluyendo Antioquia.

la más baja favorabilidad y la más baja evaluación a la gestión. Mientras que a las Comisarías de Familia⁹³ les arrastra el promedio un relativo bajo conocimiento por parte de la ciudadanía, llegando a un 68%. Este resultado es un llamado de atención en cuanto a la necesidad de mejorar la información con la que cuentan los hogares en la ciudad para el acceso a los servicios integrales que ofrecen las Comisarías, tan importantes para resolver pacíficamente los conflictos al interior de estos. La información por parte de la ciudadanía de las distintas instancias a las que pueden recurrir y el fortalecimiento de estas instituciones para una atención oportuna y eficaz son componentes esenciales para el mejoramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana.

Concejo de Medellín

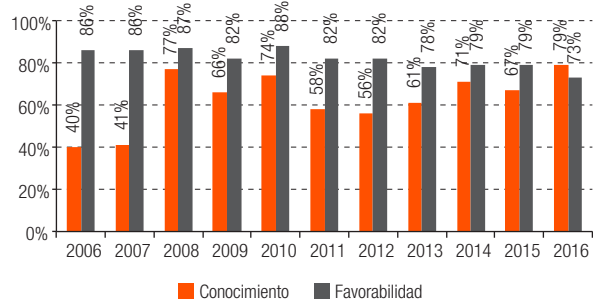
“Los Concejos municipales son instancias de representación y participación popular que tienen como finalidad ser intermediarios entre el ejecutivo municipal y los ciudadanos, sus miembros deben velar por el bienestar colectivo y controlar políticamente a la administración, por lo tanto, es importante elegir personas caracterizadas por ser líderes en sus comunidades, interesadas y comprometidas con el bienestar de toda la población que habita en cada uno de los municipios”⁹⁴.

Dada la importancia de los concejos municipales en la gestión del desarrollo de los municipios, y dado que sus miembros son elegidos popularmente, se incluyen en la Encuesta preguntas asociadas al conocimiento, favorabilidad y evaluación de la gestión del Concejo de Medellín. En 2016 el Concejo de Medellín se renovó en 13 curules de 21. Del movimiento político del alcalde Gutiérrez ingresaron dos concejales.

Así las cosas, en 2016 un 79% de los ciudadanos dijeron conocer al Concejo de Medellín, esta cifra está por encima del promedio del periodo 2008-2016 que se ubicó en un 68%. En relación con el primer año de los concejos del periodo 2008-2011 y 2012-2015 se tiene que fue muy similar al conocimiento del primero (77%), pero se ubicó muy por encima del conocimiento del segundo (56%) (véase gráfico 92).

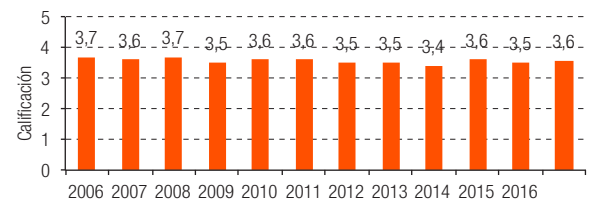
En cuanto a la favorabilidad, los resultados son menos positivos. El Concejo alcanzó en 2016 una imagen favorable del 73%, frente a un histórico del 82%. En relación con el primer año de los dos anteriores concejos, se ubicó catorce pp frente al primero, y en relación con la imagen favorable del segundo, se ubicó nueve pp por debajo (véase gráfico 92).

Gráfico 92. Medellín: conocimiento y favorabilidad ciudadana al Concejo de Medellín, 2006-2016



La pregunta de conocimiento del Concejo no es estrictamente comparable entre 2006 y 2007 y el resto del periodo.

Gráfico 93. Medellín: calificación a la gestión del Concejo de Medellín, 2006-2016



La calificación va de uno a cinco, siendo uno muy mala gestión y cinco muy buena gestión.

En relación con la calificación a la gestión del Concejo, los resultados son similares al promedio histórico, ubicándose en 3,6/5, en la escala de calificación que va de uno a cinco, siendo uno muy mala gestión y cinco muy buena gestión. En relación con el primer año de los dos Concejos an-

93 De acuerdo con la Alcaldía de Medellín, las Comisarías de Familia son instituciones creadas para brindar apoyo a la familia en los ámbitos jurídicos y psicosocial, habilitando a sus miembros en el ejercicio de sus derechos y en la exigibilidad de los mismos. ... que demanda por ley la presencia dentro de sus equipos de trabajo, además de los comisarios (abogados), de profesionales del área psicosocial (Trabajador Social y Psicólogo), que contribuyen desde sus campos de conocimiento a la realización de un abordaje más integral de las problemáticas objeto de atención. Tomado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://cf69b6d252994904daec89976f5c95b5>. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2017.

94 DNP y otros (2011) “Los concejos municipales: actores clave de la gestión del desarrollo de los municipios”

teriores, se tiene que es levemente menor frente a la evaluación de la gestión del Concejo en 2008 (3,7/5) y levemente por encima en relación con el Concejo en 2012 (3,5/5) (véase gráfico 93).

En cuanto a las diferencias por zonas, NSE, edades y sexo, se tiene que el NSE alto es el que más dice conocer el Concejo de Medellín, llegando a un 86%, frente a un 79% del promedio para toda la ciudad, mientras el bajo y el medio mostraron un conocimiento similar al promedio. Por edades no se encontraron diferencias significativas, mientras que para hombres y mujeres si se hallaron, ellos conocen más al Concejo (84%) que ellas (75%). Por zonas de la ciudad, se tiene que en la Nororiental es donde menos se conoce al Concejo con un 72%, mientras en las zonas Centroccidental y Noroccidental alcanzó un 85%.

En el caso de la favorabilidad, al Concejo le va mejor en 2016 en el NSE medio llegando a un 74%, mientras dicha favorabilidad es menor en el NSE alto donde llegó a un 69%. Por su parte, los más jóvenes tienen una imagen menos favorable frente a los mayores de 55 años, los primeros otorgaron una favorabilidad de 72%, mientras en los segundos llegó a un 84%. Por zonas de la ciudad, la Suroccidental mostró la menor favorabilidad con 66%, mientras en la Nororiental llegó a 82%.

Por último, en cuanto a la gestión, no se presentaron diferencias ni por NSE ni por sexo, pero si entre zonas y por rangos de edades, así: las zonas del centro presentaron la menor evaluación con 3,4/5 ambas, mientras la Nororiental mostró la más alta llegando a 3,8/5. Por edades, los más jóvenes también evaluaron más baja la gestión como lo hicieron con la favorabilidad, otorgando una calificación de 3,3/5, mientras los mayores de 55 años dieron la calificación más alta con 3,8/5.

Transparencia y corrupción

La última parte del módulo de gestión pública indaga por dos temas críticos para dicha gestión como son la transparencia y la corrupción.

De acuerdo con la Procuraduría General de la República “Las Gobernaciones y las Alcaldías,

como entidades administrativas subnacionales, tienen la obligación de dirigir y administrar los bienes del Estado de manera equitativa, atendiendo especialmente las más urgentes necesidades de la población. Como resultado de ello, estas entidades deben registrar y reportar ante diferentes sistemas los datos que respalden dicha gestión realizada, lo que se traduce en niveles de transparencia para la ciudadanía”⁹⁵.

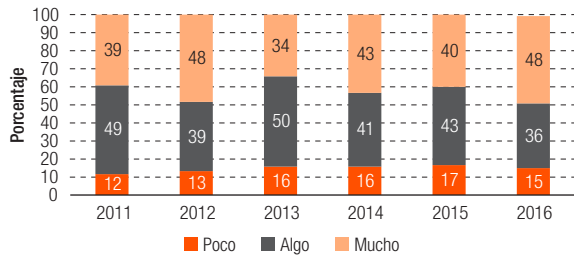
Acerca de la transparencia, se pregunta a la ciudadanía desde 2011 qué tanto cree que la Administración de la ciudad ha sido transparente en sus actividades en una escala de uno a cinco, siendo uno nada y cinco mucho. Como se observa en el gráfico 94, en el periodo, en promedio una minoría considera que la administración municipal ha sido poco transparente alcanzando un 15%, por su parte quienes consideran que ha sido algo transparente llegó en promedio a un 43%, prácticamente la misma cifra que para quienes consideran que ésta ha sido muy transparente (42%).

En 2016, en relación con el promedio histórico, los resultados son más positivos, mientras quienes consideraron que la administración del alcalde Federico Gutiérrez fue poco transparente se mantuvo en un nivel similar al promedio con un 15%, quienes consideraron que fue muy transparente se ubicaron seis pp por encima del promedio, llegando a 48%. Quienes afirmaron que la administración ha sido algo transparente representaron un 36%, seis pp por debajo del promedio histórico. Ahora bien, en relación con el primer año de gobierno de la anterior alcaldía⁹⁶ los resultados son muy similares en cuanto a la percepción de la ciudadanía sobre la transparencia de la administración.

No se encuentran diferencias por NSE ni por sexo, pero si por rangos de edad y por zonas en cuanto a la transparencia percibida. Así, la menor transparencia se percibió entre los más jóvenes con 3,1/5, mientras la mayor transparencia fue percibida por los mayores de 55 años, llegando a 3,8/5. En cuanto a las zonas, la Centroriental fue la de menor percepción de transparencia llegando a 3,2/5, mientras la Suroccidental fue la de mejor percepción con 3,7/5.

⁹⁵ Procuraduría General de la Nación (2015, p. 28)

⁹⁶ Solo se cuenta con el inicio de una alcaldía anterior, pues esta pregunta se formula en la encuesta desde el año 2011.

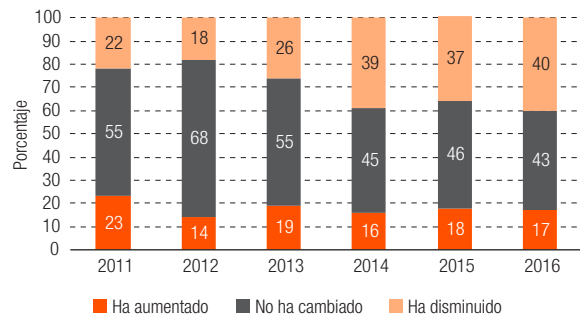
Gráfico 94. Medellín: percepción de nivel de transparencia de la administración municipal, 2011-2016

Esta pregunta se realiza desde el año 2011. La escala de respuesta va de 1 a 5. Poco incluye las respuestas 1 y 2. Algo incluye la respuesta 3, y mucho las respuestas 4 y 5.

En el segundo caso, se consulta por el cambio percibido en el nivel de corrupción en Medellín frente al año inmediatamente anterior⁹⁷. De acuerdo con la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC⁹⁸- el concepto de corrupción es amplio. Incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, pero no es limitado a ello. La corrupción también puede ocurrir en los casos de nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales y la compra y venta de las decisiones judiciales, entre varias otras prácticas” Asimismo, el fenómeno de la corrupción es importante en tanto tiene implicaciones económicas, sociales, políticas, jurídicas y éticas negativas. Así “en diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia. Esto aleja a los inversionistas y desalienta la creación y el desarrollo de empresas en el país, que no pueden pagar los “costos” de la corrupción”⁹⁹.

Como se puede observar en el gráfico 95, para el periodo 2011-2016 un 18% consideraron que el nivel de corrupción había aumentado, mientras una mayoría percibió que el nivel de corrupción no había cambiado nada (52%), mientras un 30% opinó que el nivel de corrupción en la ciudad había disminuido. En 2016 los resultados en relación con el histórico son más positivos; así, un 40% consideró que el nivel de corrupción en el último año había

bajado, ubicándose diez pp por encima del promedio histórico. Un 43% consideró que había permanecido estable, ubicándose nueve pp por debajo del promedio histórico, mientras prácticamente el mismo porcentaje consideró que había aumentado el nivel de corrupción en el último año.


Gráfico 95. Medellín: percepción de nivel de cambio de la corrupción en la ciudad en el último año, 2011-2016

Esta pregunta se realiza desde el año 2011. La escala de respuesta va de uno a cinco, siendo uno ha aumentado mucho y 5 ha disminuido mucho. Ha aumentado incluye las opciones 1 y 2, sigue igual incluye la opción 3, y ha disminuido incluye las opciones 4 y 5.

No se encontraron diferencias apreciables por NSE ni por sexo, pero sí para rango de edad y zonas. Los mayores de 55 años fueron más optimistas sobre el cambio en el nivel de corrupción en el último año. Un 45% de ellos consideró que había disminuido, frente a un promedio de 40% para la ciudad en su conjunto; mientras que los adultos entre los 36 y 45 años fueron los más pesimistas, un 35% de ellos tuvo una opinión favorable en relación con la disminución del nivel de corrupción en la ciudad. Por su parte, la mayoría de las zonas se ubicaron en niveles similares a los del promedio de la ciudad, a excepción de la Suroriental y la Centroriental donde un 33% y 32% dijeron que la corrupción había descendido, respectivamente.

⁹⁷ En 2011 se consultó por el nivel de cambio percibido en los últimos cuatro años. La razón que explica el cambio es que 2011 era el primer año en el que se hacía esta pregunta y se quería obtener una percepción más de mediano plazo, pero a partir de 2012 se homologa con la temporalidad de la mayoría de preguntas que se realizan en la EPC.

⁹⁸ Tomado de: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corrupcao/>
⁹⁹ *Ibíd.*

A portrait of Santiago Leyva, a man with glasses and a white shirt, smiling. The background shows a modern building and mountains.

Alcalde popular y equipos de gestión con debilidades: tres hipótesis explicativas

Santiago Leyva
Ph.D. en Administración Pública
Jefe del departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT

El Alcalde de Medellín cuenta con un capital político importante para gestionar la ciudad. Tiene una imagen favorable del 90% de los entrevistados por la encuesta de Medellín Cómo Vamos, un nivel de confianza fuerte del 65% y una excelente calificación a su gestión del 63%, cifras muy altas, no vistas desde el período de Sergio Fajardo. Esto es muy positivo para la ciudad porque le permite contar con un alcalde en el que las personas confían, con un líder que según los encuestados habla claramente sobre los problemas y que propone soluciones creíbles que generan consenso. En suma, un alcalde con un importante recurso de liderazgo para ser invertido en gestionar las prioridades de la ciudad. Sin embargo, cuando se entra a evaluar a los equipos de trabajo del Alcalde, solo un 51% de los entrevistados cree que están haciendo una buena gestión, e incluso, un significativo 41% de las personas señalan que es explícitamente regular. ¿Por qué esta separación entre la percepción unipersonal del Alcalde y lo que las personas juzgan sobre su equipo de gestión?¹⁰⁰ Al respecto me permitiré formular tres hipótesis de trabajo, que por el momento no son solo más que ideas para la reflexión de la Alcaldía y la ciudad.

En primer lugar, se debe resaltar el cambio global en el modelo de gestión de los equipos de la Alcaldía. El alcalde Gutiérrez decidió concentrar en una persona la solución de los problemas de coordinación de la Alcaldía, creando una gran vice alcaldía bajo la responsabilidad del Secretario de Gobierno, al cual también se le retiraron todas las responsabilidades de espacio público, derechos humanos y convivencia.¹⁰¹ El propósito de esta figura (que dejó

100 Existen muchas excepciones, pues áreas como educación, deportes, servicios públicos, entre otras, tienen buenas percepciones generales. Sin embargo, los datos que se presentan son los agregados para toda la administración.

101 En parte esto viene desde la reforma del alcalde Gaviria con la creación de la Secretaría de Seguridad, pero en esta administración se profundizó al reintegrar las tareas de convivencia, espacio público y seguridad en la nueva Secretaría de Seguridad. Así las cosas, esta última se parece mucho a la vieja Secretaría de Gobierno (de antes de 2014), mientras que la de Gobierno se constituye en un experimento novedoso, al no tener funciones en el ámbito sectorial, sino en la gestión general de toda la Alcaldía, algo similar a un Vicepresidente, a un Ministro de la Presidencia o a un Jefe de Gabinete.

atrás el modelo de los vicealcaldes), como el mismo Alcalde lo explicó a principio de 2016, “[e]s concentrar esas funciones (en la Secretaría de Gobierno) a manera de enlace con las demás secretarías” (Federico Gutiérrez, en entrevista a El Colombiano, 14 de enero de 2016, paréntesis añadido por el autor). Adicionalmente, esta Secretaría es responsable de “[a]dministrar el Fondo Medellín para la Vida, donde se encuentran los recursos producto de la venta de UNE; orientar los entes descentralizados, las relaciones con el Concejo, entre otros asuntos administrativos y jurídicos” (El Colombiano, 14 de enero de 2016). Más recientemente, también se le dio la responsabilidad de “optimizar los recursos públicos y la austeridad” aprobando todos los contratos interadministrativos y de prestación de servicios (Comunicación interna, Alcaldía de Medellín, 27 de diciembre de 2016). Se trata pues del tránsito de seis vice-alcaldías a una figura de un súper-gestor que lo integra todo. En este sentido, sería bueno preguntarse por los aspectos positivos y negativos de uno u otro modelo y por lo que ha aprendido la ciudad con 6 años de experimentación en este frente. En concreto, se debería evaluar los efectos que ha tenido esta concentración sobre: (a) la capacidad de direccionamiento estratégico de los consejos de gobierno (pasaron de 10 funcionarios que se reunían con Gaviria a los más de 35-40 funcionarios que asisten a las reuniones de Gutiérrez); (b) la posibilidad real de coordinar políticas, priorizar proyectos y hacerles seguimiento del Secretario de Gobierno; y (c) la capacidad de la Alcaldía para comunicar efectivamente sus procesos y proyectos bajo este modelo concentrado, especialmente dado que solo un 21% de los entrevistados en la encuesta de MCV se siente muy satisfecho con la información brindada por la Alcaldía y un 51% piensa que la misma no está siendo suficientemente transparente con sus comunicaciones.

En segundo lugar, otra hipótesis de la separación puede tener que ver con la manera con la que se ha manejado y comunicado el presupuesto. Este es un tema que nadie considera crítico en la ciudad, pues sólo un 2% de las personas encuestadas por MCV piensa que la Alcaldía debería prestarle más atención a las finanzas públicas. El problema se nota, una vez el encuestado es preguntado por su opinión sobre el manejo de las finanzas, pues solo un 40% considera que se están manejando bien. ¿Por qué la mala opinión ciudadana? ¿Qué pasa en el presupuesto? Al respecto, se debe recordar que es la primera vez en más de 15 años que circulan artículos de prensa con un mensaje de crisis fiscal en Medellín (ver Revista Semana, 2 de septiembre de 2016). Esta estrechez presupuestal puede tener diversas explicaciones, pero principalmente se debe recordar que el plan de desarrollo que se aprobó en Medellín para el período 2016-2019 es deficitario (muchos más fines que recursos), pues se definió un presupuesto de más de 17 billones, pero solo se cuenta con una proyección de ingresos de 12 billones, más una reserva de 1 billón para el cuatrienio de Gutiérrez. Un ejemplo de este déficit es el faltante para la construcción del tranvía de la 80, el cual tiene un costo superior a 2.4 billones de pesos de 2016, pero al momento solo se cuenta con los 600.000 millones de la venta de Isagen. Esta necesidad de financiar proyectos prometidos ha llevado a que la Alcaldía se enfoque en recortar programas pre-existentes, como señaló el mismo Secretario de Hacienda en una entrevista, “[n]osotros llegamos con un plan de desarrollo muy diferente... no se hablaba de ahorros, así que empezamos a apretar las secretarías para reclamar más eficiencia, porque aquí 50 millones de pesos no eran nada, 100 millones de pesos no eran nada” (Orlando Uribe en entrevista a Revista Semana, 2 de septiembre de 2016). Este apretón ha sido en algunas secretarías de hasta el 50%. Al respecto, valdría la pena preguntarse con qué enfoque se han hecho estos recortes, pues es crucial que estas decisiones se le comuniquen mejor a la ciudad y que se explique porque tanto énfasis en recortar gastos y tan poco esfuerzo en mejorar el recaudo (hoy el Impuesto de Industria y Comercio es menor que el predial -como en los años noventa-).

Finalmente, la tercera y última hipótesis tienen que ver con la manera como el amplio e importante recurso de liderazgo del Alcalde está siendo empleado. Un ejemplo que ilustra este punto es el del área de seguridad. En este campo se ha notado una estrategia basada en la visibilidad y en la presencia directa del mandatario en los asuntos que capturan la atención de las redes sociales, estrategia que sin duda le representa réditos políticos y buena imagen, pero que también puede estar creando la idea de que la ciudad requiere un micro-gestor, dado que los funcionarios y servidores públicos no son capaces solos. En este sentido, la encuesta muestra que mientras el Alcalde tiene una popularidad del 90%, los aparatos administrativos de la Alcaldía para gestionar la justicia cercana al ciudadano en los barrios y comunas tienen un indicador de buena gestión de solo el 53% (las inspecciones de policía). Esta problemática también se nota en temas en los que la satisfacción es baja como la vivienda social, los programas para reducir la pobreza, y la generación de empleo, con 40% o menos de las personas de la ciudad satisfechas con la gestión del Alcalde.

Este margen entre el Alcalde y los servidores que están en los barrios, da luces sobre la tercera hipótesis. En breve, se podría decir que existe una urgente necesidad de emplear el liderazgo del Alcalde para reinventar la Alcaldía en términos de su presencia territorial. Una de las causas críticas de este problema es que la Alcaldía de Medellín depende en un gran porcentaje de contratistas unipersonales temporales (prestación de servicios) y de empresas contratistas que son los que en realidad llevan a cabo todos los ejercicios de territorialización. Así los contratistas cambian, a veces cada tres meses y solo inician su gestión tardíamente cada año, lo cual lleva a que muchos servicios como las bibliotecas, Buen Comienzo o la asesoría a mujeres y jóvenes en riesgo, por mencionar solo algunos casos, deban parar mientras que se realizan contrataciones cada año. Por otro lado, la discontinuidad de muchos equipos de prestadores de servicios lleva a que se tenga un conocimiento muy limitado del territorio (y sus actores), especialmente si no se tienen en cuenta los contactos políticos del concejo y la información de inteligencia sobre combos de la Policía Nacional. Sin información y relaciones sociales, la Alcaldía se convierte solo en un financiador de contratos y un otorgador de subsidios que realmente no construye poder territorial para competir con las bandas y combos.

En resumen, son tres las hipótesis para entender por qué la distancia entre un alcalde con alto reconocimiento y un equipo con mediano reconocimiento. En primer lugar, los efectos causados por la debilidad en la comunicación y articulación de prioridades temáticas, dada la dependencia de un solo súper-gestor. En segundo lugar, por la confusión creada por un presupuesto planeado deficitariamente (muchos más fines que recursos). Y, en tercer lugar, por un servicio civil que es débil en la base, sin que hasta el momento se hayan emprendido planes para fortalecer a la Alcaldía en términos territoriales. ●

CONCLUSIONES

En 2016, la Encuesta de Percepción Ciudadana revela que se mantiene un alto nivel de satisfacción con Medellín como un lugar para vivir, mientras el orgullo por la ciudad mantiene tendencia de descenso desde el año 2012. Lo que estaría denotando que, aunque una mayoría reconoce las bondades de la ciudad en cuanto a la calidad de vida que ofrece, también hay un porcentaje creciente de personas que, aunque son minoría, demandan de la ciudad cambios importantes, principalmente en oportunidades de empleo digno y mejoras en las condiciones de seguridad.

Precisamente en torno a la situación económica de los hogares, pese a que en los últimos años ha habido un reporte positivo de la mayoría de los hogares en cuanto su situación económica ha mejorado, persisten las dificultades para uno de cada cinco hogares, que se reportan como pobres, y en una proporción muy semejante que reportan problemas de insuficiencia en la alimentación de los miembros del hogar. Estas condiciones son más críticas para la zona Nororiental y para el nivel socioeconómico bajo.

Salud: primera en la agenda de los ciudadanos

Por segunda vez, la salud asciende al primer lugar de la agenda que los ciudadanos le proponen a la administración municipal. Adicionalmente, es el tema que más impacta la calidad de vida individual, de acuerdo con los medellinenses.

Asimismo, el acceso a salud de calidad es el segundo percibido como más desigual, detrás del empleo, y es el ámbito de la salud el segundo percibido como más discriminatorio, también detrás del empleo.

En 2016, se siguió presentando la demora en la asignación de citas, con un porcentaje alto de personas, casi cuatro de cada diez, que manifiestan que transcurrieron más de seis días para recibir la atención en consulta externa, cuando la normatividad específica que la asignación de citas de medicina general no puede exceder los tres días hábiles.

Se mantuvo una alta proporción de personas que están accediendo a los servicios por urgencias, mientras que aumentó la proporción de personas que aunque requirieron el servicio de salud no lo hicieron, en otros términos, bajó el acceso, frente al histórico, lo que podría explicarse por auto-exclusión de los servicios, por experiencias previas con estos y también por la constante información de los medio de comunicación en torno a la saturación de los servicios de urgencias, las demoras en la atención y la complicada situación financiera de las EPS.

Por su parte, en educación es preocupante la alta proporción de inasistencia escolar entre los niños y jóvenes de 5 a 17 años, que llegó al 7% en 2016. Más que obedecer a un problema de oferta global, es decir a falta de cupos en las instituciones educativas, obedece en gran parte a condiciones de extra edad sumado a problemas de pertinencia de la educación ofrecida, baja valoración de la educación como mecanismo de movilidad social, entre otros.

Sí persiste este nivel de inasistencia, afectará notablemente el capital humano acumulado en la ciudad que, ya de por sí, no es alto en relación con otras ciudades del país. Asimismo, terminará repercutiendo en la perpetuación de condiciones de pobreza y exclusión para un porcentaje importante de la población, evidenciadas tanto con esta Encuesta, como con indicadores objetivos.

La inversión en educación fue percibida como la acción más importante para mejorar la distribución de los ingresos en la ciudad y, a la vez, desde un punto de vista individual, contar con más educación es la acción que los ciudadanos perciben como la más importante para tener mayores ingresos, ubicando a la educación como el vehículo más idóneo para mejorar en equidad en nuestra ciudad.

En seguridad ciudadana, sigue siendo un desafío ampliar el nivel de denuncia, seis de cada diez no lo están haciendo. Lo cual sigue reforzando el círculo vicioso de baja denuncia y baja sanción: la gente no denuncia en su mayoría y, a su vez, percibe que es baja la probabilidad de que los delitos sean sancionados.

Las diferencias territoriales en el nivel de percepción de seguridad son evidentes, reforzando la idea de que en Medellín no hay inseguridad si no inseguridades, es decir que los territorios muestran diferencias apreciables no solo en la intensidad del nivel delictivo, si no en la tipología. Las condiciones de seguridad percibidas, tanto en la ciudad como en el barrio, son más críticas para la zona Centroriental y menos críticas para la zona Suroriental.

La drogadicción y el tráfico de estupefacientes siguen siendo factores relevantes de inseguridad en los barrios. Un enfoque preventivo, de la mano de la Secretaría de Salud, debería ser incluido en la política pública de lucha contra el delito.

La comunidad sigue solicitando mayor presencia policial pero también mayor capacidad de respuesta de las autoridades, a la vez que mayores oportunidades de empleo, como alternativas para reducir la inseguridad en los barrios.

En el caso del empleo, durante nueve años éste fue el primer ítem de la agenda ciudadana, en 2014 y 2016 pasa a un segundo lugar, luego de la salud. La tendencia de los últimos años mostraba una reducción del porcentaje de personas que reconocían al empleo como el tema más importante en la agenda pública local, conforme se evidenciaban mejoras en las condiciones económicas reportadas en la Encuesta, a la par que mejores condiciones objetivas del mercado laboral regional, con menor desempleo y mayor empleo formal.

Pese a que la tendencia muestra mejores resultados económicos en los últimos años, sigue siendo alta la percepción de las bajas oportunidades de empleo en la ciudad, lo que, a su vez, se ve reflejado en que éste sea el aspecto donde los medellinenses perciben el acceso más desigual.

En lo que se refiere al hábitat urbano, se mantiene la vivienda en el primer lugar de prioridades. Esta, al igual que el barrio, muestra niveles altos de satisfacción, pero se presentan diferencias por niveles socio económicos, en desmedro del bajo estratos uno y dos. Para quienes no tienen vivienda propia, casi uno de cada dos hogares, el problema esencial es la capacidad de ahorro de las familias: uno de cada tres no tiene como pagar la cuota inicial. Aquí es fundamental promover estrategias de ahorro familiar para aquellos hogares que derivan su sustento principalmente de trabajo informal, al estilo de las recientes estrategias de ahorro pensional del gobierno.

Por su parte, sigue alta la satisfacción con los servicios públicos que ofrece la ciudad. Se mantiene el gas como el de mayor satisfacción, mientras el internet y la telefonía celular muestran la menor satisfacción, con veinte puntos por debajo del servicio de gas.

En el caso del medio ambiente, se mantiene la baja satisfacción con aire, agua y ruido, con niveles de satisfacción por debajo del 20%, que están en consonancia con las mediciones de las condiciones ambientales objetivas. A esto se suma una baja corresponsabilidad ciudadana, que se puede corroborar con las respuestas en las acciones que hacen para mejorar el medio ambiente; por ejemplo, solo uno de cada dos dijo reciclar, la meta es que el 100% de los hogares lo hagan.

Los desafíos son mayúsculos en lo que se refiere al medio ambiente: competencias fragmentadas, baja corresponsabilidad - los ciudadanos no son conscientes, en su gran mayoría, de que sus acciones impactan el medio ambiente- y débil autoridad están detrás de los resultados deficientes en medio ambiente y de la baja satisfacción reportada con estos aspectos en la Encuesta.

En consonancia con una baja satisfacción con la calidad del aire, se mantiene la tendencia a que la mayor proporción de ciudadanos afirme que los tiempos de desplazamiento han aumentado; siguen estando por encima en esta percepción quienes usan los modos privados, pero se acorta la distancia en relación con los otros modos, así tanto público como masivo están por encima del 40% de los usuarios que opinan que sus tiempos crecieron en el último año. Esto da cuenta del problema de congestión creciente en la ciudad, que termina deteriorando la calidad del aire, y que es percibido directamente por los ciudadanos y expresado así en la Encuesta.

El modo de transporte que menor satisfacción generó en los usuarios siguió siendo el más usado: los buses y colectivos, lo que coincide con una pérdida de participación en el total de viajes, mientras los de mayor reporte de satisfacción son los modos privados, principalmente la moto, la cual sigue creciendo en participación en el total de viajes.

Prosigue el reto para los buses y colectivos de mejorar el servicio ofrecido, para garantizar que efectivamente más gente se pase de los modos privados a los públicos.

Se mantuvo también la tendencia de reducción de la satisfacción con el metro, a la vez que los alimentadores al sistema masivo reportaron, junto con los buses, el menor nivel de satisfacción, lo que pone de manifiesto la necesidad de seguir trabajando en torno a la integración integral -tarifaria, técnica y de condiciones en prestación de servicio. Es esperable que con la llegada hasta finales de 2017 de 22 trenes más para la flota del Metro mejore ostensiblemente la percepción de la prestación del servicio por parte de sus usuarios habituales y, a la vez, se de respuesta más oportuna a la cada vez más creciente demanda del sistema masivo.

En cuanto al espacio público barrial, lo correspondiente con los parques y zonas verdes sigue mostrando diferencias apreciables por zonas y NSE. Con ventaja relativa en las zonas del sur y desventajas para el NSE bajo (estratos uno y dos) y las zonas Centrorientales y Noroccidental.

En lo que concierne al gobierno y ciudadanía, se tiene que al indagar por nuevas formas de participación, no solo en organizaciones sino también en redes y espacios, se obtienen mayores niveles de participación que los reportados históricamente; casi uno de cada dos ciudadanos participa en organizaciones, espacios o redes. Los espacios con mayor participación son las Juntas de Acción Comunal y las juntas de vecinos, con casi dos de cada diez personas participando.

Prosigue una percepción más bien baja de que los ciudadanos se comportan bien en relación con diversos aspectos de la convivencia. Siendo el respeto por las personas de diversa orientación sexual y el respeto por los desmovilizados los aspectos donde hay una peor evaluación y, por tanto, mayores retos en materia de cultura ciudadana, con casi tres de cada diez diciendo que hay respeto hacia ellos.

De otro lado, el Metro sigue punteando como la institución de mejor valoración ciudadana, seguida del INDER. El Sena, que por primera vez se consulta en la Encuesta, ocupó el tercer lugar. Las instituciones con calificaciones más bajas tienen que ver con atención en materia de seguridad y convivencia en la ciudad; allí está la Policía, las Comisarías de Familia y las Inspecciones de Policía. Estas son las entidades que tienen un mayor margen para mejorar en la atención directa al ciudadano. En el caso de las Comisarías, el mayor desafío es aumentar el nivel de conocimiento por parte de la ciudadanía, ya que entre las instituciones consultadas fueron las menos conocidas.

En el caso del alcalde Federico Gutiérrez, aunque el nivel de conocimiento es muy similar al del primer año de los dos alcaldes anteriores, Gutiérrez arranca con un capital político mayor en relación a este mismo periodo para los dos anteriores alcaldes; esto se refleja en más altos niveles de favorabilidad, confianza y evaluación de la

gestión. En cuanto a ésta, las razones aludidas por las personas que mejor evaluaron son que conoce las problemáticas de la ciudad, por su liderazgo y porque ha cumplido lo prometido.

La gestión del equipo de gobierno del alcalde Federico Gutiérrez fue calificada por debajo de la del alcalde, y aunque en los últimos años esta diferencia entre ambas evaluaciones se ha venido presentando, es en 2016 donde es más evidente la brecha entre ambas. Aunque el alcalde cuenta con alto capital político, si éste no es acompañado por una buena gestión del equipo de gobierno es posible que termine afectando negativamente la gestión y logros de la administración.

En el caso del Concejo de Medellín, la evaluación ciudadana de su primer año muestra un menor capital político frente al del primer año de los dos concejos municipales anteriores, aunque una ventaja en relación con un mayor conocimiento. Este mayor conocimiento debería ser capitalizado por la corporación para lograr una mejora significativa en la imagen que la ciudadanía se forme en cuanto a su gestión.

Finalmente, debe ser objeto de evaluación por parte de la administración que dos de los tres aspectos más importantes para la gente, no sólo en la agenda pública, sino también para la calidad de vida individual, resultaron con la más baja satisfacción en cuanto a la gestión del alcalde Federico Gutiérrez, estas son el empleo y la salud pública, lo que llama a seguir promoviendo políticas de más alto impacto en ambos frentes, a la vez que, en el caso de la salud, seguir asumiendo el liderazgo para el salvamento de Savia Salud, lo que compromete también instancias como el gobierno nacional y la Gobernación de Antioquia. ●

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín (2016) Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019. Medellín cuenta con vos. 703 páginas.
- Alcaldía de Medellín. Tomado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://cf69b6d252994904daec89976f5c95b5>. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2017.
- Así Vamos en Salud (2016). *Índice Así Vamos en Salud*. <http://www.asivamosensalud.org/sites/default/files/indice2016/>
- Así Vamos en Salud (2017). *Indicadores de aseguramiento en Colombia*.
- Banco de la República (2016). Boletín Económico Regional. III Trimestre de 2016.
- Barrientos, J., Tobón, D. and Bedoya, J. F. (2010). "Three-Part Tariffs and Short-Run Rationality in the Local Fixed Telephone Consumption: Empirical Evidence from Medellín". *Desarrollo y Sociedad*, Primer semestre de 2010: 147-170.
- Barrientos, Jorge y Sanchez, Efrain (2016). *La evolución del gasto de los hogares en Medellín 2010-2015: Evidencia empírica*. Informe Final. Universidad Autónoma Latinoamericana. Facultad de Economía.
- BID (2008). "Calidad de Vida: más allá de los hechos". Eduardo Lora Coordinador. Fondo de Cultura Económica.
- CAF. (2015). Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.
- Card, David and Alan B. Krueger. (1996). "School Resources and Student Outcomes: An Overview of the Literature and New No.4 Fall 1996. Pp. 31-50.
- Caracol Radio (2016). *Entrevista al presidente de UNE Marcelo Cataldo*. Obtenido de: http://caracol.com.co/emisora/2016/12/27/medellin/1482858829_338405.html
- Collier, P. (1998). *Social Capital and Poverty*. Washington: World Bank.
- Const. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (Diciembre de 2010). *Análisis del sector TIC en Colombia: Evolución y Desafíos. Documento de Análisis de Regulación de Infraestructura y Centro de Concimiento de la Industria*. Obtenido de https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2011/Actividades%20Regulatorias/AgendaRegulatoria/2011/DocumentoAnalisisIndustria.pdf
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2004). *Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá*. Recuperado el 18 de Enero de 2017, de http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp089487.pdf?_ga=1.229441884.1908228000.1484753073
- DANE. Anexos. Encuesta de Convivencia y Seguridad, 2015.
- Departamento Nacional de Planeación, USAID, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP (2011) "Los concejos municipales: actores clave de la gestión del desarrollo de los municipios". Guías para la gestión pública territorial. No. 8. ISSN.
- Duncan, G., & Eslava, A. (2015). *Territorios, crimen, comunidad*. Medellín: EAFIT.
- El Colombiano (2016). *Listo plan para descongestionar urgencias*. <http://www.elcolombiano.com/antioquia/crisis-de-la-salud-tambien-impacta-a-uraba-AB4773673>

- El Tiempo. (23 de Febrero de 2015). *Internet le sigue 'robando' espectadores a la televisión*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/consumo-por-internet-aumenta/15283041>
- El Tiempo. (17 de Marzo de 2015). *TV por cable: sepa cómo está la oferta en Colombia*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/television-por-cable-las-ofertas-del-mercado-colombiano/15409215>.
- Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades*. Medellín: EAFIT.
- García, J. A. (Julio de 2014). *La salud en Colombia: más cobertura pero menos acceso*. Obtenido de Documentos de trabajo sobre economía regional: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_204.pdf
- García Martín, Miguel Ángel (2002). *Desde el concepto de felicidad al abordaje de las variables implicadas en el bienestar subjetivo: un análisis conceptual*. Revista digital. Año 8. No. 48. Buenos Aires.
- Giraldo, J., Casas, A., Eslava, A., & Méndez, N. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013*. Medellín: EAFIT - Gobernación de Antioquia - SURA.
- Google Station (2017). *Fast Wi-Fi for Everyone*. Obtenido de: <https://station.google.com/>.
- Idler, E. (2003). Discussion: Gender Differences in Self-Rated Health, in Mortality, and in the Relationship Between the Two. *The Gerontologist*, 43(3), 372-375.
- Llach, Juan José. (1999). *Educación para todos*.
- Ley 743. (2002). *Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal*.
- López C, Hugo (2010). El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo y sugerencias de política. *Borradores de Economía*(606).
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Margot Shields y Shoostari Shanin. (December de 2001). *Determinants of self-perceived health*. Obtenido de <http://www.statcan.gc.ca/pub/82-003-x/2001001/article/6023-eng.pdf>
- Martínez, H. F. (22 de Septiembre de 2003). *¿Cuánto duran los colombianos en el desempleo y el empleo? : Un análisis de supervivencia*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/236.pdf>
- Medellín Cómo Vamos (2013). "Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2013". Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-resultados-de-la-encuesta-de-percepcion-ciudadana-2013>.
- Medellín Cómo Vamos (2014). "Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2014". Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/download/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2014/>.
- Medellín Cómo Vamos (2016). Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2012-2015. Disponible en: http://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-en-medellin-2012-2015/?utm_source=Documentos%20Home&utm_campaign=Encuesta%202016&utm_medium=Botones%20Sidebar&utm_term=Informe
- Medellín Cómo Vamos. (26 de Agosto de 2016). *Citas de medicina general oportunas, estrategia para descongestionar el servicio de urgencias en Medellín*. Obtenido de <http://www.medellincomovamos.org/citas-de-medicina-general-oportunas-estrategia-para-descongestionar-el-servicio-de-urgencias-en-medellin/>
- Michael Latham (2002). *Nutrición Humana en el mundo en desarrollo*. (O. d. (FAO), Ed.) Recuperado el 16 de Enero de 2017, de <http://www.fao.org/docrep/006/W0073S/w0073s13.htm>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MINTIC). (2017). *Boletín trimestral del sector TIC - Cifras tercer trimestre de 2016*. Obtenido de: <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-47512.html>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Abril de 2014). *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Recuperado el 6 de Febrero de 2017

- Norleen Ackerman y Beatrice Paolucci. (Enero de 1983). Objective and Subjective Income Adequacy: Their Relationship to Perceived Life Quality Measures. *Social Indicators Research*, 12(1), 25-48.
- OCDE. Satisfacción con la Vida. Disponible en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/life-satisfaction-es>
- Organización Mundial de la Salud. (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Obtenido de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186466/1/9789240694873_spa.pdf?ua=1
- Organización Mundial de la Salud. (2017). *Constitución de la OMS: principios*. Obtenido de <http://www.who.int/about/mission/es/>
- PNUD (2011) Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos.
- Procuraduría General de la Nación (2015). Índice de Gobierno Abierto. Resultados. 2013-2014. Índice integra: análisis de su aplicación.
- Red de Ciudades Cómo Vamos (2015). Presentación EPC comparada, 2015. Disponible en: <http://www.medellincomovamos.org/download/presentacion-percepcion-ciudadana-red-de-ciudades-como-vamos-2015-2/>.
- Resolución 1446 de 2006. Anexo técnico. (2006). Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%201446%20DE%202006%20-%20ANEXO%20T%C3%89CNICO.pdf
- Secretaría de Salud de Medellín y Universidad CES (2016). *Análisis urgencias proyecto acceso 2014-2015*.
- Superintendencia de Industria y Comercio . (Diciembre de 2015). *Estudios económicos sectoriales. Estudio del servicio de Internet en Colombia*. Obtenido de http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Estudio_del_Servicio_de_Internet_en_Colombia.pdf
- Timothy Judge y Charles Hulin. (1991). *Job Satisfaction and Subjective Well-Being As Determinants of Job Adaptation*. Obtenido de <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1360&context=cahrswp>
- Uglanova, E. (2004). *Economic well-being as predictor of satisfaction with life and happiness*. Obtenido de http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/hap_bib/freetexts/uglanova_e_2004.pdf
- Unesco (1996). Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI, presidida por Jacques Delors. La Educación encierra un tesoro. Santillana. Ediciones Unesco.
- Unión Europea (2010). Encuesta de opinión sobre la calidad de vida en 75 ciudades europeas.
- UNODC. Tomado de: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>.
- World Economic Forum. The origins of happiness". Tomado de: <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/the-origins-of-happiness/>.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Centro de Investigaciones Sociales - Universidad Nacional Autónoma de México. Retrieved from http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion_ciudadana_y_politicas_sociales_en_el_ambito_local.pdf

Medellín Cómo Vamos es un programa privado que tiene el propósito de evaluar los cambios en la calidad de vida de la ciudad. Para lograr este objetivo, entre otros, el programa estudia el impacto del Plan de Desarrollo Municipal en las áreas determinantes del bienestar, a través de un conjunto de indicadores de resultado.

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



Dirección: Carrera 43A N° 1-50, San Fernando Plaza, Torre 1, piso 12 • Telefax: 326 00 31
www.medellincomovamos.org • info@medellincomovamos.org • [@medcomovamos](https://twitter.com/medcomovamos)