

DERECHOS HUMANOS EN MEDELLÍN 2005

Presentación

Una de las atribuciones fundamentales por mandato legal de las personerías municipales es la gestión de todo lo concerniente a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito municipal, donde junto con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, tiene las competencias de ministerio público.

En aplicación de este mandato, la Personería Municipal de Medellín hace entrega a la ciudad de este informe sobre la situación de derechos humanos en Medellín durante este año 2005, tal como lo ha hecho durante los últimos años. La pretensión con este informe es contribuir a que en la ciudad se garanticen plenamente todos los derechos humanos para todas las personas, con lo cual nos inscribimos en una perspectiva de universalidad e integralidad, puesto que entendemos que un ordenamiento democrático real, implica la vivencia de los derechos humanos para todas las personas sin distinción ni discriminación, y además, que no reconocemos que haya derechos más importantes que otros, sino que nos parecen tan importantes los derechos relacionados con la integridad, es decir, derechos civiles y políticos, como los relacionados con el bienestar y el reconocimiento -económicos, sociales y culturales-, así como los colectivos y del medio ambiente.

Igualmente, en el informe se asume como responsable de la plena vigencia de los derechos humanos al estado colombiano, pues es el depositario de la soberanía nacional y a quien compete la responsabilidad por acciones u omisiones en la garantía de los derechos humanos de las personas que viven bajo su dominio en un territorio específico. Como lo plantea la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su primer informe sobre Colombia en el año 1997, las conductas contra derechos reconocidos por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos constituyen violaciones de éstos cuando han sido realizadas por agentes del Estado o por particulares que actúan bajo su instigación, con su aquiescencia o con su complicidad, mientras que en el caso de Colombia, se concentran las infracciones del derecho internacional humanitario (DIH) en acciones u omisiones contrarias a lo establecido en el artículo 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra y en el Protocolo II Adicional a estos Convenios e imputables a cualquier persona o grupo que toma parte directa en las hostilidades. De esta manera, frente al ordenamiento internacional, los grupos insurgentes colombianos sólo pueden ser responsables de infracciones del derecho internacional humanitario. Cuando las violaciones de los derechos humanos se producen dentro del marco del conflicto armado, la Oficina del Alto Comisionado en Colombia toma en cuenta

que ellas constituyen, además, infracciones del derecho internacional humanitario.¹

Para la realización de este informe, en la Personería de Medellín se constituyó un grupo de investigadores e investigadoras, quienes durante tres meses, de manera rigurosa, se dedicaron a investigar la situación de nuestra ciudad en cuanto a algunos derechos, seleccionando para este año, realizar un informe centrado en los siguientes temas:

- Derechos civiles y políticos y proceso de desmovilización.
- Derechos de la población desplazada forzosamente que vive en la ciudad.
- Derechos de los niños y niñas en situación de calle e institucionalizados.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la educación.
- Problemática de pobreza y hambre en la ciudad.

En cada uno de los derechos lo que se hizo fue realizar un estudio de caso con el siguiente contenido:

1. Marco normativo: se identificaron los elementos que jurídicamente están relacionados con el derecho analizado. De esta manera se revisaron tanto instrumentos normativos internacionales como nacionales, así como la jurisprudencia, en especial la de la Corte Constitucional, producida hasta hoy.
2. Se identificaron los principales elementos del contexto político en relación a la plena vigencia, garantía y exigibilidad del derecho específico estudiado.
3. Se diseñaron instrumentos de recolección de información en terreno, y se aplicaron estos con diferentes grupos poblacionales, con el fin de tratar de tener una mayor objetividad en el análisis de la información.
4. Con base en todos los insumos anteriores, en cada campo se identificaron los principales hallazgos, no sólo en materia de carencias y falencias, sino también de logros. Finalmente, en cada tema se hacen una serie de recomendaciones con el fin de avanzar, así sea por la vía de la progresividad en la plena vigencia de los derechos humanos.

A continuación, se presentan los principales elementos encontrados en cada uno de los derechos.

¹ Informe OACNUDH Colombia 1997, E/CN.4/1998/16 9 de marzo de 1998. Párrafos 21 a 23.

Capítulo I

La situación de los derechos civiles y políticos, relación con el proceso de desmovilización de grupos armados ilegales

Durante el año 2005, la ciudad de Medellín continuó mostrando una reducción importante en las tasas de homicidio y delitos, alcanzando niveles que no se conocían desde hacía décadas, situación que representa un avance indudable en el respeto al derecho a la vida y la integridad de las personas. Por otro lado, se han mantenido discusiones acerca de los factores determinantes de esta realidad, las cuales se polarizan entre quienes ven la causa de tan benéfica situación para la ciudad, en el actuar de las autoridades legítimamente constituidas, y quienes aducen que esta circunstancia obedece al proceso de desmovilización de los Bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada, aunado ello a nuevas formas de control de sectores de la población por parte de los grupos paramilitares.

Este informe se ubica en una perspectiva intermedia, ya que nuestro trabajo en la Personería, a través de las distintas Unidades que la componen, y el contacto con líderes y grupos sociales diversos, nos ha permitido constatar la realidad de forma directa y permanente, pudiéndose afirmar que es cierto el rescate de segmentos de la ciudad que otrora eran controlados por grupos armados ilegales.

En este periodo la actuación de los grupos denominados paramilitares continúa presentando ciertas variaciones. En el nivel de la legalidad se manifiestan como grupos desmovilizados que utilizan la seducción y cooptación de líderes barriales y comunitarios para que trabajen alrededor de sus intereses, circunstancia que se ve facilitada por la favorabilidad de que gozan en muchas comunidades los jóvenes desmovilizados o en proceso de hacerlo. En otras ocasiones actúan bajo la modalidad de combinar actividades legales con acciones ilegales, asumiendo en este caso diferentes identidades, unas veces como desmovilizados, otras como autodefensas, y en otras oportunidades se muestran a modo de grupos delincuenciales comunes que apelan a modalidades de control e intimidación que oscilan entre la amenaza velada o los castigos corporales.

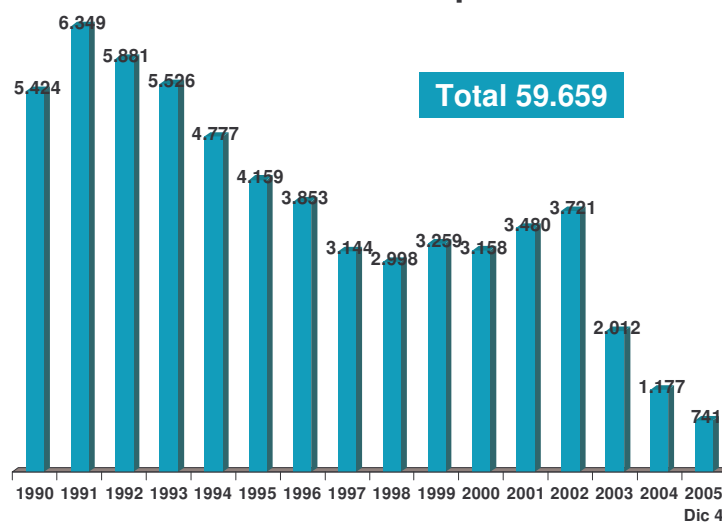
En este acápite se presentan cuatro grupos de consideraciones: en primer lugar un análisis del comportamiento de los homicidios en la ciudad, luego algunos elementos sobre el proceso de desmovilización y su marco jurídico nacional e internacional, en tercer lugar se hace una relación de situaciones de violación a los derechos civiles y políticos por parte de grupos paramilitares o de grupos desmovilizados que actúan en la ciudad, y en último lugar, se presentan unas recomendaciones tendientes a que se avance en el mejoramiento de la situación de derechos civiles y políticos en Medellín.

Descenso de las cifras de homicidio en la ciudad

Nuevamente este año se avanza en la tendencia que desde hace varios periodos ha caracterizado el comportamiento de los homicidios en la ciudad. Si

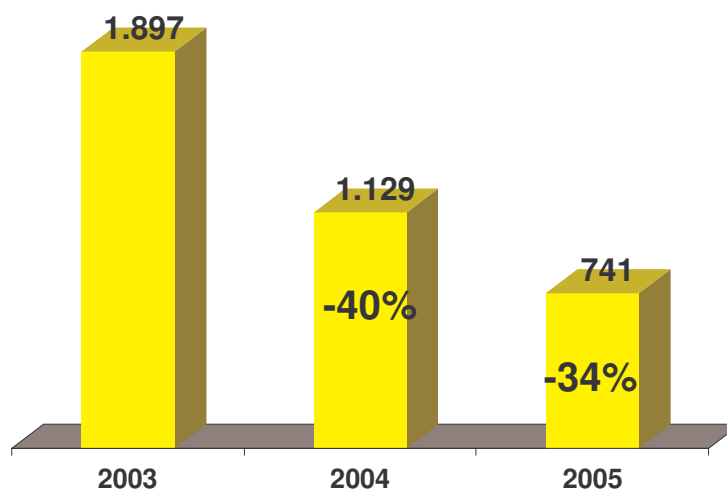
se mira el siguiente cuadro, puede observarse cómo se ha comportado esta modalidad de delito durante los últimos trece años:

Homicidios en Medellín -Total por año-

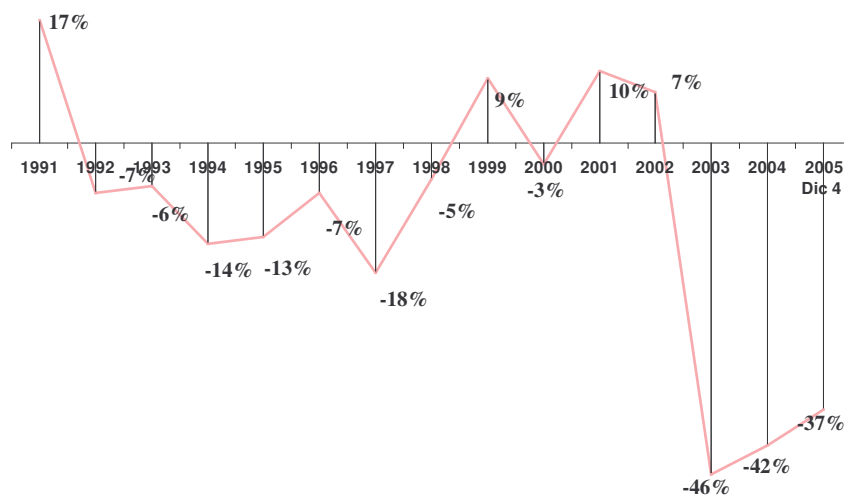


Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA

Comparativo total homicidios en Medellín enero a diciembre 4 de 2005



Homicidios en Medellín – Variación Total por año-



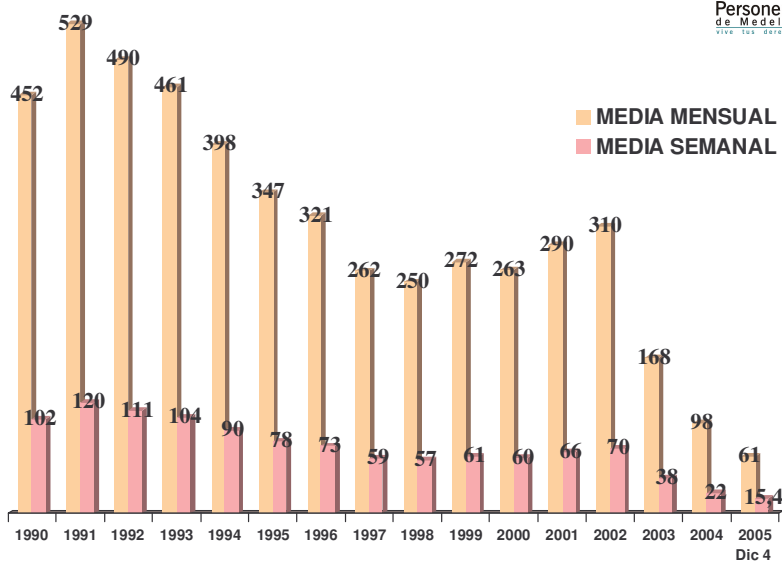
Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA

Homicidios en Medellín enero a diciembre 4 de 2005

Año	Homicidios	Tasa	Incremento
1990	5424	259,1	
1991	6349	303,3	17%
1992	5881	280,9	-7%
1993	5526	263,9	-6%
1994	4777	228,2	-14%
1995	4159	198,7	-13%
1996	3853	184,0	-7%
1997	3144	150,2	-18%
1998	2998	143,2	-5%
1999	3259	155,7	9%
2000	3158	150,8	-3%
2001	3480	166,2	10%
2002	3721	177,7	7%
2003	2012	96,1	-46%
2004	1177	56,2	-42%
2005 Dic 4	741	35,4	-37%

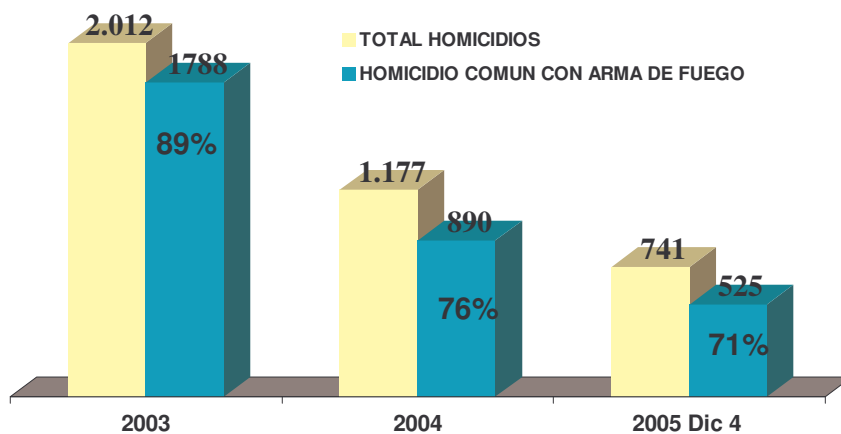
Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA

Homicidios en Medellín



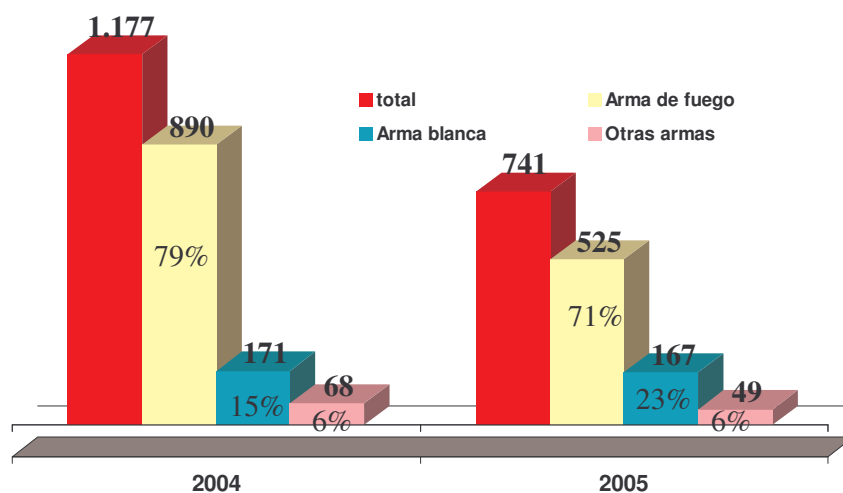
Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA

Homicidios cometidos con arma de fuego Medellín



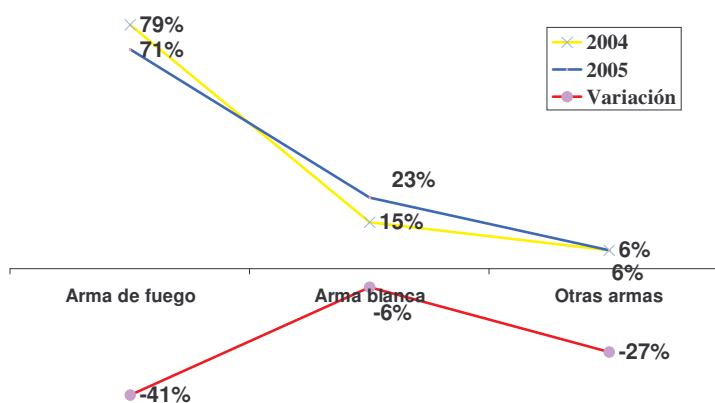
Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA - URI POLICIA METROPOLITANA

Homicidios cometidos según tipo de arma a diciembre 4 de 2005



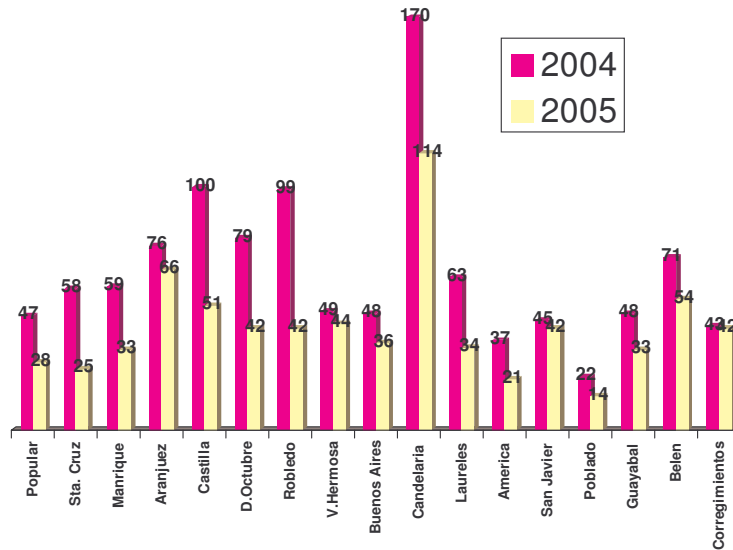
Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA - URI POLICIA METROPOLITANA

Homicidios cometidos con arma de fuego Variación Enero a diciembre 4 2004 - 2005



Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA

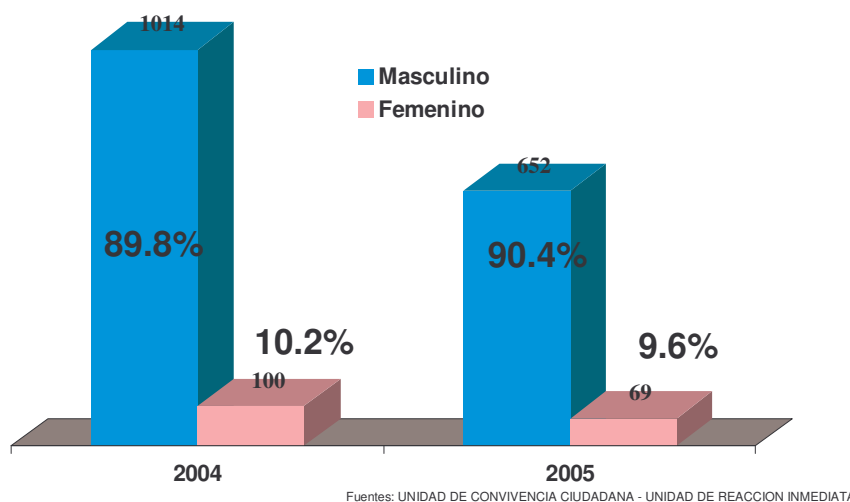
Comparativo de homicidios en Medellín según Comuna
enero a noviembre 27



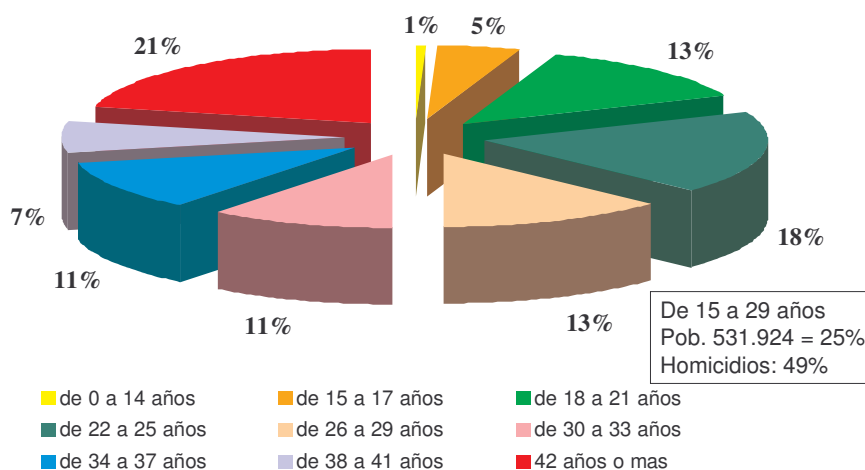
Variación de homicidios en Medellín según Comuna
enero a noviembre 27



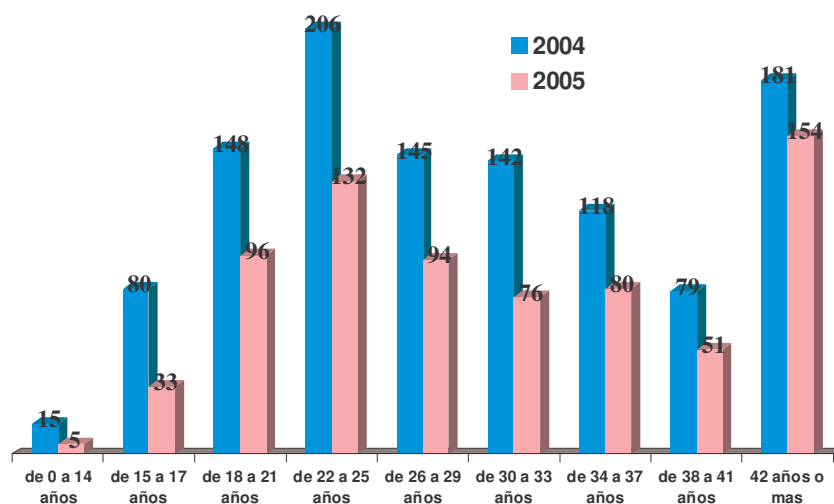
Comparativo de homicidios en Medellín enero a noviembre 21 2004 - 2005 por género



Homicidios en Medellín Según Edad Víctima Enero a Noviembre 27

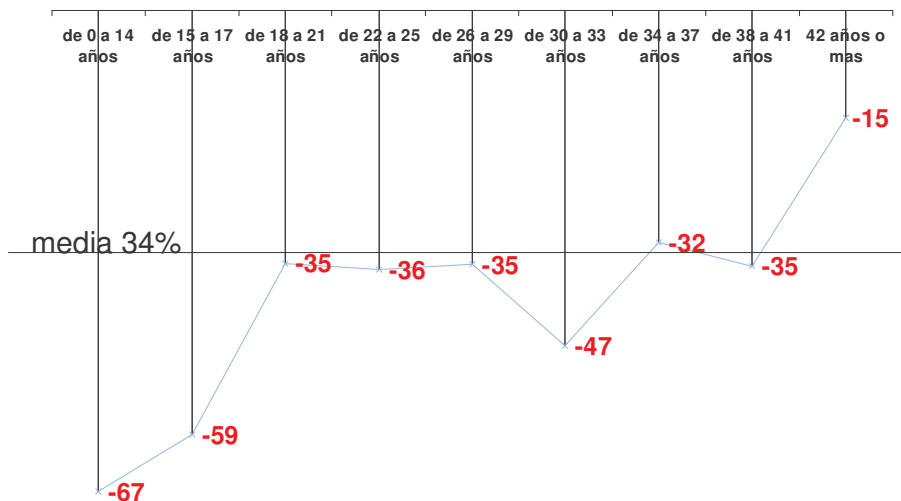


Homicidios en Medellín Según Edad enero a noviembre 27 2004 - 2005



Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA

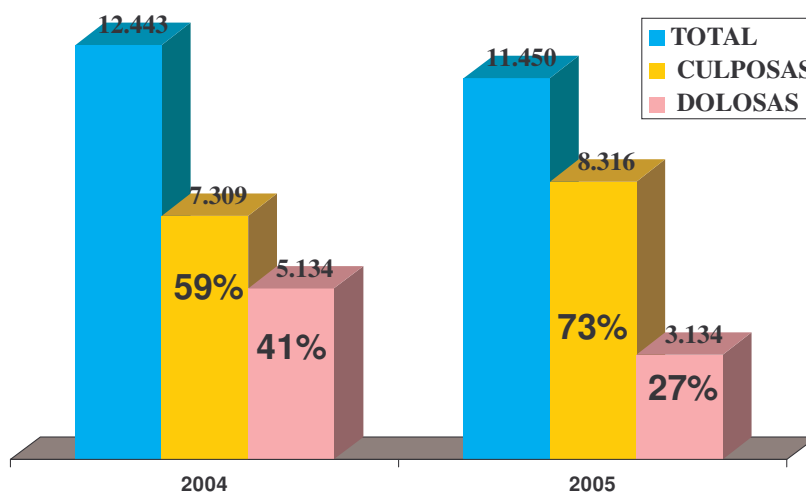
Homicidios en Medellín – Variación Según Edad enero a noviembre 27 2004 - 2005



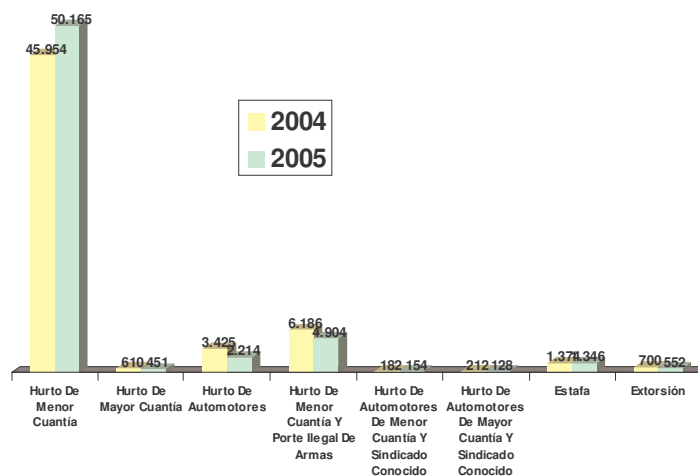
Fuentes: UNIDAD DE CONVIVENCIA CIUDADANA - UNIDAD DE REACCION INMEDIATA



Lesiones personales en Medellín enero a noviembre 27



Delitos de mayor impacto social en Medellín enero a noviembre 27



En los homicidios correspondientes a 2005, el arma más utilizada sigue siendo el arma de fuego con 580 casos, es decir el 71.4%, seguido por el arma cortopunzante con 152 casos, equivalentes al 18.7%, y valga la pena considerar que esta es una conducta que debe examinarse a profundidad, pues las muertes con arma blanca vienen creciendo en la ciudad, ya que en el 2003 representaron el 8.6%, en el 2004 el 15.0% y ahora se muestra un nuevo incremento (18.7%). Finalmente, con arma contundente se registran 36 casos,

es decir el 4.4%, y el resto, 5.4%, por otras causas no especificadas.² Igualmente, mientras el año pasado el número de suicidios fue de 124, a noviembre 20 de este año ya se registran en la ciudad 130 casos, siendo el número de suicidios la cifra más alta de los últimos quince años.

Es importante tener en cuenta a la hora de evaluar el rango de seguridad que presenta la ciudad, que se mantiene una tendencia a su incremento, motivo de inmensa alegría para todos los habitantes de la ciudad, pues toda vida que se salve causa enorme satisfacción, pero al mismo tiempo debe señalarse, que ello no es el único elemento en el examen integral de la situación de los derechos civiles, pues el número de muertes representa una variable estructural, de importancia innegable, pero en convergencia con otras no menos trascendentales, como las violaciones de los derechos a la integridad física y a la libertad.

Debe reconocerse el esfuerzo adelantado por las autoridades estatales para dejar sin piso el accionar de grupos que tradicionalmente han ejercido prácticas de control en los diferentes barrios de la ciudad, actuación que ha repercutido en el rescate de sectores donde en tiempos pasados era impensable la presencia y el acceso de las autoridades legítimas.

Discusiones sobre el proceso de desmovilización

En el mes de septiembre se desató una gran polémica en la ciudad a raíz de la publicación del informe de Amnistía Internacional *“Colombia: Los paramilitares en Medellín: desmovilización o legalización?”*³, el cual mereció respuesta por varias instancias públicas tanto del orden nacional como local, donde se señalaron las presuntas incoherencias del mismo, y la mala intención cuando se critica el proceso de desmovilización. Esto constituyó un nuevo enfrentamiento en el ya largo camino de los desencuentros entre el Gobierno Colombiano y quienes se cuestionan este proceso, sean ONG nacionales o internacionales como Human Rights Watch o la misma Amnistía Internacional, pero sin olvidar que también la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha manifestado reiteradamente sus dudas sobre el respeto de los principios internacionales de lucha contra la impunidad por graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, como quedó claro en la discusión y aprobación de la Ley de Justicia y Paz, ahora Ley 975 de 2005.

Pero más allá de las discusiones sobre este tema, tiene sentido mirar algunos de los principales cuestionamientos que se han hecho al proceso, lo cual es fundamental en el examen de un asunto que de manera importante está redefiniendo nuestro futuro como nación.

Son muchos los interrogantes que existen en relación con el proceso, los cuales giran esencialmente sobre el desmonte real del fenómeno paramilitar y la eliminación definitiva de su accionar, dado que existen evidencias que

² Informe semanal del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Dirección Seccional Antioquia, oficio SAN.05.0417 del 21 de noviembre de 2005.

³ <http://web.amnesty.org/library/index/ESLAMR230192005>

contribuyen a la generación de incertidumbres respecto al verdadero sentido de lo que se está produciendo. En primer lugar, debido a que las acciones de desmovilización escalonadas constituyen un obstáculo para evaluar de conjunto si el fenómeno paramilitar se está desactivando o no, pero especialmente, porque las investigaciones sobre la influencia paramilitar en diferentes facetas de la vida legal, por ejemplo en los juegos de azar, las empresas administradoras de régimen subsidiado, cooperativas de diferentes actividades, injerencia en la asignación de contratos estatales, entre otros, arrojan un manto de duda sobre si estamos ante un proceso de desmovilización y desmonte o más bien, se trataría de la legalización del accionar de estos grupos ilegales bajo nuevas modalidades en las actividades económicas, sociales y políticas.

La normatividad aprobada en la Ley de Justicia y Paz la cual según muchas personas y organizaciones⁴ constituye en realidad una ley de impunidad en tanto despeja el camino **para el perdón de crímenes** de lesa humanidad cometidos en el país en los últimos años, sin exigirle a los victimarios medidas eficaces tendientes al esclarecimiento de la verdad, haciendo difícil el acceso de las víctimas a la reparación integral por los daños sufridos, con lo que se irrespetan los principios internacionales de garantías para las víctimas de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, edificados sobre la tríada verdad, justicia y reparación. Esto representa una afrenta para las víctimas y no desincentiva violencias futuras bajo la justificación de la venganza, contribuyendo a la interminable historia de guerras inconclusas vividas en el país.

En materia de instrumentos internacionales se cuenta, al menos, con el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el cual tipifica los delitos de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio, y en tanto es una Corte Penal que perseguirá a las personas mas no a los Estados, y que actuará en forma complementaria cuando en un país no se respete la normatividad internacional en la materia, servirá de desestímulo a la impunidad.

El anuncio hecho por parte de voceros de grupos paramilitares en el sentido de que aspiran a dedicarse a la actividad política ya no en forma velada o indirecta como lo han hecho hasta ahora, sino de manera abierta, significa que en un futuro muy cercano veremos a estas personas haciendo proselitismo en forma legal, y posiblemente ocupando posiciones en altos puestos de representación.

No obstante, la ausencia de transparencia en el proceso, la incertidumbre sobre su conclusión exitosa, y las deficiencias de la Ley de justicia y paz en materia de restricciones a los derechos políticos para personas responsables de graves crímenes, cuestionan y deslegitiman la combinación de un proceso de desmovilización en marcha con la participación simultánea en los comicios electorales, máxime si está aún por aclararse la situación jurídica definitiva de los miembros de estos grupos armados.

⁴ Ver por ejemplo, los diferentes pronunciamientos realizados por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, www.hchr.org.co.

De allí la dura reacción social y política que obligó al gobierno nacional a dar marcha atrás en su iniciativa de permitir o estimular esta actividad. Es evidente que siempre será mejor que personas pertenecientes a organizaciones armadas ilegales, luego de su reinserción a la vida civil, tengan la oportunidad de hacer política, en lugar de estar dedicadas a la violencia. Pero dichas actividades deberán sujetarse al estricto marco de la normatividad legal, en igualdad de condiciones con los demás grupos o fuerzas políticas, respetando los principios del Estado Social de Derecho. Por ello es necesario contar con un ambiente adecuado de garantías reales en forma imparcial para todas las colectividades políticas, a fin de evitar que aquellos que cuentan con el respaldo de las armas y la capacidad de atemorizar tengan ventajas sobre las fuerzas políticas que actúan en el marco de la legalidad.

Existen serias y fundadas dudas en torno a la real desactivación de la estructura armada de estas organizaciones. Hay denuncias sobre infracciones al supuesto cese de hostilidades, las cuales han arrojado, según informe a febrero 28 de 2005⁵ de la organización no gubernamental Comisión Colombiana de Juristas, más de 2000 personas víctimas de homicidios y desaparición forzada en el país. En muchas localidades, en donde se han llevado a cabo procesos de desmovilización, entre ellas Medellín, continúan presentándose actuaciones armadas, en unos casos atribuidas a otras estructuras y en otros a las mismas personas reconocidas desde años anteriores como ligadas a los grupos paramilitares desmovilizados. En estos eventos es difícil precisar la responsabilidad debido a que los hechos son imputados a grupos aún no desmovilizados. Por ejemplo, en Medellín luego de la desmovilización del BCN, se comenzó a atribuir el accionar ilegal al Bloque Héroes de Granada y ahora, luego de la desmovilización de este último, se habla del accionar del Bloque Mineros, o del Bloque Central Bolívar o se endilga tales actividades a elementos de la delincuencia común, o a acciones aisladas.

Tampoco la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos MAPP-OEA ha sido garante para el esclarecimiento de estos hechos, por limitaciones en su mandato y logística.

Con respecto a la desmovilización del Bloque Héroes de Granada BHG, es de señalar que de los 2033 miembros desmovilizados, más del 60% pertenecían a estructuras amadas delincuenciales que operaban en la ciudad de Medellín. La administración municipal de Medellín señaló con ocasión del paro armado de transporte ocurrido el 25 de mayo a raíz del operativo de captura de alias don Berna, la actuación en la ciudad de otras expresiones paramilitares distintas al BCN, las cuales sólo tres meses después desmovilizarían a 1.500 combatientes urbanos.

De este Bloque se reconoce que hacen parte en su mayoría, a más de las 70 personas que formaban parte de la Oficina de Cobro de Envigado, una gran cantidad de personas vinculadas a las estructuras delincuenciales de la ciudad, las cuales bajo las órdenes de Daniel Mejía, actuaban en Medellín. Esto

⁵ www.coljuristas.org.co

evidencia aún más las dificultades para separar la dinámica de la actividad contrainsurgente de aquellas delincuenciales y mafiosas⁶.

En conclusión, sobre el proceso de desmovilización subsisten muchos interrogantes, pues podríamos estar ante la legalización de un poder ligado al narcotráfico y a la propiedad terrateniente tradicional, que son los sectores dominantes al interior de los grupos paramilitares, aunque con la novedad de estar en la búsqueda de espacios políticos y sociales propios. Además, porque como bien lo han señalado diversos autores⁷, los grupos paramilitares no tienen una alta dosis de cohesión, sino que se asemejan más a una federación de señores de las guerras locales, lo cual evidencia su alto anclaje local, todo lo cual constituye un reto para su control y desmonte, ya que no se puede seguir leyendo el fenómeno paramilitar en Colombia desde la perspectiva tradicional de grupos contrainsurgentes al servicio del poder tradicional.

En Medellín, si bien el proceso de reinserción del BCN, ha significado un esfuerzo importante por parte de la administración municipal, pudiéndose afirmar que sus resultados en tema de cumplimiento de los acuerdos por parte del Estado local, han sido eficientes, está aún por verificarse el real apego de los desmovilizados a los principios de la convivencia democrática, el respeto por la diferencia, y el reconocimiento de la pluralidad al interior de las comunidades. También están pendientes procesos de resocialización respecto a **XX bandas** delincuenciales que se estima operan en los barrios de Medellín.

Violaciones de los derechos a la vida, la integridad y la libertad

En la ciudad ha existido desde hace ya varios años un conjunto de organizaciones que actúan bajo la impronta de identificarse como paramilitares. Según el estudio de caso sobre Medellín, recientemente presentado⁸, que hace parte de una investigación nacional coordinada por Mauricio Romero, el BCN más que una federación armada ilegal estructurada jerárquicamente sobre una historia, unos intereses y unos objetivos comunes compartidos plenamente por cada uno de sus miembros, se configuró como una red en la cual cohabitaban, a través de complejos procesos de aniquilación, negociación, absorción, dominación y contratos, las cuatro grandes rutas de la guerra en Medellín. Esto es, la ruta de las autodefensas, la ruta del narcotráfico, la ruta de las bandas y la ruta específicamente paramilitar. Rutas que en las tramas y en los dramas de cada guerra y negociación, dieron forma a un nodo específico de la red.

Esta tesis contribuye a explicar porqué el accionar paramilitar en Medellín es tan difícil de rastrear y controlar, pues al ser una red de confluencia de intereses, su principal característica será la dispersión, la fragmentación y un cierto nivel de entropía, pues la carencia de mando unificado en lo cotidiano, la búsqueda de intereses particulares y el afán de lucro individual y grupal, explican la dificultad de atribuir responsabilidades en forma diáfana.

⁶ www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/ocasionales/DesmovilizaciónBloqueHéroesdeGranada.pdf

⁷ Duncan, Gustavo. La infiltración paramilitar en las ciudades. **XXXXXX**

⁸ Alonso, Manuel Alberto; Giraldo, Jorge y Sierra, Jorge Diego, 2005, “Medellín: El complejo camino de la competencia armada”. Bogotá: Corporación Arco Iris. Documento en proceso de elaboración.

3.2 A continuación reseñamos una serie de casos que permiten identificar graves situaciones asociadas al accionar de grupos que se cobijan bajo la sigla AUC, los cuales constituyen graves vulneraciones de los derechos humanos en nuestra ciudad.

Caso 1. En un asentamiento de población desplazada de la ciudad, existe desde hace años un grupo delincuencia que se ha articulado con los paramilitares que controlan la zona. Durante años, se ha extorsionado a esta comunidad, se ha asesinado a algunas personas, se ha golpeado y amedrentado a otras, se han violado mujeres, incluyendo algunas niñas y se han aplicado todo tipo de castigos ilegales a quienes se considera alteran la convivencia. Además se controla el servicio de vigilancia en la institución educativa que presta el derecho a la educación bajo la modalidad de cobertura y se obtienen ganancias por este concepto. Recientemente su líder militar se ha desmovilizado con el Bloque Héroes de Granada, pero aún así, mantiene su accionar ilegal.

Caso 2. En otro barrio de la ciudad, de personas de bajos recursos, se denuncia el accionar de un grupo armado delincuencia que actúa con el apoyo de las estructuras paramilitares. Este grupo ha asaltado casas, intimida a los líderes de la Junta de Acción Comunal para que se retiren, asesinan personas, destierran, y en los últimos días, han cometido varias violaciones contra mujeres menores de edad. Su líder, actualmente en la cárcel, desde allí sigue intimidando a esta comunidad y tratando de eliminar a quienes van a declarar ante la autoridad judicial en su contra.

Caso 3. A raíz del asesinato de un líder y coordinador de un grupo de jóvenes reinsertados, se han conocido graves denuncias sobre múltiples formas de intimidación realizadas por líderes de los desmovilizados, en un sector de la ciudad. Se denuncian acciones de intimidación, cobros de servicios de seguridad ilegal, vacunas a establecimientos y vehículos y control de programas y proyectos contratados con la administración municipal.

Caso 4. Existen graves denuncias sobre acciones de intimidación contra organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias que se han enfrentado a las organizaciones influenciadas por los grupos de desmovilizados en el proceso de discusión del presupuesto participativo para Medellín. Las acciones empleadas son rumores, tergiversaciones y difamaciones, así como amenazas veladas e intimidación a los líderes que trabajan con estas organizaciones.

Caso 5. Se denuncia el asesinato de un líder de una Junta de Acción Comunal porque no estuvo de acuerdo con asignar recursos públicos de un contrato al grupo de desmovilizados de la zona.

Caso 6. Existen denuncias sobre acciones de intimidación contra organizaciones acompañantes y líderes sociales en un barrio del nororiente de Medellín, con el fin de hacerse al control de la Junta de Acción Comunal.

Caso 7. Existen graves denuncias sobre acciones de castigo físico, “dar la pela”, cometidas contra población especialmente juvenil, por diferentes conductas que los grupos armados consideran afectan la moral pública y la convivencia. Entre las principales conductas objeto de castigo están el consumo de droga, aunque paradójicamente, la mayoría de las “plazas” de venta de droga en los barrios son de propiedad o controladas por los grupos paramilitares. También se denuncia el llamado “cepo urbano” que consiste en castigar a las personas que han cometido faltas según el particular código de conducta impuesto, metiéndolos en alcantarillas y excavaciones para acueductos y alcantarillados durante varias horas. A esto se suma en no pocos casos la violación si son mujeres y el destierro del barrio, todo bajo la amenaza de que si denuncian serán asesinados junto a sus familias.

Caso 8. Jóvenes desmovilizados de un barrio de la ciudad castigan sumergiendo a quienes delinquen en el barrio en un tanque de agua y luego obligan a las víctimas a recibir descargas eléctricas.

Caso 9. En un barrio del nororiente de la ciudad, se denuncian acciones de extorsión ejercidas por parte de los desmovilizados de la zona, hacia los contratistas que llegan a desarrollar obras en este sector. También se denuncian acciones de saqueo a bienes públicos y comunitarios.

Caso 10. Ingerencia ilegal para destinar recursos a la compra de lotes que benefician a los grupos armados de la zona, bajo amenaza de uso de la violencia si no se acata dicha directriz.

Caso 11. Chantaje e intimidación para que se pague dinero a cambio de seguridad para hacer obras o para adelantar programas y espectáculos.

Caso 12. Presencia armada en espectáculos públicos y control de la seguridad, en ocasiones de manera coordinada con algunos miembros de la policía.

Caso 13. Se mantienen acciones de expropiación de casas por parte de personas que aducen pertenecer a las AUC. Se amenaza a quienes se atreven a denunciar.

Caso 14. Se denuncia en los días previos a la desmovilización del Bloque Héroes de Granada el incremento del reclutamiento forzoso y la seducción para que jóvenes por las buenas o por las malas se dirijan a Cristales - San Roque, con el fin de hacer parte del contingente de desmovilizados. A quienes se resisten, les amenazan y les obligan a abandonar el barrio.

Caso 15. Un grupo de líderes sociales de la zona nororiental de Medellín denuncian haber sido obligadas a registrar sus cédulas en mesas específicas de votación del sector por parte de integrantes de grupos de desmovilizados, con el fin según estos, de “controlar” por quien van a votar en las próximas elecciones.

Conclusiones

* Se observa en la ciudad una preocupante situación de control ilegal en territorios que antes estaban bajo el dominio de grupos paramilitares. Sólo que ahora el control se hace de una manera diferente, sin masacres ni un alto número de homicidios, aunque se mantienen prácticas autoritarias y violentas de control social, en las cuales se vulneran los derechos humanos de las personas sometidas a este dominio. En muchas de las zonas investigadas, se encuentra que los grupos de desmovilizados están dedicados a actividades de supuesta salvaguarda de la seguridad ciudadana, lo cual no debe suceder en una ciudad donde el Estado debe ser soberano. Es preocupante que este control se realice en algunos sectores bajo la mirada pasiva de diferentes autoridades o lo que es peor, en abierta connivencia.

- En algunas zonas además, los grupos de desmovilizados han construido un entramado de economía legal e ilegal, en la cual se combinan recursos provenientes de actividades ilícitas como el expendio de sustancias alucinógenas, con actividades rentísticas como el cobro de vacunas y extorsiones a viviendas, negocios y transportes, comisiones sobre contratos de obras públicas y actividades legales como casas de apuestas, expendios de licores y casas de prostitución.
- Llama la atención que si bien es cierto estas actuaciones se realizan con base en la intimidación, en no pocos lugares muchas personas aceptan esta actividad de dominio como un proyecto legítimo y como una realidad ante la cual no hay nada que hacer, pues al fin y al cabo los grupos controladores ganaron la guerra y son los triunfadores. A esto contribuye la amplia favorabilidad para actuar con que cuentan los líderes desmovilizados.

* En algunas zonas de la ciudad, las Juntas de Acción Comunal están controladas por los grupos de desmovilizados. Esto no constituye un acto censurable en sí, pero hay que investigar en forma exhaustiva si estas elecciones se han realizado con una participación abierta y democrática rodeada de garantías para todos quienes compiten o si por el contrario, se han presentado constreñimientos a la libre decisión de las personas con base en la capacidad de intimidación que mantienen los grupos de desmovilizados.

* Preocupa la práctica de la Secretaría de Gobierno, denunciada por líderes sociales, de tramitar las denuncias sobre irregularidades del accionar de los desmovilizados con los directivos de la Corporación Democracia y en especial, la práctica de careos entre los denunciantes y los desmovilizados. En muchas ocasiones esto ha generado desconfianza y escepticismo por parte de estas personas, al tiempo que ha significado afectación de la seguridad de los denunciantes, quienes luego de atreverse a declarar lo que sucede, son abordados por los líderes desmovilizados en forma amenazante. En este mismo sentido, debe exigirse a las autoridades de policía abstenerse de permitir la participación de los grupos de desmovilizados en las actuaciones oficiales de vigilancia y seguridad, y romper cualquier vínculo con estos grupos, pues se han recibido denuncias sobre la actuación compartida entre la fuerza pública y los grupos de desmovilizados en labores de “seguridad”.

Recomendaciones

1. Es necesario un sistema de seguimiento y monitoreo oportuno y confiable sobre el desarrollo del proceso de desmovilización en Medellín, máxime teniendo en cuenta que se calcula que cerca del 25% de los desmovilizados del país, terminarán en la ciudad. Este sistema debe permitir el fácil acceso para que la ciudadanía pueda realizar denuncias que se mantengan dentro de un ambiente de confidencialidad, pero que sean objeto riguroso de investigación y que en los casos en que se compruebe que se han cometido actos delincuenciales, se proceda a la detención de los responsables y se aplique la ley colombiana.

La ciudad requiere que los procesos de desmovilización y reinserción a la vida civil, se adelanten en forma transparente, que se puedan expresar todas las opiniones, no sólo las favorables, sino también aquellas que tengan objeciones al mismo. En este sentido la administración municipal debe crear y garantizar espacios de deliberación, donde se discuta libremente sobre las actuaciones de los reinsertados.

La impunidad es el mejor estímulo para la comisión de violaciones de derechos humanos y esta situación no debe ser admitida en la ciudad, ni siquiera desde la lógica del pragmatismo de sectores sociales y comunitarios, que aceptan expresiones autoritarias bajo la premisa “que le vamos a hacer si son los que ganaron”. En este sentido se requiere intensificar programas oficiales, como el de *“autoridades legítimas en nuestro barrio”* dirigidos a cambiar la mentalidad de sectores sociales que han terminado por consentir practicas autoritarias que evidentemente son contrarias a los principios de un Estado Social de Derecho, donde solo las autoridades legítimas están facultadas para brindar seguridad y resolver los conflictos.

2. Se deben adelantar las gestiones necesarias para que las víctimas gocen de un ambiente de reconocimiento y seguridad del cual hasta ahora sólo han disfrutado los victimarios. Así como es loable que la administración municipal se haya comprometido más allá de sus responsabilidades con el proceso de desmovilización aún asumiendo costos que son de competencia del orden nacional, sería igualmente benéfico que se promovieran asuntos como el esclarecimiento de la verdad y la reparación integral a las víctimas, a través de la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones y las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, constituidas en virtud de la ley de justicia y paz, las que deberán actuar en concordancia con el ordenamiento internacional de garantía de los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

Experiencias como las comisiones especiales de la verdad que se han constituido para asuntos particulares en el marco de arreglos amistosos en litigios ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como en los casos de Villatina, Los Uvos, Trujillo, Caldono y otros, han demostrado que se puede esclarecer la verdad en medio del conflicto armado y que estas acciones hacen parte de un proceso integral de reparación.

2. Recomendación final de cara al próximo debate electoral, consiste en que se deben tomar las medidas tendientes a que en la ciudad se garantice el derecho a la libertad de opción y elección política, consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en la Constitución Política.

DESPLAZAMIENTO FORZADO⁹

*“SU DOLOR TIENE QUE SER RECONOCIDO
Y SU SUFRIMIENTO REPARADO”*

Presentación

En los últimos 5 años, 86.461 personas han rendido declaración como desplazados en la Personería de Medellín. Estas personas se han visto obligadas a abandonar su tierra, sus bienes, su proyecto de vida, su entorno social, sus referentes sociales, culturales y comunitarios por salvar la vida y la integridad personal, huyendo de una guerra que no eligieron, no aprueban y no comparten. Han sufrido la desconfiguración de sus identidades culturales, étnicas, etáreas y de género.

El drama social del desplazamiento forzado que vive el país no es ajeno a la ciudad. Por el contrario, según información de la *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-*, Medellín ha sido por mucho tiempo la segunda ciudad del país con mayor recepción de población desplazada y a esto se suma el drama de los desplazamientos intraurbanos. Según cifras de la Personería de Medellín de enero de 2000 a octubre 30 de 2005 más de 5.000 personas han sido afectada por esta modalidad de desplazamiento, fenómeno que sigue invisibilizado debido a que en gran parte las personas no lo evidencian o denuncian con el fin de mantener cierto margen de seguridad para si mismas y sus núcleos familiares.

Según la base de datos de la Personería de enero a octubre 30 de 2005, a Medellín han llegado 8.773 personas afectadas por el desplazamiento, lo que corresponde a un promedio de 29 personas diarias. De estas, 350 desplazadas y desarraigadas dentro de la misma ciudad.

⁹ Este informe contiene el avance del trabajo de investigación de la Personería de Medellín, que desde la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, sobre el desplazamiento forzado y políticas públicas en la ciudad, se inició a partir del mes de septiembre de 2005. En su elaboración, se incluyen datos y análisis de las estadísticas de la Personería, algunos datos sobre una muestra de trabajo de campo en algunos asentamientos de la ciudad (4) con núcleos de familias (20 grupos familiares) desplazadas que llevan varios años en la ciudad y cuya situación socioeconómica, cultural y emocional, continúa evidenciando el “estado de cosas inconstitucional” decretado por la Corte Constitucional. Entre los meses de octubre y noviembre de 2005 se realizaron entrevistas a familias desplazadas, funcionarios del gobierno municipal (1), funcionarios de la Red de Solidaridad Social (1), ahora Acción Social en Antioquia.

Pese a las dramáticas cifras, a las órdenes perentorias de la Corte Constitucional, tanto en su sentencia T-025 de 2004, como en los autos de cumplimiento emitidos con ocasión del proceso de evaluación del fallo adelantado por la Corte 18 meses después de expedida, el desplazamiento forzado y la atención a la población afectada, desde un enfoque restitutivo de derechos, no es una prioridad en las agendas de las políticas públicas nacionales, ni locales.

No se desconoce que la administración municipal ha hecho esfuerzos por lograr una ciudad incluyente y que la responsabilidad principal frente al problema del desplazamiento forzado, es del gobierno nacional, como lo dijo la Corte. Sin embargo, frente al restablecimiento de los derechos de la población afectada, apenas hay un proyecto en el actual Plan de Desarrollo, en la línea 2, “Medellín Social e incluyente”, en el cual se le incorpora como “población vulnerable”.

Debe acatarse lo dispuesto por la Corte Constitucional, organismo que ha señalado que a los desplazados no se les puede confundir con otros segmentos de la población, sino darles tratamiento como un grupo especial, sujeto y beneficiario del reestablecimiento de derechos, debiendo ser prioridad en las políticas públicas de manera tal que se les garantice Verdad, Justicia y Reparación.

No se tiene claro cuántos son los asentamientos de desplazados en la ciudad. Algunas cifras hablan de 56, otros sostienen que son 54, sin embargo sólo se obtuvo una lista de 23, la mayoría de ellos ubicados en la zona nororiental, Centrorienta y periferia de la ciudad. Pese al tiempo que llevan varios de estos asentamientos, no cuentan con suficiente equipamiento urbano, servicios públicos domiciliarios, espacios públicos para la recreación y el deporte, y con infraestructura vial, entre otros.

Procedencia

El 28% proviene del Oriente antioqueño, 11% de Urabá, el 10% del Occidente, el 7% del Suroeste, el 7%, del Nordeste, el 7% del Norte, el 5% desplazamiento intraurbano, si se toma el Valle de Aburra como una gran área Metropolitana, el 3% del Bajo Cauca y el 22% final de fuera de Antioquia.

La mayoría de las personas provienen del Oriente Antioqueño región que está sumida en una grave crisis humanitaria caracterizada por el desplazamiento forzado, el control sobre las comunidades, los territorios, las provisiones y el confinamiento, que ejercen los distintos actores armados.

Autores del desplazamiento

El 41.9% la guerrilla, el 26.1% por paramilitares, el 23.2% Grupo Armado No Identificado, el 7.6% no sabe - no responde, el 0.7% las fuerzas militares, el 0.5% la delincuencia común.

Llama la atención el gran porcentaje de grupo armado no identificado y el no sabe no responde, muchas de estas personas dicen que por la similitud de uniformes, de accionar y de armas no sabe distinguir con claridad qué grupo armado las desplazó.

Motivo del desplazamiento

Amenazas 22%, asesinatos 3%, atentados 1%, desapariciones 1%, enfrentamientos 2%, masacres 1%, miedo 46%, muerte 2%, violencia 17%, otros 3%, no sabe no responde 2%.

El 46% fueron expulsados por el miedo, esa otra arma tan invisible, pero tan efectiva de la guerra, el terror, la intimidación, la coacción, es decir la pérdida de la tranquilidad y de la libertad. Estos porcentajes no evidencian los dramas reales que padecen estas víctimas, solo adentrándonos en el corazón y los recuerdos de cada una de ellas podemos experimentar una mínima parte de lo sufrido, eso es lo que pretendemos con la muestra de las 20 familias que más adelante señalaremos.

Nivel de escolaridad

Preescolar 2.8%, primaria 49.9%, secundaria 17.7%, superior 0.8% no cuenta con ningún nivel de escolaridad el 28.9%.

Personas desplazadas según género

52% Mujeres, 48% hombres; al momento de la declaración 93 mujeres estaban en estado de gestación.

Jefatura femenina

Si bien, el desplazamiento forzado es una tragedia humanitaria que afecta a todas las personas que lo sufren, tiene efectos diferenciados en razón del sexo, la etnia, la edad, el color de la piel y la posición económica; la afectación no es igual para unos y para las otras. Las mujeres han sido históricamente discriminadas, han padecido la violencia tanto pública como privada y la violencia que sufren en el marco del conflicto armado, como es el desplazamiento forzado que las expulsa de su territorio y las despoja de sus referentes sociales, culturales y simbólicos; las obliga a asumir roles para los que no estaban preparadas, las convierte de la noche a la mañana en proveedoras del hogar para no dejar morir sus hijos e hijas de hambre, uno de los hombres entrevistados asegura que: “las mujeres en la ciudad consiguen más fácil trabajo, a mí quien me va a dar trabajo, si yo lo único que se hacer es trabajar la tierra y aquí en la ciudad no hay tierra pa’ trabajar”¹⁰

Es posible que para las mujeres sea “más fácil conseguir trabajo”, pero ¿qué clase de trabajo?, un trabajo que no cuenta con los mínimos de protección, pues ellas se disponen a hacer el trabajo reproductivo que siempre han realizado, es decir el trabajo doméstico, sólo que ahora le pagan por él, los hombres, por el contrario, no están dispuestos a ese tipo de trabajo y por ello abandonan la familia o se quedan “habitando como sombras” cuando el

¹⁰ Apartes de entrevista con un hombre desplazado

desplazamiento además de despojarlos de sus tierras, los despojó también de su rol de proveedores, el único que conocían.

Esto produce innumerables efectos psicosociales que pocas veces o ninguna tienen atención en las diferentes políticas públicas de atención al desplazamiento forzado.

Intención de Retorno

El 85% no tiene intenciones de retornar al lugar de origen, el 14% manifiesta intención de retornar, si mejoran las condiciones de seguridad y de posibilidades socioeconómicas que les permita rehacer sus vidas, el 1% restante no sabe no responde.

ESTUDIO DE CASO

Con el fin de iniciar un proceso de exploración sobre la situación real en que se encuentra la población desplazada, dentro del propósito de una investigación más amplia, la Personería adelantó una encuesta para determinar algunas variables como el tiempo del desplazamiento, número de veces en que se ha producido, e información sobre las condiciones del asentamiento, tales como, vías de acceso, servicios públicos, servicios de salud, servicios educativos, espacios comunitarios, espacios para la recreación y el deporte, características de la vivienda, tipo de tenencia, y servicios públicos domiciliarios. Para ello se tomo una muestra correspondiente a 20 familias en 4 asentamientos: “Altos de la Torre”, “La Esperanza”, “El Pacífico” y “la Honda”, todos ellos con más de 5 años de haber surgido, arrojando los siguientes resultados:

Tiempo de desplazamiento

El 60% lleva más de 5 años en la ciudad, el 40% restante menos de 5 años. En todo caso han sido años de padecimiento, de andar de aquí para allá en busca de una ayuda que en la mayoría de los casos no llega y que cuando llega, sólo es ayuda humanitaria de emergencia por 3 meses, luego de la cual cada una de estas personas es abandonada a su suerte.

Redesplazados

El 20% de las familias entrevistadas lleva más de un desplazamiento, la totalidad de ellos intraurbano, lo que indica como pese a tener que abandonarlo todo para huir de la guerra, arriban a una ciudad donde tampoco encuentran seguridad de no ser nuevamente desplazados.

Vías de Acceso

El 80% de los asentamientos no cuentan con vías apropiadas de acceso, a la mayoría de ellos se llega mediante el transporte público hasta la terminal de la ruta correspondiente, luego se toma generalmente un camino sin pavimentar de tierra, en todos ellos existen escalas como para subir al cielo, que parecen infinitas, construidas con el esfuerzo de la misma comunidad.

Servicios Públicos¹¹

El 45% de los asentamientos no cuenta con servicio de alcantarillado, el 35% no tiene alumbrado público y del 65% que sí lo tiene, en su mayoría (45%) ha sido gracias a la comunidad que ha instalado reflectores en algunos sectores. El 55% no cuenta con telefonía pública, aunque en todos los asentamientos hay al menos un teléfono público sin cobro, el 100% no cuenta con el servicio de recolección de basuras, las que acumulan y dos veces por semana la sacan hasta el lugar más cercano donde pasa el carro recolector, que siempre es en el barrio de abajo, distante a 10 o 15 minutos caminando. Sin embargo, al 80% le aparece en la factura de servicios públicos un promedio de \$10.000 mensuales por vivienda por concepto de este “servicio”.

Centros Educativos

El 75% de los asentamientos no cuenta con centros educativos adecuados desde el punto de vista locativo para impartir una educación acorde con las necesidades y especificidades de la población afectada por el desplazamiento forzado, este 75% tiene acceso a la educación en los programas de cobertura educativa de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín, y solo cuentan con primaria y uno o dos años de la básica secundaria, esto es hasta 6° y 7°, sólo un asentamiento cuenta con buenas instalaciones locativas del centro educativo, el mismo que fue construido con el esfuerzo de la comunidad y tiene hasta 9°, es decir la básica secundaria completa.

Espacios comunitarios

En el 50% de los asentamientos no existe caseta comunitaria, en el 25% de ellos la caseta está siendo usada para dar clases a los niños y niñas y en el 25% restante hay caseta comunitaria pero en muy mal estado, en el 75% de los asentamientos no existen espacios para la recreación y deporte.

Características de la vivienda.

El 55% de las viviendas sólo consta de una habitación, allí, están el dormitorio, la cocina y el espacio para compartir, tienen muy pocos enseres, en promedio conviven cinco personas, el 35% cuenta con dos habitaciones, y el 10% con tres.

Servicio sanitario

El 95% de las viviendas cuenta con una letrina, el 50% con taza y el otro 45% sin ella, en el 25% el servicio queda por fuera de la vivienda y en el 5% consiste en un hueco que desemboca en la quebrada más cercana.

Material en que está construida la vivienda

En el 50% de las viviendas el piso es de tierra, en el restante es de cemento. El 30% está construida en madera, el 20% básicamente de plástico, costales y poca madera, otro 30% es mezcla de madera y poco ladrillo, y sólo el 20% está construida con ladrillo. El techo en un 80% es de hojalata y en el 20% restante es un plástico precario que no protege suficientemente del agua.

¹¹ Aunque los asentamientos visitados fueron cuatro, algunos porcentajes tratan de reflejar las diferencias que existen a su interior, puesto que estos lugares no son plenamente homogéneos.

Tipo de tenencia de la vivienda

El 5% de los entrevistados manifiesta ser dueña de la vivienda, el 95% restante aunque aduce propiedad, no cuentan con documentos que la acrediten.

Servicios públicos domiciliarios. Agua potable.

Solo el 15% de las viviendas encuestadas cuenta con agua potable suministrada por las empresas públicas de Medellín, al 85% restante se le suministra agua por la Junta de Vivienda comunitaria, generalmente de un nacimiento natural utilizando mangueras que la conducen hasta las casas, por lo que pagan en promedio \$4.000 mensuales.

Energía eléctrica y teléfono

El 100% de las viviendas cuenta con servicio de energía eléctrica, de estas el 50% tiene contador y el 50% restante pagan un “fraude” a Empresas Públicas de Medellín. Solo el 15% de las viviendas cuentan con servicio telefónico.

Nota: el 5% de las viviendas se encuentran desconectadas de los servicios públicos domiciliarios porque no cuentan con recursos para pagarlos.

Los asentamientos de población afectada por el desplazamiento forzado, son considerados generalmente zonas de alto riesgo no recuperable.

Caracterización de los núcleos familiares

Para este acercamiento se han elegido, desde un enfoque de derechos humanos, 8 variables: derecho al mínimo vital, derecho a la familia, derecho a la salud, derecho de los niños y niñas a la educación básica hasta los 15 años, provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica, derecho a la no discriminación por razones relacionadas con el desplazamiento, derecho a la reparación y derecho a la participación.

Sobre estos derechos mínimos se pronunció la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004, así: *“... en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas, que esta protección implica: la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento”*¹².

Derecho fundamental al Mínimo Vital

La Corte Constitucional señala que en principio, el tiempo estipulado por la Ley para la prestación de la ayuda humanitaria de emergencia (3 meses prorrogables por otros 3) es razonable, pero que existen circunstancias especiales que deben ser tenidas en cuenta en cada caso particular y de

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004

acuerdo a ello, dicha ayuda puede prolongarse más allá de lo señalado en la ley, sin querer decir que dicha ayuda sea eterna, sólo que debe cesar cuando, efectivamente la persona desplazada haya superado su situación y pueda proveerse el mínimo vital.

En el trabajo de campo hayamos que: el 50% de las personas entrevistadas no recibieron ayuda del Estado, el 30% recibieron una ayuda humanitaria de emergencia, de estas el 16.6% la recibió por 3 meses como ordena la Ley, y otro 16.6%, recibió ayuda por 6 meses, es decir se aplicó la prórroga que estipula la Ley, el otro 20% recibió AHE por parte de entidades privadas entre las que se cuentan “El Minuto de Dios” y la “Cruz Roja Internacional”.

Frente a la alimentación

El 35% consume dos comidas al día, el 10% sólo consume una comida al día, el 55% afirma comer las tres comidas diarias pero que sólo una vez a la semana consumen carne, 2 veces a la semana consumen leche y se le suministra fundamentalmente a los niños y niñas.

Frente a los ingresos y su procedencia

Encontramos que el 60% de las familias no cuenta con ingresos, subsisten de lo que ellos llaman “el recorrido”, que significa salir a pedir limosna y víveres. Otro 25% tiene ingresos trabajando de manera eventual y por días, que oscilan entre los \$180.000 y \$300.000 mensuales, y el 15% restante trabaja ocasionalmente y consiguen menos de \$100.000 mensuales.

Estas cifras dan cuenta de la precaria situación de las personas afectadas que no acceden a un trabajo estable y digno, ni siquiera al salario mínimo legal vigente, y laboran en el llamado sector informal, esto es, en ventas ambulantes, labores domésticas y en la construcción. Otros son recicladores y algunos reciben auxilios por tercera edad.

Derecho a la familia y a la unidad familiar

Frente a este Derecho la Corte dice que las familias con niños, niñas, discapacitados y las que tienen jefatura femenina requieren de una protección especial y en lo posible se debe buscar la reunificación de la familia.

La encuesta da cuenta de cómo se descomponen las familias, por razón del desplazamiento forzado; antes del desplazamiento el 35% eran familias numerosas que mantenían vínculos permanentes de afectos y solidaridades. Esta situación se trastoca al llegar a la ciudad. La mayoría se desplazaron por el asesinato o desaparición de uno o varios de sus miembros, algunos de ellos no llegaron hasta Medellín, sino que se quedaron en los cascos urbanos más cercanos, o salieron para otros departamentos. Muchos de los miembros de una familia que llegaron hasta Medellín, ante las precarias condiciones socioeconómicas, decidieron irse a buscar trabajo a otra parte, y no regresaron, no se sabe donde están, aumentando con esto el sufrimiento de las madres que ven salir a sus hijos e hijas y no vuelven a saber de ellos y ellas. Otros aquí en la ciudad forman una nueva familia, o se van con su familia para otra parte, desdibujándose los vínculos afectivos, olvidándose los unos de las otras.

Derecho a la salud

En relación con este Derecho, la Corte Constitucional se queda corta cuando asegura que el mínimo de protección se debe dar cuando el servicio “*sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas*”. Sólo tratándose del derecho a la salud de niños y niñas desplazados el mínimo de protección se hace extensivo y prioritario, pero no se incluyen las mujeres, los hombres, las personas de la tercera edad con enfermedades que requieren de atención y control permanente para disfrutar efectivamente del derecho a la salud

En las entrevistas se encontró que el 100% de las familias cuentan con servicio de salud a través del régimen subsidiado SISBEN, que el 75% está en el nivel 1, el 15% está en el nivel 2 y que sólo el 10% está en el nivel “0”. Frente a la calidad del servicio, las familias la califican así: el 50% como regular, el 20% malo, el 20% bueno y el 10% de excelente. Las principales causas para esta calificación son: para acceder a una cita médica general, todas las familias, sin excepción tienen que levantarse entre las 3 y 4 de la madrugada, “bajar” hasta el centro de salud más cercano que en todo caso no queda a menos de 30 minutos caminando, hacer una fila para obtener un ficho, en todos los centros de salud que consultan estas familias no reparten más de 20 fichos, en ocasiones les toca madrugar 2 o 3 veces a la semana para una sola cita, los medicamentos que proporcionan no son buenos, los exámenes de diagnóstico no los cubre el SISBEN, en no pocas ocasiones han tenido que interponer acciones de tutela para acceder a una cirugía, tratamiento o exámenes, hay varias personas esperando para una intervención quirúrgica o para un examen especializado más de un año, Incluso quienes califican el servicio de excelente o bueno también señalan estos asuntos.

La otra cuestión que preocupa es que las familias desplazadas no están todas en el nivel 0 del Sisben. Ello las eximiría de cualquier costo, porque muchas de ellas no cuentan siquiera con el valor del copago, por más económico que sea este. Se puede observar que la atención no es óptima. Desde un enfoque de derechos, el derecho a la salud para las personas afectadas debería ser gratuito y además adecuado a las necesidades por razones de sexo y de edad.

En las entrevistas, en el 10% de las familias había mujeres embarazadas, algunas de ellas afirmaron que les daba miedo tener el hijo en el Centro de Salud, porque al momento de la emergencia del parto, no saben como las van a atender. Otras aseguraron que cuando estaban embarazadas la atención no fue la mejor, además que no han atención frente a su salud sexual y reproductiva, no tienen información y tampoco se les suministra anticonceptivos cuando ellas lo solicitan, porque “eso” no lo cubre el SISBEN.

Derechos de los niños y niñas a la educación básica hasta los 15 años

La Corte señala que para los niños y niñas afectados por el desplazamiento forzado, el derecho a la educación hasta los 15 años de edad hace parte del mínimo de protección que debe ser cubierto a las víctimas de este fenómeno,

más si se tiene en cuenta que por su situación se han visto obligados, no solo a abandonar su tierra, sino también la escuela.

En las familias entrevistadas se contabilizó 21 niños; de estos el 38% no estudia, en la mayoría de los casos porque no tienen recursos, porque no saben dónde acudir, porque no quieren, pues se sienten mal por ser ya “mayores” y no coincidir su edad con el año escolar, y otros porque prefieren salir a trabajar. En un porcentaje muy mínimo porque son bebés menores de 5 años, pero para estos tampoco existen hogares comunitarios o de Bienestar Familiar.

Las niñas en edad escolar son 25; de estas el 32% no asiste a la escuela, en la mayoría de los casos, también por falta de recursos, de información, por extraedad, y 1 sólo caso por problemas de drogadicción.

Del total de niños y niñas que estudian tenemos que el 20% está en preescolar, el 33.33% cursa la básica secundaria, y el 46.66% restante está en la básica primaria. Todos y todas están en instituciones que prestan el servicio de educación en los programas por cobertura educativa, muchos de los cuales no cuentan con las instalaciones adecuadas, ni tampoco con currículos especiales para la educación de menores que han sido afectados por el desplazamiento forzado.

Estabilización socioeconómica

La Corte Constitucional plantea que las personas que sufren el desplazamiento ven violados sus derechos económicos, sociales y culturales, y en tal sentido se debe atender de manera especial las *“condiciones para garantizar un nivel de vida digna, y el acceso a la educación, la salud, el trabajo, entre otros derechos”*.

En cuanto a este derecho que hace parte del mínimo de protección encontramos que el 65% de las familias entrevistadas asegura estar inscrita en el registro de desplazados, porque tiene la carta que le dieron en la Personería, pero muchas de ellas nunca llevaron el documento a la Red de Solidaridad y antes del año 2001, ese era el procedimiento. Muchas no lo hicieron, razón por la cual no aparecen en el SUR, y aunque la Corte Constitucional dijo que el registro no acredita la condición de desplazado, sigue siendo el requisito único para acceder a las ayudas y beneficios.

Otro 35% no está inscrita ni siquiera en la Personería, las razones son muy variadas, entre ellas mencionan: “no tener plata”, “no saber a donde ir”, “cuando llegamos teníamos mucho miedo”, “no tenemos información”, “no conozco a Medellín”, “no recibimos orientación”, entre otros.

A la pregunta de si ha solicitado protección de sus derechos, el 55% dice que sí y entre las instituciones o entidades del Estado que mencionan, se encuentran, la Personería, la Red de Solidaridad, la UAO, al Instituto de Seguro Social. El 45% responde a esta pregunta de manera negativa y las razones que dan es que no tienen conocimiento, no sabe cuáles son los derechos que tienen, no saben a donde acudir, recibieron la AHE por tres meses y les dijeron

que ya no volvieran a solicitar nada porque ya no tenían derecho. El 75% no ha realizado tramites para acceder al subsidio de vivienda, no sabe como hacerlo, no conoce los requisitos, creen no tener derecho porque no tendrían como pagar el préstamo. El 35% restante ha solicitado subsidio de vivienda pero sólo al 20% del total de quienes lo solicitaron le dieron un subsidio equivalente a \$1.200.000.

A la pregunta de sí recibió ayuda para el emprendimiento de algún proyecto productivo para el autosostenimiento, la respuesta es abrumadora: el 100% de las familias entrevistadas no saben que tienen derecho a ello, de otro lado no saben como hacer proyectos y en consecuencia, ninguna de las familias ha recibido ayuda o información en este sentido.

Al interrogante sobre la ocupación de estas personas antes del desplazamiento, el 85% responde que eran agricultores, recolectores de café, ordeñaban vacas, todo lo relacionado con la tierra, un 5% en labores de minería, otro 5% en oficios domésticos y el 5% restante no responde. Ello muestra la procedencia rural mayoritaria de los desplazados.

Ahora, como ya se dijo, el 60% no tiene trabajo, viven o “sobreviven” de los “recorridos” y el 40% restante trabaja eventualmente en ventas ambulantes, trabajo doméstico, reciclaje y construcción. En total sus ingresos promedian los \$200.000 mensuales.

Derecho a la no discriminación por razones del desplazamiento

Sobre este derecho, la Corte en su sentencia T-025 de 2004, lo hace parte del mínimo de protección para la población afectada por el desplazamiento, interpretándolo a la luz del Principio Rector No. 22, que se refiere explícitamente al derecho a la no discriminación respecto a los derechos de libertad, de pensamiento, conciencia, religión, opinión, expresión, opciones de empleo, asociación, voto y participación, con garantía de medios que faciliten el acceso al ejercicio del derecho y por último derecho a comunicarse libremente.

En la muestra, el 65% se ha sentido alguna vez discriminada por diferentes razones, entre las que encontramos: “el gobierno no se preocupa por los desplazados”, “a unas personas les dan ayuda y a otras no”, “inicialmente no querían recibir a mis hijos en la escuela”, “cuando nos daban los mercados en la UAO”, “cuando hicimos una toma de tierras, la policía nos golpeó y nos destruyó los ranchos”, “cuando nos tomamos la iglesia Veracruz”, “a los desplazados en todas partes nos tratan mal”.

A la pregunta ¿de quién ha recibido el trato discriminatorio? el 76.9% responde que de funcionario público y el 23.1% restante asegura que de los grupos armados entre los cuales nombran directamente a la policía y al grupo armado que los desplazó. El 100% de las familias ha tenido dificultades para incorporarse a la ciudad, circunstancia que señala que la ciudad no es incluyente con las personas afectadas por el desplazamiento.

Para todos los desplazados el desplazamiento forzado, ha significado “tristeza”, “rabia”, “una cosa muy horrible”, “angustia”, “lo peor que nos ha pasado en la

vida”, “me siento subyugado”, “me produce miedo recordar lo que sucedió, nos dieron 24 horas para desocupar”, “muy duro tener que pedir limosna”, “es un atropello, siento rabia y tristeza de haber dejado todo”, “es una cárcel sin puerta, no podemos salir para donde quisiéramos, es una cosa muy dura no tener mis animalitos, marranitos y gallinitas”, “hambre”.

Restablecimiento de sus derechos

Las personas desplazadas son víctimas de la guerra y del conflicto armado interno y como tales, de acuerdo a un enfoque de derechos y derecho internacional humanitario, el Estado tiene que reconocerles y protegerles sus derechos a verdad, justicia y reparación integral, así como garantizarles la no repetición del horror.

En cuanto a esta variable el 75% de las familias entrevistadas tenían, tierra, casa, ganado, cerdos, gallinas, cultivos, y todo lo que necesitaban para vivir dignamente, el 15% indica no tener nada suyo pero vivían con la familia en la finca y no les hacía falta nada, y el otro 10% afirma que tenían todos los enseres de la casa que no era de ellos, pero allí vivían y trabajaban, sin pagar arriendo y en condiciones dignas.

El 90% de las familias entrevistadas no desea retornar a su lugar de origen por miedo, porque le tocaría comenzar de cero y porque lo que tenía ya lo perdió. El 90% desea obtener una vivienda propia y digna, mejorar sus condiciones de vida, obtener ayuda en alimentación, educación para los hijos e hijas, apoyo en salud. El 10% restante desea retornar a su lugar de origen o que el gobierno le reconozca lo que perdió, le pague por ello y ubicarse en otra parte donde tenga nuevamente la tierra para trabajar.

El 100% considera que para mejorar su situación requiere vivienda, ayuda para trabajar, educación, alimentación, salud, y muy pocas piensan en retornar, les da miedo, todo lo que reclaman es el derecho a tener una vida digna.

El derecho a la participación

El desplazamiento forzado viola los derechos de ciudadanía a la participación en los asuntos comunitarios, a crear organizaciones sociales, a construir tejido social, a elegir y ser elegidos, máxime, ahora frente a un año preelectoral y en una ciudad como Medellín, donde los derechos civiles y políticos se ven afectados por acciones que pretenden imponer candidatos, no sólo a las juntas de acción comunal y administradoras locales, sino también aumentar su representación en los organismos de elección popular.

El 80% respondió que antes del desplazamiento no participaba en una organización social o comunitaria, un 10% asegura que participaba en la junta de acción comunal de la vereda y el 10% restante que participaba de una organización política de oposición.

El 50% afirma que no participa actualmente en ninguna organización, muchos de ellos por miedo y porque aseguran que no existe libertad de opinión, el 45% afirma que sí participa de organizaciones entre las que identifica, la junta de

vivienda, el consejo directivo de la escuela, el grupo de mujeres, la junta de acción comunal, la iglesia católica y en la pentecostal.

LLama la atención que un porcentaje alto reconoce las organizaciones sociales existentes en el asentamiento, y que además el 35 % no quieren participar en ellas porque de allí es de donde surgen los problemas, lo que indica que la participación la asocian como generadora de problemas de convivencia. Esto, sin duda, no contribuye a la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Al indagar si las familias se sienten seguras, se encontró: el 50% no sabe o no responde, el 40% asegura sentirse segura porque no se mete con nada, ni con nadie, y el 10% restante responde que no se siente segura por temor constante de volver a ser desplazados, no puede confiar en nadie, el sector es considerado “zona de alto riesgo” y “cualquier cosa puede pasar”.

Consideraciones generales

- A 30 de octubre de este año han llegado a la ciudad 8.773 nuevas personas afectadas por esta tragedia, lo que indica que con relación al 2004, cuando arribaron 8.881 desplazados, la cifra no disminuye. No obstante en el programa “Familias en Acción”, dirigido a brindar auxilios alimentarios y educativos, solo se registraron 5.202 familias, frente a 9.000 que era lo esperado según el Sistema Único de Registro SUR.
- El Plan Integral Único para la Atención a la Población desplazada, contempla realizar un diagnóstico para determinar cuántas personas afectadas viven en Medellín. La condición de desplazamiento desde un enfoque de derechos desaparece cuando hay restablecimiento efectivo de los derechos vulnerados a las personas afectadas por este fenómeno. Esta precisión permitirá tener una dimensión exacta del asunto.
- En el actual Plan de Desarrollo de Medellín, el presupuesto destinado para reconocer los derechos a la población afectada por el desplazamiento sólo alcanza el 0.6% del presupuesto del municipio. La restante atención se subsume dentro de los rubros destinados a “Atención a población vulnerable” u otros programas, lo que significa que no existe una focalización específica que considere a las víctimas del desplazamiento sujetos de derechos, tal como lo ordena la Corte Constitucional.
- Con los casos ilustrados en este informe, se evidencia que las condiciones de vida y de subsistencia de las personas afectadas, aunque hayan recibido la Ayuda Humanitaria de Emergencia, no ha implicado restablecimiento de los derechos y no cuentan con un mínimo vital que les permita el autosostenimiento, en condiciones de dignidad humana.
- La mayoría de familias no ha obtenido subsidio para vivienda, ni han recibido ayuda para el emprendimiento de proyectos productivos que les permita autosostenerse.
- Aunque los desplazados cuentan con servicio de salud a través del régimen subsidiado, no se puede asegurar que reciben una adecuada y oportuna atención.
- En cuanto el derecho a la educación habrá que exigir que el programa de educación por cobertura, servicio al que acceden la mayoría de los niños y

niñas desplazadas, cumpla con atender de manera especializada a esta población.

Recomendaciones

- Insistir en la necesidad de buscar solución al conflicto armado interno que vive el país, con mecanismos de Verdad, Justicia, Reparación y garantía de no repetición para todas las víctimas, con participación amplia y representativa de la sociedad civil.
- Ampliar y priorizar el presupuesto para la atención integral de la población afectada por el desplazamiento forzado, de acuerdo con la competencia y con las órdenes de la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004 propendiendo porque la atención sea prioritaria en las agendas de las diferentes instancias municipales.
- Ajustar, con la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada y de organizaciones de derechos humanos que las acompañan, el Plan Integral Único PIU, y destinar los recursos suficientes para su aplicación así como exigir el compromiso presupuestal que por competencia, le corresponde al gobierno nacional.
- Monitorear trimestralmente la gestión del PIU y hacer las recomendaciones debidas para su efectivo cumplimiento en pro de mejorar la situación de las personas afectadas por el desplazamiento forzado.
- Hacer visible la situación de vulneración de los derechos humanos, que ocasiona el desplazamiento forzado, realizando campañas que modifiquen las percepciones estigmatizantes frente a la población que la sufre.
- Generar procesos entre los sectores público, empresarial y de las organizaciones no gubernamentales, tendientes a aunar esfuerzos que contribuyan a la atención Integral de esta población.
- Definir, en el plan de ordenamiento territorial (POT), planes, programas y estrategias tendientes a determinar áreas de desarrollo urbano donde se puedan reubicar, en condiciones dignas, las personas afectadas por el desplazamiento forzado, para desmarginalizar y legalizar los actuales asentamientos mejorando su entorno, equipamiento urbano y las condiciones de las viviendas.

ESTADO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ EN SITUACIÓN DE CALLE E INSTITUCIONALIZADA

La ciudad ha venido presenciando un incremento notorio de los llamados niños y niñas habitantes de la calle. Este incremento, aunque reviste notoriedad a partir de la observación directa, no ha logrado ser cuantificado, ya que el último censo de esta población fue realizado en el año 2002 y arrojó un total de 2.048 niños en situación de calle. Estas personas deben enfrentarse a una ardua lucha para satisfacer al menos sus necesidades materiales en medio de una

sociedad que los observa con mirada lastimera, pero que les niega los mínimos elementos de respeto, aceptación e igualdad que requiere su inclusión en el mundo de los llamados ciudadanos plenos.

Por otro lado, la falta de acciones decididas de apoyo y fortalecimiento a las familias, sumado a la escasez de políticas que propendan por el ejercicio consciente de la sexualidad y la preparación para la maternidad y paternidad responsable, arrojan como resultado un grupo de adolescentes y niños que no tienen otra posibilidad que ingresar a las llamadas instituciones de protección en la modalidad de internados, espacios que aunque sustituyen las falencias de las familias y suplen las necesidades básicas fundamentales, en muchas ocasiones se constituyen en escenarios de cotidiana vulneración de sus derechos, en especial los que tienen relación con una vida digna, el buen trato, la igualdad, la intimidad y la participación, incrementándose el grado de invisibilización para estos grupos humanos.

La presencia de niños y niñas que habitan en la calle y deambulan por diferentes sectores, también ha sido motivo de observaciones y recomendaciones por parte de diferentes instancias internacionales, y afectan en forma determinante la cotidianidad de un municipio que se ha propuesto el desarrollo humano integral para todos los habitantes de la ciudad.

Por esta razón la Personería Municipal, realiza este examen a los fenómenos de la niñez en situación de calle e institucionalizada, no sólo con el afán de visibilizarlos, sino con el ánimo de coadyuvar a la generación de políticas públicas que aborden estos fenómenos.

Referentes normativos

Para el examen de esta situación se tienen en cuenta las siguientes normas internacionales y nacionales:

- Declaración Universal de los derechos Humanos de 1948.
- Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y bienestar de los niños. Adopción y colocación en hogares de guarda, 1986.
- Convención Internacional de los Derechos del Niño, 1989.
- Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Colombia. 16/10/2000. Comité de los Derechos del Niño 25º período de sesiones.
- Constitución Nacional de Colombia. Art. 13, 44 y 97.
- Decreto 2737 de 1989. Ley 12 de 1991

Contexto social y público desde el cual se desarrollan las acciones de atención a la infancia

Se puede constatar la existencia de un ambiente poco favorable para el desarrollo de los proyectos sociales con niños y niñas, el cual se relaciona con las siguientes situaciones:

- Incremento de los grupos de excluidos, marginados e invisibilizados, el cual a pesar de la falta de acciones confiables de cuantificación se percibe

directamente y es aceptado por las instituciones públicas y privadas que abordan el fenómeno. (ver actas de la comisión accidental del Concejo Municipal sobre la niñez en situación de calle - 2005).

- Situación de iniquidad y exclusión como resultado del mal diseño de las políticas sociales y la carencia de mecanismos para la reparación de daños y el resarcimiento de los derechos de las víctimas, en especial de los niños.
- Concepción paternalista del Estado y falta de educación ciudadana referente a los derechos y las responsabilidades. Esta situación se agudiza en la población infantil.
- Trato inadecuado dado por las autoridades a los infantes indigentes y en situación de calle.
- Poca eficacia de los proyectos que se ejecutan para la atención de la infancia en situación de calle, ya que muchas acciones se realizan por instituciones de beneficencia privada, auspiciadas por la caridad pública, las cuales adolecen de control o evaluación. En muchos de estos proyectos gran parte de los recursos se invierten en la administración de las instituciones, en estudios repetitivos sobre los fenómenos y es muy poca la proporción que llega directamente a quienes viven en la vulneración de sus derechos.
- Deficiencia en el diseño de políticas públicas. Se responde a las situaciones de emergencia con contrataciones coyunturales, que atienden en forma separada diferentes fenómenos que afectan a los niños y niñas institucionalizados o en situación de calle, enfrentando situaciones irregulares y olvidando la acción preventiva. Por otro lado se carece de una cultura de trabajo interinstitucional que redunde en el logro de resultados satisfactorios.
- No existe coherencia entre los programas de atención a la niñez y el fortalecimiento de las familias. Se mantiene un alto número de familias expulsoras que no son intervenidas oportunamente.
- Falta un conocimiento profundo de los fenómenos que afectan a la infancia y la adolescencia, existen diagnósticos caducos sobre la situación de calle, la laboralidad, la mendicidad, la prostitución, la drogadicción y la delincuencia, sin realizar aproximaciones serias a las causas y formas de desarrollo de cada fenómeno, lo que trae como consecuencia un asociacionismo de los mismos que impide un tratamiento diferenciado y especializado.
- Falta de estudios sistemáticos especializados y desconocimiento de las normativas internacionales.
- Uso exagerado de la institucionalización como recurso general para el tratamiento de todo tipo de fenómenos que afectan a la infancia. Limitación de la respuesta por costosa y poco eficaz a largo plazo. Falta de una educación social al respecto.
- Poca concientización para asumir el problema de la desprotección de la infancia como un asunto de interés público que requiere del compromiso general.
- La corresponsabilidad social referida a la gestión de recursos como sofisma distractor de la responsabilidad del Estado y justificante de su falta de liderazgo.

- Debilidad de las redes sociales para la atención de la población infanto juvenil, lideradas, apoyadas y dirigidas desde los órganos del Estado responsables de garantizar dichos derechos.
- Existencia de políticas de acción demasiado centralizadas que van en detrimento de la generación, implementación y fortalecimiento de acciones locales.

Ruta metodológica de la investigación

Para el desarrollo de la investigación sobre la situación de derechos humanos que afecta a la población infantil y adolescente en situación de calle e institucionalizados, se han realizado las siguientes actividades:

- Recopilación y análisis de los referentes normativos nacionales e internacionales que determinan el modo de abordar estos fenómenos.
- Recuento de los principales foros, seminarios y demás eventos académicos realizados en el año anterior y referidos al tema de la situación y atención a la infancia en la ciudad de Medellín.
- Análisis comparativo entre las normas estudiadas y los modelos de atención aplicados en el municipio. Para este fin se revisó el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Acción de la Secretaría de Bienestar Social y Plan de atención desarrollado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la ciudad de Medellín. De igual manera se analizaron algunos de los convenios celebrados entre el municipio de Medellín y las instituciones de atención. En especial las referentes al centro de atención Carlos Lleras, al Centro Especializado de Recepción y al Centro de Acogida. También hubo un proceso de acercamiento a los programas “Buen Comienzo” y la “Unión Temporal por la niñez”, los cuales son coordinados desde la Secretaría de Bienestar Social.
- Recorridos continuos por la ciudad en horas diurnas y nocturnas para observar de manera directa y acercarse al fenómeno de la niñez en situación de calle.
- Visitas al centro Carlos Lleras (3), al Centro Especializado de Recepción (La Floresta), a los centros de emergencia 1 y 2, a los CAE de ciudad Don Bosco y Hogares Claret, al Centro de Acogida del municipio de Medellín, al Patio y al Albergue de Ciudad don Bosco, al Hogar Miraflores, al internado Superarse y a la institución Nuestro Hogar.
- Entrevistas con funcionarios del ICBF, Jueces de Menores, funcionarios de la Secretaria de Bienestar social, con los responsables de la Red Prohabitantes de la calle, así como con funcionarios de Metro Juventud, el Inder y la Secretaria de Educación Municipal.
- Asistencia a las sesiones de la comisión accidental del Concejo de Medellín sobre el fenómeno de la niñez en situación de calle.
- Aplicación de 75 encuestas a los jóvenes del centro Carlos Lleras y 60 encuestas a jóvenes que pertenecen a otras instituciones de protección.
- Reuniones y acercamientos espontáneos a niños en situación de calle e institucionalizados.

Descripción de los principales hallazgos

El Plan de Desarrollo es acertado al vislumbrar salidas cuando expresa que **“para atacar este problema y romper el ciclo de la pobreza es necesario que, especialmente los niños y las niñas, sin importar su condición o proveniencia, disfruten de sus derechos fundamentales de alimentación, educación y salud.”** De acuerdo a lo anterior, se puede decir que el Plan ha recogido y asumido las problemáticas que en los diferentes informes relativos a la situación de la infancia se han presentado como situaciones de vulneración en derechos, por parte de los organismos internacionales pertenecientes al Sistema de las Naciones Unidas.

Sin embargo, como ya se anotó, el Plan no se desarrolla a partir de una visibilización concreta de los diferentes sectores afectados por la exclusión y los cobija a todos bajo la denominación de “población vulnerable”, categoría que no distingue entre la población en riesgo y la población vulnerada en sus derechos y contribuye a cierto grado de invisibilización de uno de los grupos humanos ubicados en la escala más baja de la pirámide social, como son los niños en situación de calle e institucionalizados. Otra situación problemática es la concepción que plantea frente a algunos derechos fundamentales tales como la salud, la educación y la recreación, a los que califica como servicios ofrecidos por el Estado y no como derechos inalienables del ser humano por los que la organización estatal, desde los escenarios territoriales, debe responder en forma inexcusable.

Los procesos adelantados por la Secretaría de Bienestar Social

Vale la pena resaltar la buena voluntad y el compromiso de los funcionarios, que se traduce en el contacto constante con los procesos y las organizaciones que los adelantan, el suministro de las informaciones requeridas y la aceptación del grado de dificultad que encuentran para lograr respuestas efectivas a los problemas. No obstante, la municipalidad carece de un plan integral de atención a la infancia en situación de calle e institucionalizada, lo cual agrava las condiciones en que viven estas poblaciones.

El municipio adolece de instituciones del tipo internados que permitan suplir la atención básica que las familias no proporcionan a los infantes y esta situación es asumida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de la contratación de cupos con 18 instituciones, a las cuales van los niños y niñas de Medellín en situación de desprotección reconocida por los defensores de familia.

En cuanto a los procesos de seguimiento y control a estas instituciones no existe por parte del municipio un ente ni un instrumento especializado para tal fin, dejándose esta labor a cargo del ICBF, institución que sólo alcanza a realizar un seguimiento a las entidades con las que tiene contrato de aportes.

La Secretaría de Bienestar Social auspicia las instituciones de protección derivadas del título V del Código del Menor (decreto 2737 de 1989), orientadas

hacia la atención de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Para tal fin existe el “Centro Carlos Lleras Restrepo” (La Pola) y el “Centro Especializado de Recepción” (CER de La Floresta), los que tienen capacidad para atender un grupo de ciento veinte (120) jóvenes el primero y cuarenta (40) el segundo, en las modalidades de recepción, observación y medio cerrado.

Estas instituciones son administradas por la Corporación Partenón y cuentan con la presencia de interventores por parte de la Secretaría de Bienestar Social del municipio de Medellín. En el Centro “Carlos Lleras”, además de la interventoría hecha por la administración municipal, se cumple una labor de supervisión y asesoría por parte del Centro Zonal de Protección, perteneciente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Atención a la niñez en situación de calle e institucionalizada por el ICBF

El Instituto Colombiano de Bienestar familiar, desde la Regional Antioquia, desarrolla procesos tendientes a la atención de los niños en situación de calle a través de los programas que se llevan a cabo en “El Patio” y “El Albergue” administrados por Ciudad don Bosco, y “El Centro Bosconia” administrado por Hogares Claret.

Estos sitios se constituyen en lugares de paso a partir de los cuales se intentan procesos que apuntan al reintegro familiar de los niños y niñas o a la ubicación institucional de los mismos. La capacidad de estas instituciones es de 80 cupos en las dos primeras y 45 en la última.

El ICBF ha establecido convenios con instituciones de protección en la modalidad de medio cerrado, tanto dentro como fuera de la jurisdicción territorial municipal. Para tal efecto la Institución tiene contratos de aporte con 14 instituciones en las que se atiende un total de 680 niños por cupos contratados. Esta población es la que conforma el grupo de jóvenes “institucionalizados” de la ciudad de Medellín, y es la única frente a la cual el ICBF alcanza a hacer un mínimo seguimiento de la situación de derechos a partir de la reciente implementación del Programa de Estándares de Calidad.

Existen también dos “Centros de Atención Especializada”, los cuales han sido creados con el fin de atender a 60 jóvenes desmovilizados del conflicto armado. Estos Centros han sido contratados con Ciudad Don Bosco y Hogares Claret, atendiendo en su mayoría a jóvenes provenientes de otras regiones del país.

De igual manera se vienen fortaleciendo actividades que pretenden realizar un acercamiento directo en su medio a los niños y niñas que viven en situación de calle, las cuales se condensan en los procesos propuestos por la “Red Pro Habitantes de la Calle” y el proyecto de unión temporal “Vivenciando-nos”.

Debe resaltarse la creación de la comisión accidental del Concejo de Medellín para analizar las condiciones de la infancia en situación de calle. En el transcurso del año se realizaron 5 sesiones. Los diversos debates han abordado las diferentes problemáticas que afectan a la niñez en situación de

calle y que deben ser enfrentadas a través de políticas públicas coherentes, sistemáticas y sostenibles.

Actualmente una parte significativa de la población infantil es atendida a partir de acciones caritativas y privadas, más que desde un compromiso generado a partir del establecimiento de políticas públicas suficientes y coherentes, lideradas y controladas por el Estado, lo que redundará en una falta de control y acompañamiento que impide conocer el grado de respeto por los derechos humanos que se vive al interior de varias instituciones.

Recomendaciones

1. A partir del acercamiento a los programas que desarrollan diferentes dependencias de la administración municipal, se denotó una falta de articulación, reconocimiento e integración que repercute en la falta de eficacia de las acciones debido a la duplicidad de esfuerzos y carencia de solidez en muchos de ellos. Por tanto se recomienda: ***Desarrollar acciones tendientes a la articulación e integración de los diferentes procesos que desarrollan las instancias municipales y que están encaminados a mejorar condiciones de vida para la familia y la infancia. En este sentido debe avanzarse hacia el diseño e implementación de una política municipal de atención a la infancia, la cual debe originarse a partir de la adecuación del acuerdo 013 de 2001 y el reposicionamiento del Consejo Municipal de Política de Infancia.***

2. Desde las entrevistas realizadas con diferentes funcionarios pertenecientes a instituciones públicas y privadas que se relacionan con este sector de la población infantil y juvenil, se ha detectado una falta de formación referente a los derechos de la infancia y las recomendaciones para atender los fenómenos que la afectan. Por lo tanto, se recomienda ***fortalecer los procesos formativos en derechos de la infancia, desde el marco de la Convención Internacional, para los funcionarios públicos que deben apoyar a las familias y promover el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas, tales como los comisarios de familia, inspectores de policía, defensores de familia, policía nacional, promotores deportivos, maestros, y todos aquellos que en desarrollo de actividades públicas y sociales se relacionen con la infancia.***

3. Como resultado del trabajo de campo se denota una debilidad por parte de la administración municipal para realizar un ejercicio de supervisión, evaluación y seguimiento a los convenios y programas que se desarrollan en pro de la población infanto juvenil, por lo que ***es necesario diferenciar y separar las acciones de asesoría de las de supervisión y control, superando los obstáculos y vicios de un estilo de interventoría que se confunde con un compromiso directo con las instituciones contratistas. Debe propenderse por una interventoría eficaz que permita monitorear el grado de cumplimiento de los contratos por parte de las instituciones contratadas y adopte como parámetro de dicha evaluación el cumplimiento de los derechos de los niños y las niñas en dichos procesos. En tal sentido se recomienda tanto al municipio como al ICBF, establecer equipos***

colectivos de supervisión y rotarlos en forma periódica para garantizar miradas integrales e imparciales.

Frente a la niñez en situación de calle

4. Uno de los principales problemas para lograr efectividad en los programas, radica en la insuficiencia de aquellos orientados a prevenir los fenómenos de la niñez institucionalizada y en situación de calle. Por lo tanto, es necesario ***fortalecer programas tendientes a lograr la prevención del fenómeno de la niñez en situación de calle, en especial a partir del trabajo con sus familias, y las redes interinstitucionales de apoyo a las familias y disuasión de los hogares expulsores.***

5. Es evidente el grado de desconfianza que plantean los habitantes en situación de calle y en especial la población infantil afectada frente a diferentes instituciones y funcionarios que pretenden acercárseles. Esta situación se acentúa por los malos tratos por parte de miembros de la policía nacional, del espacio público y de las cooperativas de vigilancia que actúan en el centro de la ciudad. Por eso es menester ***generar procesos que permitan el acercamiento respetuoso a los niños y niñas habitantes y en situación de calle, superando los estilos represivos como las batidas o requisas exhaustivas y las acciones meramente coyunturales que se han venido realizando, creando un ambiente favorable para su acercamiento a partir de la superación de desconfianzas existentes.***

6. Dado que es necesario fortalecer los programas tendientes a buscar la resocialización de los niños y niñas en situación de calle, y según lo observado, se considera de gran importancia ***fortalecer el Centro de Acogida en el aspecto físico, ya que el espacio carece de zonas de recreación adecuadas que persuadan a los niños para permanecer allí e iniciar el proceso de resocialización. Es necesario propiciar la presencia permanente en este Centro de instituciones que como el Inder, Metrosalud, las Secretarías de Educación y Cultura Ciudadana, la Policía de Menores, pueden contribuir a lograr una mejor adaptación de los niños y niñas que acuden a este espacio de tránsito.***

7. De igual manera en las visitas se observó que no siempre estas instituciones cuentan con la presencia de personal calificado para atender el problema de adicción que presentan los niños y niñas, por lo que se hace necesario ***fortalecer los procesos de atención en drogodependencia temprana tanto en el Centro de Acogida como en otras instituciones similares, ya que uno de los factores que inciden en la deserción de los niños y niñas se deriva de la no superación del síndrome de abstinencia.***

8. No existe en el municipio un programa suficiente que intente el restablecimiento de las relaciones familiares o la ubicación en familias para los niños en situación de calle, conforme a los mandatos establecidos por la legislación internacional. De igual manera no hay un conocimiento claro por parte de las instituciones y funcionarios de los pasos a seguir en la atención de esta población, por lo que se hace necesario ***establecer mecanismos***

eficaces para la recuperación de las relaciones familiares, la ubicación familiar o la institucionalización, en último caso de los niños y niñas que llegan a los centros de acogida y determinar protocolos de atención y remisión.

9. Ante la carencia de una fuerza pública especializada que atienda la situación de los jóvenes y adolescentes, ya que el municipio sólo cuenta con 14 policías de menores, ***es necesario fortalecer efectivamente la presencia de la policía de menores en el municipio, para que se constituya en un agente propiciador del acercamiento y de la garantía de los derechos y seguridad para los niños y niñas en situación de calle.***

10. Ante la desconfianza y apatía hacia las instituciones, se requiere ***idear y desarrollar programas de choque que permitan acercarse y atender efectivamente a los grupos de niños que ubicados en la calle no quieren acercarse a las instituciones, ofreciéndoles seguridad, salud y campañas relacionadas con la prevención y manejo de las adicciones y el desarrollo de una vida sexual adecuada. Para este fin es necesario fortalecer las acciones que se vienen realizando desde la Red de Prohabitantes de la calle y la Unión temporal por la niñez.***

11. Para coordinar eficazmente las acciones y propender por su buen resultado, la Secretaría de Bienestar Social, debe buscar los mecanismos técnicos y logísticos necesarios para ***elaborar y mantener un registro de las acciones que se realizan en pro de los niños y niñas de la calle y en situación de calle, las instituciones que las coordinan, los grupos de beneficiarios y las posibles actuaciones interinstitucionales.***

12. Dadas las condiciones de vulnerabilidad y por lo tanto de atención especial que requieren los niños en situación de calle, y la exposición constante que tienen a la comisión de delitos en su contra, se hace necesario ***promover la judicialización y sanción para aquellos agentes individuales o colectivos, públicos o privados que en forma cotidiana atropellan los derechos de la población infantil que se encuentra en la calle. De igual manera buscar, en asocio con las instituciones responsables, mecanismos que permitan enfrentar la utilización de la infancia en actividades delictivas tales como la prostitución, el comercio y tráfico de sustancias alucinógenas y la explotación laboral.***

Frente a la infancia institucionalizada

Una vez visitadas 6 instituciones que atienden en forma permanente niños y niñas en la denominada modalidad de internado, realizadas 60 encuestas a los niños y niñas internas y entrevistas a funcionarios de dichas instituciones, se considera pertinente plantear las siguientes recomendaciones respecto a esta población especial:

13. Frente al imaginario ciudadano según el cual los internados son una opción acertada para suplir las necesidades básicas, es necesario ***generar programas integrados, en asocio con el ICBF, encaminados a desalentar***

en las familias el imaginario según el cual se consideran las modalidades de internados como mecanismos eficaces para la atención a la niñez. En su reemplazo, promover acciones tendientes al fortalecimiento de las familias a través de acompañamiento psicológico, subsidios económicos y en general el fortalecimiento de las redes de atención a la familia.

14. Dado el desconocimiento real de las instituciones privadas no registradas que prestan el servicio de internado y considerando el riesgo que esto conlleva para la vulneración de los derechos de los infantes y adolescentes que a tales centros recurren, ***se debe realizar un censo detallado de las instituciones que prestan servicios de internado tanto a partir de convenios con el ICBF, como por iniciativa privada, buscando que sean incluidas en los programas de fortalecimiento de los estándares de calidad, lo cual redundará en beneficio de los niños y jóvenes que allí se encuentran.***

15. Para monitorear el grado de respeto por los derechos de los niños y niñas internos, se deben ***establecer mecanismos de verificación y seguimiento de las condiciones en las cuales se encuentran los niños y niñas asistidos en tales centros, velando por el respeto efectivo a sus derechos y el desarrollo de programas tendientes a encontrar otros tipos de instrumentos que permitan su atención integral.***

16. Para superar las confusiones existentes en cuanto a la dicotomía dada entre la necesidad de protección y la garantía de los derechos, es necesario ***fortalecer las redes de instituciones de protección bajo la modalidad de internados, propendiendo por su capacitación en materia de protección integral a partir de la garantía de derechos.***

17. Dado el grado de vulneración constatada frente a algunos derechos y la necesidad de garantizarlos en forma efectiva, ***se deben establecer mecanismos idóneos que permitan garantizar los derechos a la salud, la recreación y la educación para los niños que viven en estas instituciones, y establecer modelos que permitan la efectiva participación en el desarrollo de la vida institucional.***

18. Dado el grado de desarticulación existente entre las instituciones y autoridades que tienen funciones encaminadas a atender jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley penal, ***es necesario coordinar efectivamente las instancias encargadas del acompañamiento de las modalidades, buscando la integración de las mismas, respetando sus competencias y atendiendo de manera prioritaria las quejas y reclamos que se hacen a favor de la protección de los derechos de las personas allí reclusas.***

19. Debido a la necesidad de generar ante las instancias del Gobierno local y nacional y ante la opinión pública, conciencia acerca de la importancia que tiene la protección y el cumplimiento de los derechos de la población infanto juvenil, ***es necesario promover la creación de una instancia pública que a partir del contacto directo con estas instituciones recoja las inquietudes,***

quejas y sugerencias de los jóvenes e infantes y promueva los mecanismos que garanticen el cabal respeto por sus derechos.

20. De igual manera se recomienda a las instituciones encargadas de la administración de justicia a los jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley penal, ***acoger las normativas internacionales y nacionales referidas al funcionamiento de los centros de atención en la modalidad de medio cerrado, atendiendo a los criterios de función y propósito de la medida, idoneidad y capacidad de los administradores de los centros y orientación y manejo de los mismos.***

21. Dadas las dificultades que se presentan en algunas instituciones por el envío de niños o niñas con perfiles que no se adecuan al servicio que allí se les presta, ***se debe promover la creación de centros especializados para la orientación y el manejo de las situaciones especiales que presentan determinados grupos poblacionales y que requieren atención igualmente especializada. En tal sentido debe hacerse referencia a niños con patologías psiquiátricas o de salud, para quienes se dificulta la atención en los centros normales.***

22. Para brindar una atención cualificada y respetuosa de los derechos de la población infantil vulnerada, debe ***fortalecerse y especializarse la atención en los centros de emergencia y garantizar que los jóvenes y niños que ingresen a los mismos puedan recibir la atención suficiente que permita iniciar un verdadero proceso de recuperación.***

23. Dada la necesidad de brindar una respuesta efectiva y acertada a los jóvenes vulnerados en sus derechos y afectados por una medida de internamiento, ***se deben fortalecer los procesos formativos referidos a los derechos de las poblaciones infantil y juvenil dirigidos a los educadores, operadores y personal administrativo de las instituciones de protección bajo la modalidad de internados.***

24. Con el ánimo de dar respuesta a las inquietudes y solicitudes de los jóvenes y adolescentes que han sido afectados por una medida de internamiento, se debe establecer ***un protocolo de atención efectiva a esta población en especial en lo referido a la salud, la educación, la recreación y el acceso a la justicia.***

DERECHO A LA SALUD EN MEDELLÍN

Aproximación al estado del Derecho a la Salud

El respeto a los derechos humanos en salud implica que la actuación de los órganos del Estado en esta área no pueden traspasar los límites que le señalan estos, ya que son atributos inherentes a la dignidad de la persona humana y superiores al poder del Estado.

Es así como la Constitución de 1991 señaló pautas encaminadas a asegurar el suministro eficaz, oportuno y suficiente de la prestación del servicio de salud

plasmando en los artículos 48 y 49 los principios rectores de la seguridad social,

El deber de respeto entonces hace que el estado asume una serie de comportamientos:

- 2.1.1. que haya de considerarse como ilícita toda acción u omisión de un órgano o funcionario del Estado que, en ejercicio de los atributos de los que está investido, lesione indebidamente los derechos humanos en salud.
- 2.1.2. Es irrelevante que el órgano o funcionario haya procedido en violación de la ley o fuera del ámbito de su competencia. lo decisivo es que actúe aprovechándose de los medios o poderes de que dispone por su carácter oficial como órgano o funcionario.

La garantía de los derechos de salud es una obligación aún más amplia que la anterior, pues impone al Estado el deber de asegurar la efectividad de estos con todos los medios a su alcance. Así:

2.1.3. Que todo ciudadano debe disponer de medios judiciales sencillos y eficaces para la protección de sus derechos.

2.1.4. Las violaciones a los derechos en salud deben ser reputadas como ilícitas por el derecho interno.

2.1.5. Está a cargo del Estado prevenir razonablemente situaciones lesivas a los derechos de la salud y en el supuesto de que estas se produzcan, procurar, dentro de las circunstancias de cada caso, lo requerido para el restablecimiento del derecho.

2.1.6 La garantía debe implicar, que existan medios idóneos para asegurar la reparación de los daños causados, así como para investigar seriamente los hechos cuando ello sea preciso para establecer la verdad, identificar a los culpables y aplicarles las sanciones pertinentes.

Estos deberes del estado no aparecen del mismo modo cuando se trata de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos.

La responsabilidad estatal frente a los DESC estaría orientada en los principios de LIMBURGO, que señalan que las obligaciones de los estados son:

- a. actuar tan rápido como les sea posible. (sin diferir indefinidamente los esfuerzos)
- b. se den cumplimiento inmediato a los mandatos, sentencias, o por lo menos a aquellas que son de implementación inmediata(como la prohibición de la discriminación, igualdad, principio vital)
- c. No argumentar la cantidad de recursos existentes para evadir las responsabilidades mínimas básicas.

Para evaluar entonces al Estado en el área del derecho a la salud en términos objetivos, se debe mirar su sujeción a los principios rectores.

En este caso indicadores básicos de medición en materia de salud que ha propuesto el pacto de derechos económicos, sociales y culturales serían:

- a. Supervivencia, es decir tiempo de vida, tasas de mortalidad general, mortalidad materna, mortalidad materna- infantil, esperanza de vida al nacer, años de vida potencialmente perdidos, adecuados a los elementos económicos así, mortalidad infantil de personas en condiciones de pobreza, niveles de desnutrición en el área rural o en áreas con necesidades básicas insatisfechas, cobertura discriminada por género o por grupos étnicos etc.
- b. Deterioro o discapacidad (enfermedad en sentido de alteración de la calidad de vida) tasas de enfermedades, condiciones de riesgo, tasas de enfermedad mental, incluyendo condiciones saludables, acceso al agua potable, tasas de desnutrición, escolaridad, acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, cobertura de los programas de inmunización, recreación, estadísticas e informaciones sobre violencia contra comunidades y/o personas con debilidad manifiesta.
- c. Oferta de servicios de salud: consulta requerida VS consulta brindada por estrato social, accesibilidad, número de camas instaladas, número de médicos por habitante, erradicación de factores infecciosos, tasas de inmunización, suministro de medicamentos. etc.
- d. Gestión: corrupción, no uso de recursos, participación comunitaria, etc.
- e. Cumplimiento de los deberes del estado. Tendencia del gasto público en salud, desarrollo legislativo del derecho a la salud, derecho a la participación ciudadana, mecanismos de reclamación y defensa del derecho a la salud, tendencia de la cobertura, eficiencia de los mecanismos de control, etc.
- f. Los indicadores de satisfacción del paciente son altamente subjetivos por lo que deben ir acompañados de otros de los aquí enumerados para que permitan tener una mejor contextualización del resultado.

Debe establecerse entonces un mínimo básico de oferta de servicio en salud, garantizado por el estado dentro del cumplimiento del pacto del DESC.

VIGENCIA DEL DERECHO A LA SALUD.

En cuanto a la vigencia del derecho en cuestión es innegable que el derecho a la salud en la actualidad debe considerarse como uno de los derechos humanos que hacen parte de cualquier proceso político, así como de participación de la comunidad, sin convertirse en una excusa para que el Estado no cumpla sus obligaciones; ahora bien si el reconocimiento legal del derecho a la salud por si solo no asegura su disfrute, por lo menos crea un marco para exigirlo, por esto el tema de la justiciabilidad debe ser visto como un componente indispensable para asegurar la vigencia del derecho a la salud teniendo no solamente una base legal sino moral como se menciona en el texto superior para demandar la satisfacción de un derecho individual que debe estar garantizado

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION DE CAMPO

NIVEL Y TIPO DE INVESTIGACION

Se aborda una investigación en segunda instancia de trabajo de campo, que debe llegar al análisis de las diversas posturas de los funcionarios públicos, así como de los usuarios entorno a sí se da o no una adecuada prestación del servicio como derecho Humano, consultando, oferta de servicios en salud: consulta requerida vs. consulta brindada por estrato social, accesibilidad, numero de camas instaladas, numero de médicos por habitante, erradicación de factores infecciosos, tasas de inmunización, suministro de medicamentos etc. Evaluar gestión: participación comunitaria, cumplimiento de los deberes del Estado: tendencia del gasto publico, desarrollo legislativo, derecho a la participación ciudadana, mecanismos de reclamación, defensa del derecho, tendencia de la cobertura, eficiencia de los mecanismos de control, pretendiendo evidenciar la realidad en este sector.

METODO.

Descriptivo

Análisis de las entrevistas.

FUENTES

Personería, información estadística, cuantitativa y cualitativa que posea

Información cuantitativa que posea la judicatura

Trabajo de campo en diez entidades prestadoras del servicio de salud.

Usuarios tres entrevistas en cada uno de las entidades prestadoras del servicio de salud elegidas

Entrevista a personal sindicalizado de las entidades

Entrevista a un organismo de participación.

Entrevista a funcionarios públicos del sector salud: subsecretario de salud

Coordinación del sisben

INSTRUMENTOS PARA LA RECOLECCION DE INFORMACION

1. Entrevista
2. Información cuantitativa existente en personería y judicatura
3. Observación directa

TECNICA PARA EL ANALISIS DE LA INFORMACION

Estadística

Hermenéutica jurídica

HALLAZGOS DEL TRABAJO DE CAMPO

1. U.I. BUENOS AIRES:

1.1 Los usuarios deben hacer largas filas tanto para acceder a los servicios de salud como para obtener los medicamentos (aproximadamente desde las tres o cuatro a.m.) con la salvedad de que se atiende a todo el que concurra ha solicitar el servicio.

1.2. Algunos de ellos deben caminar largas distancias para llegar a la Unidad pues no poseen la capacidad económica para pagar transporte.

1.3. En general están satisfechos con la atención brindada luego de que logran acceder a los servicios de salud.

1.4 No consideran que se hace ningún tipo de discriminación por su condición de pobreza, ni como mujeres, negros, desplazados. Aseveran las personas entrevistadas que el trato es igual para todos. Esta situación es igual en toda la red de Metro Salud y hospitales públicos y privados por lo que no se volverá hacer referencia al tema.

1.5 En la actualidad se presenta un problema mayúsculo en la disponibilidad de camas, pues ellas permanecen ocupadas para atención de primer nivel, inclusive se observa que las camillas de urgencias tienen que ser utilizadas cuando no hay camas disponibles, así como cuando se hace necesario el traslado de un paciente a otro hospital para atención de segundo tercer o cuarto nivel. Esta espera puede durar mas de nueve días, según manifiesta el gerente de la unidad, ya que se solicita al Sisme la acomodación y este manifiesta que los hospitales no admiten el traslado por estar copados, por lo que algunos pacientes fallecen esperándolo.

1.6 El suministro de medicamento es deficiente, especialmente por la demora para su suministro. Dándose lapsos de espera puede durar cuatro o cinco días.

1.7. Por la distribución de Metrosalud de las especialidades en los diferentes centros de atención, a saber, ortopedia en Buenos Aires, Obstetricia en San Javier, cirugía de segundo nivel y otras en Belén, Medicina Interna en Santa Cruz, pediatría en el hospital Consejo de Medellín, las personas tienen que desplazarse hasta estos lugares, encareciendo o dificultando la atención por el transporte que se debe asumir.

1.8 La Unidad cuenta con la dotación mínima para atender a los usuarios en consulta externa, aunque hay carencia o insuficiente mantenimiento de algún equipo, la ambulancia dañada.

1.9 En general los usuarios no conocen los programas de prevención de la Unidad, excepto los de vacunación.

1.10 El servicio de Urgencias no tiene un adecuado triaje, sólo atienden el servicio dos médicos, uno de ellos sale cada media hora a clasificar urgencias, No se atiende prioritariamente ni a mujeres embarazadas ni a menores, conducta similar se presenta tanto en urgencias como en consulta externa. El tiempo promedio de espera para ser atendido es de una hora.

1.11 En general los usuarios no conocen a que funcionario o instancia administrativa o judicial deben dirigirse cuando sienten vulnerados sus derechos, algunos conocen la tutela. Este desconocimiento se presenta en todo nivel, hospitales, metro salud, centros de salud.

2. UNIDAD INTERMEDIA DE BELEN

2.1 Se encuentra una alta satisfacción de los usuarios con el servicio prestado en esta Unidad, en donde se atiende en varias especialidades por remisión de las unidades intermedias. Normalmente la consulta demandada es atendida en su totalidad, tanto la externa como la con especialistas. Se pudo constatar el

buen estado de los equipos, instalaciones, ambulancias; esta una Unidad que se esta construyendo absolutamente nueva, los consultorios de medicina externa están bien dotados; los usuarios manifiestan que la atención se hace regularmente el mismo día en que se otorga la cita.

2.2 La Unidad posee un número de camas suficientes para albergar la demanda, la dificultad se presenta cuando se requiere atención de tercer o cuarto nivel, igual situación a la que se presenta en la Unidad de Buenos Aires. Esta es una constante que se presenta en toda la “RED” de Metro Salud y que además se percibe día a día en la Unidad Permanente para los Derechos Humanos.

2.3 Poseen todas las unidades de Metro Salud diferentes programas de prevención y erradicación de factores infecciosos de los cuales algunos son poco conocidos por los usuarios.

2.4 En el servicio de urgencias se pudo evidenciar que, de las Unidades visitadas, es la única que presta atención prioritaria a mujeres embarazadas y niños. No se presentan grandes congestiones ya que manejan un adecuado sistema de triaje. es la única unidad donde el vigilante no “ clasifica” las urgencias.

2.5 Se atiende por urgencias a las personas que no están en ningún régimen, aunque deben esperar un largo rato para ser atendidos, lo mismo sucede cuando se encuentra en la base de datos que el usuario no canceló alguna deuda anterior.

2.6 Se evidencia la retención transitoria de los pacientes cuando no cancelan los copagos y cuotas moderadoras por hospitalización y cirugía.

2.7 Se encontró que no hay continuidad en la contratación de la Dirección Seccional de Salud con Metro Salud por lo que los usuarios de enfermedades ruinosas se ven abocados a que sus tratamientos cambien de unidad de atención con las consecuencias que esto conlleva.

3. UNIDAD INTERMEDIA DE CASTILLA.

3.1 Esta unidad no maneja ningún tipo de especialización, en consecuencia no tiene grandes niveles de complejidad, la consulta requerida por los usuarios es atendida en su totalidad y estos manifiestan su satisfacción con el servicio, aunque el acceso es con fila que se inician desde las cinco a.m., se pudo verificar que es mas por costumbre de los habitantes de los sectores de influencia que por el caudal de usuarios.

3.2 Él numero de camas instaladas es suficiente para el nivel de atención, sin olvidar que se presenta la no disponibilidad de camas cuando se requiere atención de tercero y cuarto nivel.

3.3 En el servicio de urgencias no se atiende prioritariamente a mujeres y niños, y son radicales al expresar que no exigen documentación si es una urgencia vital pero que de lo contrario los pacientes deben tener la documentación al día o no son atendidos.

Esto se presenta en todas las unidades, centros de salud, hospitales tanto privados como públicos.

4. UNIDAD INTERMEDIA DE SANTA CRUZ

4.1 Es sin duda la Unidad en la que se encontraron mas falencias. El acceso al servicio de salud se hace mediante filas desde las cuatro a.m. y a veces no se atiende a todos los usuarios

4.2 Su especialidad es la medicina interna y cuentan con un solo especialista de medio tiempo.

4.3 El servicio de urgencias es muy deficiente. En cada turno pueden atender de 60 a 80 pacientes y solo cuentan con un médico de tiempo completo, uno de medio tiempo y una practicante. Es imposible clasificar las urgencias de los pacientes por lo que el celador a su arbitrio deja o no pasar a los usuarios, los pacientes deben esperar hasta cuatro horas para ser atendidos.

4.4 Los médicos dicen que hay prioridad con mujeres en embarazo y niños pero se pudo constatar que no es así, las maternas deben esperar afuera hasta casi el nacimiento. Muchas veces cuando ingresan no hay camillas y mucho menos camas disponibles por lo que las sientan en sillas y ahí deben esperar el momento de pasar a quirófanos, los usuarios manifiestan su inconformidad con la atención en general de la unidad intermedia.

4.5 Los usuarios temen por su vida al ingresar a la unidad, dicen que no posee la dotación adecuada para brindarles una buena atención, pero que deben utilizarla por necesidad.

4.6 El suministro de medicamentos es escaso, la fila para reclamarlo dura mas de tres horas y casi nunca los hay.

4.7 Continuamente devuelven a los usuarios mayores por que no hay insumos para curaciones.

4.8 Muchos usuarios deben caminar hasta una hora para ser atendidos dada su situación de precariedad económica económica.

5. CENTRO DE SALUD SOL DE ORIENTE.

5.1 Las filas para acceder al servicio se hacen desde las 4^a. m. Reparten de veinte a veintisiete fichos, la mitad para atención el mismo día y la otra mitad para el día siguiente, por lo que los usuarios tienen que caminar grandes distancias para acceder a servicios básicos de salud y muchas veces no alcanzan ficho teniendo que hacer al día siguiente el mismo recorrido.

5.2 Solo tiene dos médicos uno de tiempo completo y otro de medio tiempo, atienden hasta las tres de la tarde, por lo que los usuarios están muy insatisfechos con el servicio de acceso, así como por la oportunidad en la atención.

5.3 Posee dotación adecuada para la habilitación, esta pensado mas para hacer programas de prevención, pero deben remitir hasta una sutura

5.4 El suministro de la droga es regular a veces se demora ocho días

5.5 Se pudo constatar que no hay atención prioritaria para mujeres embarazadas y niños, deben hacer las mismas filas que los demás y a veces no logran ser atendidos

6. CENTRO DE SALUD BELEN ALTA VISTA.

6.1 Se visito este centro de salud porque en las estadísticas del mes de septiembre tuvo una demanda del servicio de consulta medica no atendida de 150 personas,

El gerente manifiesta que se empezó a atender nuevos usuarios del barrio Nuevo Amanecer y se solicitó un médico adicional de medio tiempo que aun no se ha enviado. Este se requiere para la atención de 40 o 45 personas, sin embargo las estadísticas del mes de septiembre y agosto se dieron por atender reuniones administrativas.

6.2 Se evidencio en la observación directa, así como por los usuarios, que la atención es buena y todas las citas se dan por vía telefónica pero si los usuarios desean acudir en cualquier momento se les otorga para el mismo día o a mas tardar el día siguiente. Las instalaciones son nuevas así como los equipos. Los usuarios manifiestan gran satisfacción con la atención brindada.

Hospital General

7.1 La atención registra un nivel de calidad excelente en lo relacionado con la información que se le suministra a los usuarios, la oportunidad en el servicio, la accesibilidad es buena, el servicio de urgencias posee un medico clasificador para realizar el triaje.

7.2 Presenta dificultades para el ingreso de personas que son deudores de la entidad por hospitalización, exámenes o cirugía. Se evidenció que si estas personas requieren atención solo se les brinda la de urgencias vitales, no se realizan los exámenes médicos remitidos así hayan sido clasificados como urgentes en los hospitales remitentes.

7.3 La ocupación es máxima y no pueden atender toda la demanda de Medellín en tercer y cuarto nivel de complejidad, ya que también atienden los usuarios del departamento de Antioquia y de otros del país.

7.4 Se exige documentación para proceder a la atención de cualquier persona por urgencias que no sea clasificada como vital. Si no los presentan no son atendidos. Esta situación se observa en todas las Unidades sean de Metrosalud, hospitales públicos o privados.

Hospital Pablo Tobon

8.1 La atención es inmejorable, es la única unidad hospitalaria de Antioquia que posee la máxima acreditación en salud, el acceso, oportunidad, aceptación y satisfacción de los usuarios así lo demuestra.

8.2 Aunque tienen 280 camas disponibles, no son suficientes para atender la demanda de Metrosalud respecto a la atención de tercer y cuarto nivel.

8.3 La mayoría de los medicamentos que utilizan son de laboratorio (no genéricos) porque la especialidad así lo exige.

Fundación San Vicente de Paúl

9. En la Policlínica se realiza un trabajo de triaje permanente por un médico asignado para ello, circunstancia que evita aglomeraciones.

9.2 La satisfacción de los usuarios es buena y la hospitalización correspondiente a Policlínica tiene altos niveles de ocupación, razón por la cual los usuarios deben invertir tiempos de espera para ser hospitalizados.

9.3 Los usuarios manifiestan que la calidad del servicio en términos de acceso, oportunidad, e información es excelente.

Clínica Las Americas

10.1 Las condiciones de aceptación de los usuarios son buenas, consideran que se les atiende muy bien en términos de calidad, eficiencia y oportunidad.

10.2 Se atiende por urgencias a cualquier persona así no este afiliado a ningún régimen en salud, posee un excelente triaje.

Organismos de participación

Según las indagaciones efectuadas, las causas por las cuales los organismos de participación no han generado un cambio en las políticas públicas del sector salud, son varias: aunque la normatividad en participación de los usuarios en el sistema de salud es adecuada, brinda amplias posibilidades de defensa de los derechos fundamentales, los usuarios no poseen la formación para participar, se limitan a satisfacer su necesidad particular y cuando la obtienen se olvidan de los intereses colectivos.

No ha sido posible crear la liga de usuarios del sector salud. La tutela sigue siendo el único instrumento jurídico para acceder a los servicios integrales de salud, tanto para la realización de exámenes, el suministro de medicamentos y las intervenciones quirúrgicas.

ENTREVISTA CON FUNCIONARIOS DEL SECTOR SALUD.

COORDINACIÓN DEL SISBEN. Dr. Carlos Mario Vèlez

nos señala que la población que se atiende en el Sisben, para el año 2005 es de 442.593 núcleos familiares. El método utilizado es el barrido por las diferentes comunas de la ciudad en donde se evidencia cual es la población pobre y vulnerable y además tienen oficinas en ocho unidades intermedias, así como en la Alpujarra, donde las personas que llegan sin ninguna afiliación, pueden hacer inmediatamente la solicitud, las solicitudes son atendidas como máximo en un mes.

Comparándolas con las metas propuestas en el Plan de Desarrollo se evidencia que efectivamente se ha cumplido con el aumento del 50% previsto para el ingreso de núcleos familiares, lo que si no se ha logrado es que el 100% de la población pobre y vulnerable este incluido dentro del programa, según manifestó el coordinador con las nuevas disposiciones de la oficina nacional de planeación este tramite se va hacer un poco más dispendioso ya que designaron a un solo funcionario autorizado en el Municipio para aprobar las afiliaciones.

ENTREVISTA AL SUBSECRETARIO DE SALUD. Dr. SERGIO VÉLEZ Los servicios de las Instituciones de Prestación de Servicios que reciben recursos por transferencias o convenios, provenientes de los fondos municipales, son localizados hacia la población más pobre y grupos vulnerables, conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 1298 de 1994 en el siguiente orden de prioridades:

A la población que demande atención de urgencias.

1. A la población afiliada al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud que sea referida por las Entidades Promotoras de Salud y demás Instituciones de Prestación de Servicios de Salud del primer nivel de atención.
2. A la población vinculada del Sistema General de Seguridad en Salud que sea referida por las Instituciones de Prestación de Servicios de Salud del primer nivel de atención.
3. Se le cancela oportunamente a la E.S.E metrosalud el costo de las personas que no pagan los copagos. En estos dos años por este concepto se ha pagado mas de \$ 6.000.000 millones de pesos con él fin de que no limiten el acceso a la salud
4. La cobertura esta en un 100% de la población identificada hasta el momento como pobre y vulnerable

Enfrentados a la norma es claro que las unidades de Metro Salud, con su sistema de acceso de filas, los hospitales en lo que se refiere a la retención transitoria de usuarios por no pago y a la no prestación de los servicios cuando tienen alguna deuda pendiente con la institución, y la exigencia de documentación en urgencias violan la ley. Ya que Han tomado estas medidas administrativas mas no legales, violando flagrantemente no solamente los preceptos constitucionales, de los artículos 1, de la Dignidad Humana, 48 la seguridad social, 49 la salud como un servicio publico esencial. si no los tratados internacionales que estamos obligados a respetar pues se establece mediante su artículo 12, numeral 1 de los derechos civiles y políticos que " Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental" y como pudimos

evidenciar es sobre todo en Metro Salud donde el servicio tiene el mas bajo nivel posible, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 6 que señala la obligación de atención prioritaria a mujeres embarazadas y niños, ratificado por Colombia e incorporado en el artículo 53 del decreto 1289 de 1994.

Es además claro que el decreto 2309 del 2002 de garantía de la calidad es desconocido para las unidades de metro salud pues de los hallazgos encontrados se deduce

1. EL acceso es limitado ya que todas las personas no están en posición de madrugar a las cuatro a.m. para poder utilizar los servicios por lo que una gran franja de usuarios deben estar quedándose sin atención, así mismo muestra claramente el por que de la congestión en urgencias ya que las personas se ven abocadas a utilizar este medio para recibir una atención oportuna.

2. Oportunidad. en el servicio en muchos casos no se da pues como vimos, si tiene alguna deuda con un hospital no lo atienden amenos que clasifiquen su condición como de riesgo vital.

4. Pertinencia. Esta va ligada a la oportunidad, si no prestan el servicio de exámenes por deudas contraídas con la institución el medico es imposible que obtenga un dictamen acertado que permita minimizar los riesgos de que una afección no vital se convierta en causa de muerte.

5. Continuidad. Si continuamente se cambia la institución prestadora para las enfermedades ruinosas es apenas lógico presuponer que los usuarios no llevan una secuencia de tratamiento que podría llevar a costarles la vida

Se presenta también la falta de oportunidad médica tanto en las unidades de metro salud como en los hospitales públicos y privados, al usuario verse privado de la posibilidad de obtener un beneficio o de evitar un perjuicio por el hecho de que un funcionario de un hospital se niegue a brindar el servicio por falta de pago o de documentación, ya sea cualquiera la razón estos funcionarios deben ser sancionados cuando incurran en una o más de estas conductas:

a. Cuando se impide el ingreso de un paciente a las instalaciones de la entidad oficial, por carecer de documentos que lo acrediten como afiliado. Recuérdese que se están negando a prestar el servicio de urgencias sin documentación cuando clasifican que no es una urgencia vital, olvidando que la atención inicial de urgencias de conformidad con el artículo 9 de la resolución 5261 de Min. Salud dice “**ARTICULO 9. URGENCIA:** Es la alteración de la integridad física, funcional y/o psíquica por cualquier causa con diversos grados de severidad, que comprometen la vida o funcionalidad de la persona y que requiere de la protección inmediata de servicios de salud, a fin de conservar la vida y prevenir consecuencias críticas presentes o futuras. La definición entonces no se remite únicamente a las atenciones que comprometan la vida también la funcionalidad de la persona como fracturas, dolores intensos etc.

b. Por negarse a practicar los exámenes que permiten brindar un tratamiento médico oportuno para salvarle la vida o mejorar su salud. practica muy utilizada en los hospitales.

c. Cuando por negligencia de los funcionarios que representan al Estado, a pesar de darse ingreso a un paciente, no se le brindan las atenciones necesarias para su recuperación. Se podría pensar que los hospitales podrían estar incurso en esta conducta cuando el paciente no es trasladado a tiempo y necesita una atención de tercer o cuarto nivel y se compruebe que si había forma de recibirlo

Recomendaciones

1. Que se adopten políticas publicas que propendan por los derechos sociales en salud haciendo que se asegure un mínimo social básico y económico en igualdad de condiciones a las del régimen contributivo y sin la posibilidad de que el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales dependa de que hayan o no recursos, utilizando las decisiones judiciales como recursos de presión para lograr el cambio de la política.
2. Propender por que se realicen verdaderas interventorias de los convenios suscritos para la prestación del servicio de salud con la E.S.E Metro Salud, ya que los usuarios de algunos de estas unidades o centros se ven afectados por la falta de un acceso digno a la salud.
3. Generar políticas que permitan que la “RED” de Metrosalud, funcione como tal. ahora que sus pocas especialidades están distribuidas en varias unidades al complementarla con rutas de transporte que brinden acceso oportuno a los servicios a bajo costo. Así como se dote a las unidades de líneas telefónicas evitando las largas filas para el acceso. Y logrando que en las unidades donde se presenta mayor ocupación de camas como Santa Cruz y Buenos Aires sean apoyadas por otras para la internación de pacientes de primer nivel.
4. Crear conciencia en los ordenadores del gasto de la urgencia prioritaria de crear nuevos hospitales públicos de atención de tercer y cuarto nivel o ampliar los servicios del hospital general pues la oferta es insuficiente con la demanda del servicio por parte de los estratos 1, 2, 3,
5. Generar una Política nacional continua de atención primaria de promoción y prevención de la enfermedad no charlas aisladas como se hace hasta ahora.
6. Educar a la población sobre la correcta utilización de los servicios de salud.

El respeto a los derechos humanos en salud implica que la actuación de los órganos del Estado en esta área no pueden traspasar los límites que le señalan estos, ya que son atributos inherentes a la dignidad de la persona y superiores al poder del Estado.

Es así como la Constitución de 1991 señaló pautas encaminadas a asegurar el suministro eficaz, oportuno y suficiente de la prestación del servicio de salud plasmando en los artículos 48 y 49 los principios rectores de la seguridad social, que ya fueron analizados En la primera parte de esta investigación.

El deber de respeto entonces hace que el estado asume una serie de comportamientos:

2.1.3. que haya de considerarse como ilícita toda acción u omisión de un órgano o funcionario del Estado que, en ejercicio de los atributos de los que está investido, lesione indebidamente los derechos humanos en salud.

2.1.4. Es irrelevante que el órgano o funcionario haya procedido en violación de la ley o fuera del ámbito de su competencia. lo decisivo es que actúe aprovechándose de los medios o poderes de que dispone por su carácter oficial como órgano o funcionario.

La garantía de los derechos de salud es una obligación aún más amplia que la anterior, pues impone al Estado el deber de asegurar la efectividad de estos con todos los medios a su alcance. Así:

2.1.3. Que todo ciudadano debe disponer de medios judiciales sencillos y eficaces para la protección de sus derechos.

2.1.4. Las violaciones a los derechos en salud deben ser reputadas como ilícitas por el derecho interno.

2.1.5. Está a cargo del Estado prevenir razonablemente situaciones lesivas a los derechos de la salud y en el supuesto de que estas se produzcan, procurar, dentro de las circunstancias de cada caso, lo requerido para el restablecimiento del derecho.

2.1.6 La garantía debe implicar, que existan medios idóneos para asegurar la reparación de los daños causados, así como para investigar seriamente los hechos cuando ello sea preciso para establecer la verdad, identificar a los culpables y aplicarles las sanciones pertinentes.

Estos deberes del estado no aparecen del mismo modo cuando se trata de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos.

La responsabilidad estatal frente a los DESC estaría orientada en los principios de LIMBURGO, que señalan que las obligaciones de los estados son:

d. actuar tan rápido como les sea posible. (sin diferir indefinidamente los esfuerzos)

e. se den cumplimiento inmediato a los mandatos, sentencias, o por lo menos a aquellas que son de implementación inmediata(como la prohibición de la discriminación, igualdad, principio vital)

f. No argumentar la cantidad de recursos existentes para evadir las responsabilidades mínimas básicas.

Para evaluar entonces al estado en el área del derecho a la salud en términos objetivos, se debe mirar tanto la voluntad política, junto con el incumplimiento de los principios rectores.

En este caso indicadores básicos de medición en materia de salud que ha propuesto el pacto de derechos económicos, sociales y culturales serían:

g. Supervivencia, es decir tiempo de vida, tasas de mortalidad general, mortalidad materna, mortalidad materna- infantil, esperanza de vida al nacer, años de vida potencialmente perdidos, adecuados a los elementos económicos así, mortalidad infantil de personas en condiciones de pobreza, niveles de desnutrición en el área rural o en áreas con necesidades básicas insatisfechas, cobertura discriminada por género o por grupos étnicos etc.

h. Deterioro o discapacidad (enfermedad en sentido de alteración de la calidad de vida) tasas de enfermedades, condiciones de riesgo, tasas de enfermedad mental, incluyendo condiciones saludables, acceso al agua potable, tasas de desnutrición, escolaridad, acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, cobertura de los programas de inmunización, recreación, estadísticas e informaciones sobre violencia contra comunidades y/o personas con debilidad manifiesta.

i. Oferta de servicios de salud: consulta requerida VS consulta brindada por estrato social, accesibilidad, número de camas instaladas, número de médicos por habitante, erradicación de factores infecciosos, tasas de inmunización, suministro de medicamentos. etc.

j. Gestión: corrupción, no uso de recursos, participación comunitaria, etc.

k. Cumplimiento de los deberes del estado. Tendencia del gasto público en salud, desarrollo legislativo del derecho a la salud, derecho a la participación ciudadana, mecanismos de reclamación y defensa del derecho a la salud, tendencia de la cobertura, eficiencia de los mecanismos de control, etc.

l. Los indicadores de satisfacción del paciente son altamente subjetivos por lo que deben ir acompañados de otros de los aquí enumerados para que permitan tener una mejor contextualización del resultado.

Debe establecerse entonces un mínimo básico de oferta de servicio en salud, garantizado por el estado dentro del cumplimiento del pacto del DESC.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

“La educación es especialmente un dispositivo de la cultura para reproducirse y transmitirse pero también para recrearse y transformarse”
Ramón Moncada Cardona y Lina Correa Montoya¹³

¹³ El derecho a la Educación, Manual para su exigibilidad. Ediciones Ántropos. Bogotá. 2005. Pág. 11

En la construcción de este informe se tuvo como referente el esquema de derechos y obligaciones desarrollado por la Relatora Especial (1998-2004) Katarina Tomaševski, de Organización de la Naciones Unidas (ONU)¹⁴, en asocio con el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Desc)¹⁵. Este modelo plantea un sistema de seguimiento de indicadores sobre el Derecho a la Educación con el objeto de lograr su efectividad, y es conocido como 'El sistema de las cuatro A': Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad. Ha sido de gran utilidad para la construcción, seguimiento, monitoreo, y evaluación de Políticas Públicas implantadas por el Estado en la materia. Tanto la "jurisprudencia internacional"¹⁶ como la nacional (sentencia T-550 de 2005) han considerado que en él se realiza el núcleo esencial del derecho a la educación al agrupar los atributos básicos que le son comunes en todas sus formas y niveles.

A continuación se describen cada una de sus variables¹⁷:

Asequibilidad: "La educación debe ser disponible". Ella enfatiza la obligación Estatal de satisfacer la demanda educativa mediante un sistema público, gratuito y al alcance de todas las personas en edad escolar, bien sea mediante el empleo de la oferta pública o a través de la protección de la privada. "Debe entenderse como la disponibilidad y condiciones de instalaciones y la planta docente"¹⁸.

ASEQUIBILIDAD	<u>ESTABLECIMIENTOS</u> <u>EDUCATIVOS</u>	• Apertura o cierre de colegios • Libertad para fundar establecimiento educativos • Fondos para establecimientos educativos públicos • Fondos públicos para establecimientos educativos privados
	<u>CUERPO DOCENTE</u>	• Criterios para su incorporación • Salud para enseñar • Derechos laborales • Libertad sindical • Responsabilidades profesionales • Libertad de enseñanza

¹⁴ Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la educación (1998-2004). Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de derechos Humanos, 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49. Párrafo 42

¹⁵ Este Comité es uno de los órganos de vigilancia de los tratados sobre Derechos Humanos, encargados de su interpretación. Sus declaraciones, resoluciones y observaciones, así como las de los demás, hacen parte del "Derecho Internacional Consuetudinario", que son disposiciones que si bien carecen de carácter vinculante al ser aplicadas y reconocidas por los Estados les otorgan obligatoriedad.

¹⁶ Observación General N° 13 de 1999 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

¹⁷ Los cuadros No 1,2,3 y 4 fueron tomados de la adaptación que del sistema se hizo a las condiciones colombianas. En: El Derecho a la Educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales. Defensoría del Pueblo Colombia. Bogotá D.C. 2003. Pág. 47.

¹⁸ La educación en Colombia". En: Hagamos control ciudadano guía para su ejercicio. Bogotá. USAID CASALS y ASOCIATES-Colombia, 2005, pág. 30

Cuadro #1

Accesibilidad: “Todos los niños y niñas deben tener la posibilidad de acceder a la educación pública básica obligatoria y gratuita”. Estas obligaciones tienden a proteger el derecho de toda persona de acceder igualitariamente a los sistemas educativos. Tienen una amplia relación con la prohibición de la discriminación de acceso y en ocasiones de permanencia pues “la no discriminación es el principio primordial de las normas internacionales de derechos humanos y se aplica a los derechos civiles y políticos así como a los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que a los derechos del niño comprendidos en esas dos categorías. La no discriminación no debe ser objeto de una aplicación progresiva, sino que debe conseguirse inmediata y plenamente”¹⁹. Dentro de la accesibilidad se han desarrollado tres dimensiones: La no discriminación; La accesibilidad material o geográfica; La accesibilidad económica.

ACCESIBILIDAD	<u>EDUCACION PUBLICA BASICA PARA NIÑOS Y NIÑAS</u>	• Cubrimiento total • Gratuidad • Seguridad asistencial • Reconocimiento de la culminación de una etapa educativa
	<u>EDUCACION PARA ADULTOS</u>	• Prohibición de actos discriminatorios • Acceso preferencial a sujetos de especial protección • Criterios para admisión • Reconocimiento de diplomas extranjeros

Cuadro # 2

Adaptabilidad: “Se requieren condiciones para la permanencia”. Con esta directriz se busca asegurar la permanencia y continuidad de los/las educandos en los procesos educativos una vez logran acceder a estos. Alude al proceso en que el sistema escolar incorpora las especificidades derivadas de la diversidad cultural y social.

ADAPTABILIDAD	<u>NECESIDADES ESPECIALES DE EDUCACION</u>	• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) • Niños/as en situación de discapacidad • Niños/as trabajadores • Niños/as en situación de desplazamiento forzado • Niños/as privados de su libertad
----------------------	--	---

Cuadro # 3

Aceptabilidad: “Garantías de calidad para la educación”: Según la Relatora Especial, el elemento más importante de la aceptabilidad de la educación es la ‘calidad’, ya que esta debe ser el referente que elimine la “idea de que

¹⁹ Ibíd. Párrafo 57

cualquier educación es siempre mejor que ninguna”²⁰. Este punto está supeditado a los objetivos de la educación y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza, las cuales deben incluir las exigencias profesionales para el ejercicio de la docencia, así como mecanismos claros para su control, inspección y vigilancia.

ACEPTABILIDAD	<u>REGULACION Y SUPERVISION</u>	• Normas mínimas • Respeto de la diversidad • Idioma de instrucción • Orientación y contenido • Disciplina en la escuela • Derechos de los/las estudiantes
---------------	---------------------------------	---

Cuadro #4

Antecedentes del sistema Ampliación de la cobertura Educativa

Ante la incapacidad del Estado Colombiano por brindar suficiente cobertura educativa garantizando los principios de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad que componen el derecho a la educación, la organización institucional, financiera y administrativa del sistema ha cambiado. Tales innovaciones han sido propiciadas entre otras cosas, por el auge de la descentralización en el país, donde la oferta educativa no solo se da por parte de los colegios públicos y privados, sino que existe un *esquema de gestión escolar que busca ampliar la cobertura especialmente entre los/las niños y jóvenes de estratos bajos*.

El esquema se basa fundamentalmente en la prestación del servicio educativo mediante la contratación con terceros y mecanismos afines. Ha funcionado en Colombia “por lo menos durante los últimos 30 años”. En Antioquia la idea fue adoptada desde 1995 durante la administración Departamental de Álvaro Uribe Vélez. En aquel entonces se presentó como una política para universalizar la educación primaria y ampliar la cobertura de la secundaria, subsidiando a estudiantes de escasos recursos para que cumplieran sus estudios en instituciones de carácter privado, solidario o mixto, que estuvieran constituidas como entidades sin ánimo de lucro “aprovechando al máximo su infraestructura y la capacidad pedagógico administrativa”²¹.

Fundamentación Legal:

El programa de Ampliación de la Cobertura educativa, está fundamentado en el artículo 355 de la Constitución Política, el cual permite a los entes territoriales celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan Nacional. Así mismo, la Ley General de educación en artículos como el 63 (celebración de contratos); el 64 (fomento a la educación campesina); el 72 (Plan decenal de educación); el 185 (Líneas de crédito,

²⁰ El derecho a la Educación, Manual para su exigibilidad. Ediciones Antropos. Bogotá. 2005. Pág. 37

²¹ LONDOÑO, Amariles Luis Ángel. En Antioquia a la educación le estamos cumpliendo. Programa ampliación de la cobertura educativa. Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia. Gobernación de Antioquia. Medellín. 1996. Pág. 10

estímulos y apoyo); el 191 (estimulo a la conformación de asociaciones sin animo de lucro); el 200 (contratos con las iglesias y confesiones religiosas).

El artículo 27º de la Ley 715 de 2001 recogió los postulados del artículo 8º de la Ley 60 de 1993 enunciando las condiciones que deben cumplir los particulares para la prestación del servicio educativo, quienes solo podrán hacerlo “cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado”, y que adicionalmente deberán ser “(...) de reconocida trayectoria e idoneidad, previa acreditación”, además la entidad territorial garantizará “(...) la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica”.

Si bien es cierto que los entes territoriales están autorizados constitucionalmente para contratar con entidades privadas, resulta contraria a la concepción de la educación vista desde un enfoque de derechos, autorizar su prestación por parte de estas; pues aunque la Carta Política no es lo suficientemente contundente en su artículo 67 al establecer la obligación del Estado colombiano como principal responsable de la prestación directa de la educación de manera gratuita y obligatoria, los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el país si lo hacen

Funcionamiento de la contratación en la municipalidad

En la ciudad de Medellín según informa la Secretaría de Educación, el ochenta (80%) de la oferta educativa es oficial, y el veinte (20%) restante es privada. Dentro de esa oferta oficial alrededor del 10% o 12% esta contratada por cobertura, eso equivale a aproximadamente 40.000 o 45.000²² cupos.

Después de realizar un estudio de la manera en que opera el servicio en la ciudad pudo establecerse que confluyen varias formas de contratación del servicio educativo, así:

Contratación Directa: Antes del decreto 4313 de diciembre 21 de 2004²³, se habían adjudicado 17.000 cupos, mediante esta modalidad contractual.

Licitación para hacer parte del Banco de Oferentes: Después del aludido decreto 3414 y de la Resolución 0140 de febrero 9 de 2005, expedida por la Secretaria de Educación de Medellín, entre enero y abril de 2005 se creó el **Banco de Oferentes**, a partir de allí los contratistas que estuvieran inscritos y calificados de conformidad con los criterios determinados, fueron seleccionados para prestar el servicio a cerca de 1.050 niños y niñas en diferentes sectores de la ciudad. Aunque la tendencia es que año por año crezca la demanda, por el fenómeno del desplazamiento y la movilidad, los cupos que se aumentaron del año anterior a este fueron pocos, alrededor de 3.000.

Concesión: Actualmente existen 14 contratos en los que se presta el servicio bajo esta modalidad. Estos se adjudicaron como resultado de procesos licitatorios, y cuentan con un total de 17.000 cupos.

²² A diferencia de ciudades como Bogota por ejemplo que la matricula oficial es del 50% y la privada corresponde al otro 50%.

²³ Decreto de orden nacional, por el cual se reglamenta la prestación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas. Estableció las modalidades de contratación con terceros y la creación del Banco de Oferentes.

Según consta en información suministrada por la Secretaria de Educación Municipal:

- En total se han adjudicado 123 para ampliar la cobertura educativa.
- La Institución con mayor número de estudiantes es la Universidad Cooperativa de Colombia, con 1925. Presta el servicio a población adulta en distintos sectores de la ciudad; el valor del contrato es de \$ 868.175.000. Así mismo, el contratista que cuenta con un menor número de estudiantes es la Fundación Prodebiles Auditivos, con un total de 35 alumnos/as.
- Se atiende básicamente población en edad escolar y población en extraedad y adultos. *Población en edad escolar*: 38.000 cupos, de los cuales 17.000 se asignaron por licitación y 21000 por contratación directa. *Población en Extraedad y adultos*: 16.500 cupos para la atención a jóvenes desertores del sistema por la violencia, u otros problemas sociales. Se da mediante el programa de ampliación de la jornada, en las instituciones oficiales o se contrata.

En el 2005 se exigió a todos los contratistas, como requisito previo para la prestación del servicio, hacer parte del Banco de Oferentes por lo que “en este momento la totalidad de los que prestan el servicio están inscritos, calificados y en listas de elegibles”²⁴.

Muchos de esos contratistas prestaban el servicio educativo alejados del cumplimiento de requisitos mínimos, sin cuestionamientos de la interventoría anterior, realizada por seis (6) funcionarios/as de la Secretaria de Educación que “se calificaban a si mismos”²⁵, y que poco respondía a sus obligaciones. El sistema se operaba contraviniendo las disposiciones reglamentarias en las que se establece la necesidad de que el control se ejecute por una entidad externa, ya que en procesos como este en el que están en juego recursos públicos, legalmente no se puede ser juez y parte.

Hallazgos en la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales:

1. Interventoría: Actualmente la interventoría la realiza la Facultad de Educación a la Universidad de Antioquia, cuyo trabajo “es muy novedoso en el país, pues se desarrolla bajo un sistema integral que busca evaluar no solo la parte logística, sino que además pretende un real acercamiento a las áreas de conocimiento de la educación básica y media”. Tiene dos ejes, uno *Financiero* y otro *administrativo y Pedagógico*. Con ella se busca dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales en términos operativos y logísticos, al tiempo que dan cuenta del estado del procesos de enseñanza-aprendizaje por áreas en cuatro aspectos (Humanidad y lengua castellana; matemáticas, informática y tecnología; ciencias naturales; ciencias sociales;) y dos niveles (preescolar y educación especial o de inclusión).

²⁴ Entrevista realizada por la investigadora a cargo del componente educación el 23 de noviembre de 2005.

²⁵ *Ibíd.*

En el proceso actual intervienen veintitrés (23) personas que realizan el control de treinta y seis (36) instituciones que disponen aproximadamente de setenta y seis (76) plantas físicas. Se espera que los resultados de esta intervención se reflejen en un control real, que permita mejorar el servicio prestado y la toma de decisiones, pues por la observación directa realizada en el desarrollo de este trabajo, se han encontrado algunas instituciones en desastrosas condiciones y forma de trabajo que ponen en duda su idoneidad y la de quienes autorizaron la prestación del servicio.

La generalidad de los contratistas cumplen responsablemente con los requisitos de trayectoria y experiencia formativa, al tener “maestros/as con un alto nivel de compromiso social y político”; instalaciones físicas adecuadas; planes de áreas muy bien consolidados; propuestas de trabajo articuladas.

2. Alumnos/as atendidos/as: Algunas entidades superan el número establecido en el contrato. Pudo constatarse que la movilidad y las coyunturas sociales, generan que la demanda se amplíe ante el requerimiento de cupos durante todo el periodo escolar. Si bien el decreto 0127 trajo la prohibición para ampliarlos, también es cierto que en el diseño del contrato se permite que su dinámica obedezca a la demanda, ya que el pago se da por niño/a matriculado/a y asistente al verificar cada mes mediante la interventoría, si el contratista tiene escolarizados/as el número acordado.

Es frecuente encontrar disponibilidad de cupos durante todo el año académico y así pudo constatarse en las visitas realizadas a las siete instituciones seleccionadas. Sólo en una de ellas no está permitido el ingreso extemporáneo de alumnos .

3. Cumplimiento de requisitos exigidos para contratar: Se comprobó que algunas instituciones no cumplen con los requisitos exigidos, lo que revela que la inspección y la vigilancia ha fallado notablemente en algunos sentidos. Se justifica el hecho, por la Secretaría de Educación, de que se imparta educación en tales condiciones, porque que existen zonas de la ciudad para las que se presentó un solo proponente, lo que obligó a asignar dichos contratos, pues “(...) si no se tiene de donde escoger, aunque se tengan dificultades, debe primar el criterio de que el niño esté en la escuela”.

4. Acompañamiento y/o asesoría de la Secretaria de Educación: Para el 42.1% de los Directivos Docentes de las instituciones visitadas, el acompañamiento y/o asesoría de la Secretaria de Educación merece una calificación que va entre 1 y 3, un 36.8% la califica entre 4 y 5 y el 21% restante, asegurara no tener suficientes elementos para emitir un concepto al respecto. Según estos, la presencia de tal dependencia solo se refleja en algunos sectores mediante los/las Jefes/as de Núcleo. El acompañamiento es nulo “se firma el contrato y dejan a la institución sola” , según lo expresa la Coordinadora de un colegio.²⁶

²⁶ Entrevista realizada el martes 22 de noviembre.

5. Manejo de Recursos: Se encontró que algunas instituciones invierten el rubro de la canasta, destinado para capacitación por ejemplo, en infraestructura. Esto está directamente relacionado con las diferencias locativas existentes entre una y otra institución, pues algunas de ellas cuentan con excelentes plantas físicas mientras que otras no cumplen con los requisitos mínimos de ventilación, luz, aseo, tamaño, etc. haciendo de la escuela un lugar poco pertinente, así como el sistema y el ambiente de aprendizaje. La precariedad en la que se presta el servicio en algunas zonas de la ciudad, se debe a las condiciones generales de los sectores en los que hay poco desarrollo urbanístico: “son comúnmente ranchitos, unidades construidas en madera, en plástico que en un momento dado se convierten en los salones donde se prestan los servicios” Sin duda alguna bajo este esquema, se está sacrificando la calidad y no existen condiciones de equidad ya que no puede hablarse de un sistema equitativo e incluyente bajo estas circunstancias, y más aun si existen instituciones en la zona centro, por ejemplo, en las que están dadas todas las condiciones de infraestructura y modernidad. El problema no se reduce, a revisar el componente académico y pedagógico como fortaleza de las entidades que no poseen buenas locaciones, debe irse más allá en aras a lograr una verificación exhaustiva de la realización del derecho en sí, bajo la perspectiva de la Dignidad Humana. Pues resulta difícil pensar entre otras cosas por ejemplo, que puedan alcanzarse buenos resultados en los procesos académicos si las condiciones relacionadas con el clima institucional, no se dan dentro de los estándares mínimos.

6. Infraestructura: No existe un real control sobre las condiciones de las plantas físicas de algunas instituciones, estas carecen de aulas con suficiente ventilación, iluminación, y espacio. Además son instalaciones en las que el hacinamiento, el encierro, la carencia de espacios para el disfrute del tiempo libre y la recreación, el difícil acceso a las aulas escolares, ponen en riesgo la salud física y mental de los/las alumnos/as y maestros/as, así como el aprendizaje en sí. Es generalizado el inconformismo de las comunidades educativas con tal situación, quienes no encuentran agradable sus lugares de estudio y trabajo y consideran que esta es la principal falencia del sistema.

6.1. Número de alumnos/as por aula: se detectó un real hacinamiento, frente al cual pareciera no haber control. Ello se debe entre otras cosas a que dentro de las directrices de los contratos no se incorporaron los criterios generales del sistema, en los que se recomienda tener cuarenta (40) alumnos/as máximo por cada aula (cifra esta que adicionalmente es alta). En el documento sólo se hace alusión al número de docentes por grupo, y su asignación se relacionó con el nivel de enseñanza y no con el número de estudiantes por atender. Si bien la mayoría de grupos no supera ese máximo, algunos alcanzan hasta 45 – 48 estudiantes.

6.2. Condiciones de sanidad: además del hacinamiento, no se respetan los parámetros de sanidad y las normas para las construcciones escolares. Aunque no es la generalidad, se encontró que el número de baños es insuficiente, y no están separados por sexo.

6.3. Biblioteca: En la mayoría de las instituciones contratistas no existe la Biblioteca como un espacio propio. Para contrarrestar esto se han dotado las aulas con “bibliobancos”, que son unas pequeñas estanterías que cuentan con algunos textos básicos conforme al nivel de enseñanza.

6.4. Placa deportiva: además del derecho a la recreación de los/las estudiantes, estas zonas son las grandes excluidas ya que en casi la totalidad de las instituciones, no existen lugares apropiados para cumplir con el mínimo de 10 horas semanales exigidas por la ley 115 de 1994. Algunos/as docentes que tienen la posibilidad de desplazarse de sus lugares de estudio con sus alumnos/as a placas deportivas cercanas lo hacen, otros/as solicitan dentro del material didáctico, juegos de mesa para “entretenerlos” en una aula o en pequeños espacios durante los descansos. Sin lugar a dudas no son aptos para ello.

6.5. Restaurante escolar: no todas cuentan con este servicio, pues el más generalizado es el de los refrigerios que se da a los/las niñas que al iniciar la semana paguen una suma de dinero entre \$200 y \$500, distribuidos proporcionalmente por grupo de acuerdo al número total del complemento entregado. Sin embargo es claro que el número de complementos entregado para su distribución, es insuficiente para la alta demanda. En algunos establecimientos quien no paga queda excluido/a del servicio por ordenes de las directivas.

Se verifico que en aquellos lugares en los que se cuenta con restaurante escolar, funciona adecuadamente.

6.6. Transporte escolar: Algunas instituciones se encuentran muy retiradas de las viviendas de los niños/as viéndose obligados/as a caminar durante largos periodos de tiempo por calles, trochas y caminos no muy adecuados. Urge realizar un estudio sobre las necesidades de los escolares en este sentido, porque estas circunstancias ponen en peligro su integridad y vida. El subsidio que brinda el Municipio mediante la provisión de tiquetes estudiantiles ha sido insuficiente, además los conductores discriminan a los usuarios que los utilizan.

6.7. Psicoorientador o trabajador social: en casi ningún establecimiento se dispone de sus servicios. Los/las maestras manifiestan que se requiere especialmente para el manejo de conflictos familiares de los/las alumnos/as, dado que es frecuente que esos ambientes no sean los mejores, registrándose con frecuencia diversos tipos de violencia, como la intrafamiliar y la sexual.

6.8. Capacitación para los/las docentes: en las visitas a los colegios, se observa que generalmente no se da, y cuando ocurre no tiene la periodicidad con la que se programa. Se pudo establecer que algunas instituciones invierten los rubros destinados a ello para mejorar otros aspectos, como infraestructura. La interventora financiera ha solicitado la adecuada inversión de los recursos en esa materia.

6.9. Idoneidad de los/las maestros/as: si se evalúa el perfil académico y laboral del grupo de maestros/as bajo una doble perspectiva que incluya las categorías en el escalafón docente y los términos de contratación, el resultado obtenido es bajo. Actualmente puede

decirse que en su mayoría las personas contratadas son licenciados/as escalafonados/as en la 7ª categoría, o estudiantes avanzados en alguna profesión. También hay un alto número de normalistas que se ubican en la categoría 1ª. No hay incorporación de profesores no docentes.

Se observaron limitaciones en cuanto el tiempo de contratación e ingresos pactados para la mayoría de docentes, quienes tienen contrato laboral a término fijo, igual o inferior a un año, generalmente por un tiempo aproximado de 6 a 10 meses y excepcionalmente 12. El salario devengado oscila entre \$528.000 y \$843.000 mensuales. Trabajan en promedio 28 horas semanales, siendo la mayor carga horaria registrada 48 y la menor 8. Otra limitante encontrada tiene que ver con la asignación de áreas conforme a su preparación, pues no se ha sido lo suficientemente cuidadosos en esto.

A pesar de los bajos salarios que reciben se percibió conformidad con ello, así como con el respeto por sus derechos; libertad de cátedra y libertad sindical (aunque manifiestan no requerirse). Pese a lo cual en una de las instituciones visitadas, el cuerpo docente puso en conocimiento de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos las limitaciones soportadas ante el temor infundido por parte de los/las directivos; manifestaron no poder expresarse, opinar y deliberar con respecto a la organización de la misma.

De otro lado, es una constante la excelente disposición del cuerpo docente para integrar, reconocer y buscar soluciones a las necesidades diferenciadas de los niños/as, se corroboró la existencia de trato amable en las relaciones con estos/as y demás compañeros/as, lo que evidencia un ambiente de tolerancia y respeto por el/la otro/a.

6.10. Calidad: La calidad de las instituciones entendida desde la capacitación docente, su nivel educativo y los resultados académicos de sus alumnos/as, es calificada por padres, madres de familia, alumnos/as y docentes de buena y excelente, quienes en su mayoría dicen estar conformes con los niveles educativos de los escolares. Sin embargo debe anotarse que se halló como característica común entre la comunidad de estudiantes y padres de familia, el desconocimiento frente a estos temas, pues en su mayoría dijeron no encontrarse en capacidad de valorar y diferenciarlos, esto puede estar directamente asociado con la ausente formación académica de los miembros de las familias de los/las educandos, pues según los resultados parciales de los instrumentos aplicados a ellos, los niveles de escolaridad que han alcanzado no superan la básica primaria (5º).

6.11. Pruebas de calidad del estado ICFES y SABER: en casi el 100% de los planteles educativos en los que se hizo el acercamiento, los/las docentes aseguraron la existencia de estrategias claras sobre el proceso de preparación para dichas pruebas, como simulacros y talleres en jornadas extras.

6.12. Conocimiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y del Gobierno Escolar: Es notoria la ausencia de claridad por parte de las madres de familia entrevistadas y de los mismos alumnos – aproximadamente un 95%- de aspectos fundamentales que ordenan la vida de la institución como el Proyecto Educativo Institucional, el Manual de Convivencia y los órganos de gestión y realización del gobierno escolar. Pese a que existen no se conoce su manera de operar, funciones y razón de ser. Los alumnos/as diferencian con dificultad sus principales derechos y deberes. Las madres y padres de familia no participan activamente en los Consejos de padre, y demás espacios afines. Algunos/as docentes no conocen ni el programa para el cual prestan el servicio, ni el tipo de población que se obligo a atender la entidad mediante la

contratación y al indagárseles sobre ello, las respuestas fueron inferidas y no se entregaron con precisión. Deberán pues tomarse mediadas al respecto, pues del conocimiento que se tenga de estos temas depende el direccionamiento de las pedagogías y modelos educativos tal y como lo exige el contrato y la normatividad particular y de Derechos Humanos vigente. Si bien se comunicó que en los PEI desde lo formal se incorporaron estrategias, programas y políticas educativas tendientes a garantizar un servicio pertinente a la población particularmente escolarizada, estos no se conocen, por lo que su aplicación es deficiente.

7. La Secretaría de Educación propone:

Ante este panorama la Administración Municipal espera suspender la contratación del servicio educativo por cobertura, y aumentar la oferta de instituciones oficiales; para esto se proyecta la construcción de 10 nuevos colegios con los dineros transferidos por EPM para ampliar *“la cobertura en las zonas donde no hay, en Llanaditas, Mano de Dios, Tricentenario –Toscana-, San Antonio de Prado, el Salado (...). En diciembre se inicia la construcción del Colegio Hector Abad Gómez que se ubicará en el centro de la ciudad, en donde hay un colegio para 1.000 estudiantes y quedará uno de 4.000”*. Esas nuevas plantas físicas, representan alrededor de 30.000 nuevos cupos y se espera una respuesta positiva a la solicitud hecha por la Secretaría de Educación Municipal ante el Ministerio de Educación en la que se pide aumentar en 300 plazas la planta docente, para estos colegios. Deberá pues verificarse las condiciones en las que se piensa iniciar el servicio en estos lugares, para que el esfuerzo se traduzca en una educación de calidad.

La construcción de tales plantas físicas, se demora aproximadamente 13 meses, tiempo en el que la administración continuará con los contratos por cobertura pues no puede desescolarizar a los/las niños.

Recomendaciones:

Sí bien el proyecto de ampliación de la cobertura educativa se constituye en una alternativa válida para garantizar la Asequibilidad al servicio de la educación de niños/as en edad escolar por la garantía de una escolarización gratuita cada vez mayor, no incorpora la educación desde una perspectiva de derecho consecuente con un enfoque integral de Derechos Humanos vinculado con la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad. Mientras políticamente el Estado, como principal responsable del tema, no propicie un giro en el entendimiento del asunto, su reglamentación y operativización reñirá con los contenidos mínimos exigibles para su garantía y las políticas adoptadas seguirán siendo impertinentes, descontextualizadas, y regresivas.

En el diseño de políticas públicas relacionadas con el derecho a la educación y los otros derechos que este implica, no puede permitirse la exclusión sistemática de la GRATUIDAD y de la obligación del Estado, y sus entes territoriales de garantizarla UNIVERSALMENTE. De manera consecuencial entonces, se considera poco acertado continuar en la ruta focalizadora y selectiva que satisface la demanda mediante la entrega de subsidios. Reducir las políticas a ello es un acto de desconocimiento de la equidad que en lugar

de transformar realidades representativamente, diluye responsabilidades. Así pues solo se concibe como acertada esta labor si se articula al reconocimiento inmediato de un compromiso gubernamental con la gratuidad de la educación.

Urge evaluar el impacto del programa de ampliación de la cobertura educativa, así lo plantea el modelo y la municipalidad tiene una deuda al respecto. Deberá darse prioridad al análisis del derecho no solo desde un enfoque cuantitativo sino a la luz de los criterios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que permite incorporar condiciones de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, y aceptabilidad de la educación, ello con el objeto de producir medidas, políticas, administrativas y financieras encaminadas a la eliminación (o, por lo menos, reducción) de todo impacto negativo, que posibiliten adecuar las estrategias y políticas gubernamentales.

En aras a la obtención de una adecuada financiación del servicio, las diferentes entidades territoriales que participan en la dirección y administración de la educación, deben incluir dentro de sus objetivos la priorización de gastos y destinación de recursos y presupuesto dentro de sus planes, programas y proyectos, con énfasis en el cubrimiento de las necesidades insatisfechas que le permitan al Estado ser el oferente principal de tal servicio público para evitar el traslado de sus funciones a terceros.

En relación con la cobertura hay dos dificultades que deben solucionarse y que fueron objeto de preocupación por parte de la Relatora de las Naciones Unidas Katarina Tomasevski: la primera es la dificultad para el seguimiento real y la credibilidad de las estadísticas ante la fragilidad del sistema de información educativa. La segunda y principal dificultad es el desfase que se ha venido presentando en el país entre cobertura y deserción, pues sin lugar a dudas cuando la realización del derecho se analiza en términos de cobertura, lo que realmente importa conocer no es sólo el número total de niños/as matriculados/as (*cobertura bruta*), sino los/las niños/as en edad escolar que están efectivamente asistiendo a las instituciones educativas (*cobertura neta*). En Medellín por ejemplo, la cobertura neta es de aproximadamente un 80%, y la tasa de deserción es del 12%, lo que quiere decir que en el 2004 de los 16.000 cupos aumentados por cobertura, 14.000 fueron abandonados. Cabe también anotar la dificultad para el seguimiento real y la credibilidad de las estadísticas que dan cuenta de la cobertura, y del desfase que se ha venido presentando en el país entre ésta y la deserción²⁷.

Debe enfatizarse por parte de las instancias a cargo del control, la inspección y vigilancia de la prestación del servicio educativo, el hecho de que la garantía del derecho no se cumple con el ofrecimiento de un cupo, pues una educación impartida bajo criterios plenos y dignos requiere condiciones mínimas pedagógicas y de infraestructura que garanticen entre otras tantas cosas, la

²⁷ De acuerdo con la Contraloría General de cada 100 niños/as que ingresan a la educación básica, solo 47 terminan su ciclo y son la pobreza, el desempeño escolar deficiente y la falta de cupos, las principales causas que han hecho que este fenómeno actualmente perjudique al 53% de la población escolar colombiana. Los costos no solo son culturales y sociales, sino financieros pues en el 2004 las pérdidas económicas del Estado ante el abandono de 760 mil estudiantes ascendieron a 680 millones de pesos.

motivación y por ende la calidad en el aprendizaje. Es fundamental centralizar su gestión en la verificación de tales condiciones para propiciar con ello la toma de decisiones y de requerirse la imposición de sanciones ante el incumplimiento de los términos pactados.

Se requiere la realización de un diagnóstico más específico por niveles educativos en zonas de la ciudad en el que se analice detalladamente el crecimiento de la población escolar; su movilidad; las capacidades de ingreso; Infraestructura educativa cercana a la población escolar, entre otros. Que sea el hilo conductor de las decisiones.

Los entes de control debemos revisar la manera de conformar el banco de oferentes, pero muy específicamente a los procesos de contratación de los proponentes y a la revisión de sus propuestas, para así verificar la adjudicación de los contratos, de manera que pueda garantizarse mínimamente, el cumplimiento de los requisitos exigidos y asegurar así, la prestación adecuada del servicio desde los procesos contractuales.

Se apoya la iniciativa de la Comisión Nacional de Seguimiento a las Recomendaciones de la Relatora, en la que se solicita al Gobierno colombiano realizar una invitación oficial al Señor Vernor Muñoz actual Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, con el fin de que visite Colombia en el 2006, y realice el seguimiento a la situación del tema educativo en la nación, exigiendo informes al Estado en el cumplimiento de las recomendaciones realizadas en el 2004 por su antecesora.

Es importante mejorar las estrategias que dirigen los Procesos de participación al interior de los establecimientos educativos, pues se advierte la ausencia en la rutina escolar de la conexión entre los derechos a la educación y a la participación.

Deberá pensarse en el mejoramiento de iniciativas normativas como las Juntas Municipales de Educación JUME, así como a los Foros sobre educación para poner en el debate público temas de ciudad como la calidad, y la pertinencia del sistema educativo actual. Del mismo modo la comunidad, en un ejercicio de ciudadanía, debe empezar un proceso organizado de control ciudadano al tema de la exigencia de la educación como derecho, para ello podrá valerse del mecanismo de la veeduría.

DISEÑO METODOLÓGICO

1. Registro-Diseño Metodológico:

El anterior informe se construyó para la indagación parcial acerca del estado del Arte en la práctica, satisfacción y garantía de los Derechos Humanos particularmente el derecho a la EDUCACION en cinco (5) instituciones que prestan el servicio educativo bajo el Programa de Ampliación de la cobertura en la ciudad de Medellín. Una vez delimitado el problema objeto de estudio, se seleccionaron cuatro (4) categorías o variables, estas responden a los conceptos de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, y aceptabilidad de la

unidad de análisis: la cobertura educativa. Se buscó acopiar información de carácter secundario que diera cuenta del comportamiento del derecho en mención.

2. Acerca de los sujetos, sus lugares y tiempos

2.1. Para el estudio se contempló el año escolar del 2005, que a la fecha se cumple para la prestación del servicio educativo por cobertura en la ciudad. Se realizó en cinco (5) establecimientos y siete (7) de sus sedes ubicadas en la zona centro oriental: barrios Llanaditas- Altos de la Torre y la Esperanza; en la zona noroccidental: barrio el Picachito-sector el Triunfo-; en el corregimiento de Alta vista: Barrio La Esperanza y el sector de la Perla-.

Establecimientos educativos:

- Centro Pedagógico Federico Froebel Comuna 8. Tres sedes: La Esperanza, Llanaditas y la Torre.
- Colegio Básico Golondrinas comuna 8
- Colegio CEDEPRO: en tres sedes, dos ubicadas en el corregimiento de Alta vista (Seccional “Nuevo Amanecer” y el colegio CEDEPRO) y otra en el Picacho, comuna 6 Seccional “El Triunfo”

3. Mapeo

De los sujetos: Los sujetos o fuente primaria con quienes se desarrolla la investigación, constituyen una muestra significativa más no representativa de la población que integra la comunidad educativa en términos de la cantidad. Lo significativa se entiende por el poder y capacidad de representación que les ha otorgado la comunidad educativa al ser elegidos como sus representantes en los órganos de dirección de las instituciones. Además por el énfasis dado a la investigación análisis situacional y de caso, como medio para determinar el comportamiento del objeto de estudio. Básicamente en esta interesa valorar la calidad de los testimonios brindados y el modo como los sujetos interpretan la realidad en la que interactúan como sujetos de derecho. Los/las seleccionados fueron:

Seis (6) directivos docentes y seis (6) docentes; trece (13) alumnos/as y quince (15) Madres y/o padres de familia en su mayoría integrantes del Gobierno Escolar. El Secretario de Educación Municipal; la Subsecretaria de Planeación de la Secretaría de Educación Municipal; una Planificadora en educación de la Subsecretaria de Planeación; la Interventora del programa ampliación de la cobertura educativa; la presidenta de ASDEM (Asociación de Educadores de Medellín), los/las integrantes de la Junta Directiva de ADIDA (Asociación de Instructores De Antioquia) y un Experto temático Integrante de la Plataforma Nacional por el Derecho a la Educación y de la Mesa de movilización social por el derecho a la educación, investigador de la Corporación REGION.

4. Herramientas y estrategias de recolección de información:

Se diseñaron nueve (9) instrumentos para recolectar la información: ocho (8) cuestionarios -guías para entrevistas semi estructuradas con los sujetos: padres- madres, alumnos, docentes, directivos docentes, entre otros. Una (1) guía de observación para determinar las condiciones de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de las instituciones educativas. Además se acopiaron testimonios libres de otros actores e información fotográfica. Para reconstruir el objeto

Se emplearon además de las fuentes ya señaladas (bibliográficas, estudios o investigaciones pertinentes al tema). En total se aplicaron cincuenta y cuatro (54) entrevistas guiadas a los representantes de la comunidad educativa, personas a cargo de la prestación del servicio, de su inspección y vigilancia y a expertos en el tema. También se emplearon siete (7) guías de observación, (una por cada institución), testimonios orales, registros fotográficos, y archivos administrativos.

5. Acopio de información:

Los datos se recopilaron y se sistematizaron haciendo acopio de información cuantitativa pero básicamente cualitativa y desde la cual se interpreta, se analiza y se realizan inferencias o conclusiones.

POBREZA Y HAMBRE EN LA CIUDAD

Situación actual

La calidad de vida en la ciudad ha mostrado avances. Se observa un mejoramiento en algunos componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en términos de indicadores como cobertura en educación, en servicios públicos domiciliarios y en relación con la salud. La disminución en los homicidios ha incidido en un aumento en la esperanza de vida de la población, siendo un resultado importante en la perspectiva del desarrollo humano, objetivo integral que inspira el Plan de Desarrollo de la actual administración. No obstante, a pesar de esos avances, la situación de pobreza y de miseria, *medida en términos de ingresos*, continua manteniendo niveles muy altos.

Desde la perspectiva de derechos y capacidades, se continua en presencia de una ciudad inequitativa, donde prevalece la exclusión social, sin que exista igualdad de condiciones y oportunidades para que los ciudadanos y ciudadanas puedan alcanzar sus aspiraciones y realizaciones humanas, las cuales no solo tienen que ver con bienes materiales, sino también con el ejercicio de los derechos sociales, políticos y culturales. Desde esta perspectiva se considera la pobreza como la vulneración a los derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de 1948.

Cifras de Pobreza e indigencia

La “Misión contra la Pobreza” estima la población total de la ciudad en 2.368.000 habitantes, de los cuales el 49,2% se encuentran *bajo Línea de Pobreza (LP)*²⁸, es decir, 1.164.000 personas, mientras que 282.000 personas, viven *bajo la línea de indigencia o pobreza extrema*²⁹, o sea el 11.9%³⁰. Significa lo anterior que estas poblaciones carecen de las condiciones para vivir dignamente. Según estas cifras los ingresos de la población indigente equivalen a \$69.000 mensuales (el 18% de un SMLV), recursos que no alcanzan para cubrir los elementos básicos que integran la canasta familiar, cuyo costo según el DANE asciende en la actualidad a \$340.000 pesos.

Conforme a la encuesta de personas sisbenizadas, en la ciudad a junio de 2005 había un total de 1.252.003 registradas, o sea el 59.80%³¹. Si se compara esta cifra con los datos suministrados por la “Misión Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad”, el número de personas por debajo de la Línea de Pobreza es muy similar, o sea que, “con certeza se puede afirmar que más de un millón de personas en Medellín y 1.5 millones en todo el Valle de Aburra se encuentran en esta lamentable situación”³².

Pobreza e indigencia en Medellín vs. Bogotá, Cali, Barranquilla

Medellín es entre las cinco principales áreas metropolitanas del país, el área que registra los niveles más altos de población en marginalidad y pobreza, muy cerca al promedio nacional que está en 52.6%. Bogotá y Cali registran tasas similares de población *indigente* (6,5% y 6.0% respectivamente) y el mismo nivel de pobreza, mientras que Barranquilla está cerca de Medellín siendo ésta la ciudad con mayor porcentaje de población pobre e indigente.

Mirando la Encuesta de Calidad de Vida³³, encontramos un factor que explica en gran medida el porqué esa brecha de pobreza que ha permanecido siempre constante en el tiempo, continua perpetuándose en casi la mitad de la población de la ciudad. La explicación es que se continua en presencia de una ciudad profundamente inequitativa, excluyente y segregada, donde la concentración del ingreso se centra en una minoría, la distribución del mismo es desigual, y no ofrece igualdad de condiciones y oportunidades a los ciudadanos haciéndolos incapaces de proveerse de los medios para la generación de su propio bienestar. Esta inequidad se refleja tanto desde el punto de vista de estratificación socioeconómica, como por ubicación territorial geográfica y por género.

²⁸ La línea de pobreza hace referencia al porcentaje de personas cuyos ingresos no permiten cubrir el costo de una canasta básica de consumo (alimentos, vestuario y vivienda). Según los parámetros internacionales de medición está establecida sobre dos dólares de ingreso diario (4.600 día).

²⁹ La línea de indigencia o pobreza extrema se refiere al porcentaje de personas cuyos ingresos no permiten cubrir el costo de una canasta mínima de alimentos para subsistir y está establecida sobre un dólar (\$2.300 día)

³⁰ Gutiérrez, José Fernando, Propuesta por una generación incluida y con derechos en la ciudad de Medellín. En ponencia presentada en el 2° Congreso de Ciudad, Medellín, septiembre de 2005

³¹ Encuesta Sisben, Alcaldía de Medellín.

³² Cálculos de Jorge Bernal Medina, 2° Congreso de Ciudad. Medellín, Octubre de 2005

³³ Encuesta de Calidad de Vida, Alcaldía de Medellín, 2004

Ingresos por estratificación socioeconómica

De acuerdo a los datos suministrados por la ECV, el promedio de ingresos mensuales para la población de Medellín equivale a \$514.778 pesos. No obstante, se observa una marcada diferencia de ingresos por estratos. Mientras que el promedio del estrato uno es de \$300.231 mensuales, el del estrato seis equivale a \$1.822.835 al mes, en otras palabras significa que en promedio el estrato seis recibe 6 veces más, que el estrato uno.

Distribución de la población en Medellín según estratos

La estratificación socioeconómica está íntimamente relacionada con la generación de ingresos. En este sentido la ECV revela que en el estrato 2 se encuentra el 38% de la población de Medellín y solo una proporción de un 3% pertenece al estrato 6.

Por otro lado, "Viendo las cifras de servicios públicos de Empresas Públicas en las que se reseña el número de instalaciones de energía en viviendas del municipio de Medellín, por estrato socioeconómico, según barrio, comuna y corregimiento, encontramos que en comunas como Popular y Santa Cruz el 100% de las viviendas son de estrato 1 y 2 y no hay una sola vivienda de otros estratos. Es decir, que allí sólo viven pobres y muy pobres. En otras comunas tal el caso de Manrique, Aranjuez, y 12 de Octubre, el 100% de las viviendas está en los primeros tres estratos (bajo-bajo; bajo y medio-bajo). En contraste encontramos que en comunas como Laureles, el 96.% corresponde a los estratos 4 y 5, y en el Poblado el 65,2% de viviendas se encuentra en estrato 6 y el 92% entre el 5 y el 6. Desde la perspectiva de la inclusión y de la igualdad social, estamos ante un territorio profundamente segregado, dividido en términos socioeconómicos"³⁴.

Según EPM, el mismo porcentaje de población (78%) que existía en el 2002 en los estratos uno, dos y tres, se conserva en el 2004, observándose una tendencia en la última década al aumento del estrato dos (bajo), una disminución de personas en el estrato cuatro (medio) y un mantenimiento (e incluso incremento del estrato seis (alto).

Ingresos por género

Cada vez se evidencia más que la remuneración de las mujeres es notablemente inferior respecto a la de los hombres, así realicen el mismo trabajo y ocupen los mismos cargos. Según la ECV las mujeres de Medellín reciben el 85% (\$467.533 mensuales) de lo que reciben los hombres (\$550.033). (Ver anexo gráfica 6)

Llama la atención la diferencia tan notoria que existe entre género en los estratos más altos de la ciudad como son las comunas de el Poblado y Laureles, donde los hombres perciben mayores ingresos. En el estrato 6 se presenta una diferencia de 60% en contra de las mujeres, mientras que en el estrato 1 la diferencia disminuye casi a una tercera parte, o sea, un 23%.

³⁴ Bernal Medina, Jorge. Crecimiento, Equidad y lucha contra la Pobreza. 2° Congreso de Ciudad. Medellín, Septiembre 26 de 2005.

Esta lógica perversa que promueve la espiral de exclusión, además de afectar a las mujeres, se proyecta hacia otro grupo de población mucho más vulnerable como son los niños y las niñas. De acuerdo a la ECV, en Medellín y su Área Metropolitana existen cerca de 60.000 menores trabajadores, la mayoría de los cuales se ocupan en el mercado laboral informal.

El Índice de Desarrollo Humano - IDH

El IDH es una herramienta importante para determinar el nivel de desarrollo humano de un país o región. A partir de este indicador se puede asimilar el nivel de generación de capacidades y oportunidades de las que dispone los habitantes de Medellín para lograr un mejoramiento de la calidad de vida, en tres niveles de logros: *esperanza de Vida, nivel educacional y PIB/Per cápita*.

- **Componente Esperanza de Vida:** En los países más pobres la esperanza de vida se sitúa entre los 40 y 50 años, pero en casi todos los países que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE es de al menos 75 años.
Para el caso de Medellín la "esperanza de vida en los hombres es de 67.6 años, mientras que en las mujeres es de 77.3 años (10 años de diferencia). Sin embargo en las comunas 1, 2, 3, y 4 la esperanza de vida de los hombres es de 63 - 64 años mientras que la de las mujeres en esas mismas comunas es de 81- 74- 76 y 71 respectivamente"³⁵.
- **Logro educativo:** Este componente es muy importante para el alcance de un nivel de vida adecuado ya que el acceso a la educación facilita la posibilidad de mejorar la calidad de vida y obtener mayores ingresos. La obtención de ingresos más altos posibilita acceder a la satisfacción de un mayor número de necesidades humanas. Esta situación se refleja claramente en la situación de logros educativos vs. ingresos de las mujeres pertenecientes a los estratos 1 y 6. Según la ECV el ingreso de las mujeres de el Poblado (\$1.170.335) es cuatro veces mayor que aquellas de Santa Cruz (\$254.288), y mientras el logro educativo de las primeras es de 0.9491, el de las segundas es de 0.8349.
- **PIB per cápita:** Desde el punto de vista de género se encuentra una gran diferencia entre ambos sexos. "Para los hombres el PIB - per cápita es de \$8.387, en tanto, para las mujeres es de \$4.784, prácticamente la mitad de los hombres"³⁶; pero si se mira desde el punto de vista geográfico, la situación es la misma, según la ECV "al día de hoy, la comuna de mayor ingreso per cápita, percibe cinco veces más que las comunas de menores ingresos"³⁷.

El IDH se convierte en una medida de comparación internacional del desarrollo humano y permite clasificar a las regiones según su grado de desarrollo en tres niveles alto (superior a 0.8), medio (entre 0.8 y 0.5) y bajo (inferior a 0.5).

³⁵ Bernal Medina, Jorge. Crecimiento, Equidad y lucha contra la Pobreza. 2° Congreso de Ciudad. Medellín, Septiembre 26 de 2005.

³⁶ Ibid

³⁷ Encuesta de Calidad de Vida, Planeación Municipal, 2002

Para el caso de Medellín, el IDH en 2004, según la ECV, presentó un valor de 0.7886, un nivel medio dentro de la clasificación internacional, que la ubica en la línea de países como Ucrania, por debajo de los países Europeos y de países de América Latina como Cuba, Panamá, y Venezuela.

Esta situación se aplica para la mayoría de las comunas y los corregimientos exceptuando las comunas 11 (Laureles) y 14 (poblado) que tienen un IDH de 0.8618 y 0.9106 respectivamente, es decir, que están clasificadas en un nivel alto similar a los países de más alto desarrollo humano del mundo (Noruega, Canadá). "Es inaceptable diferencias de 25 puntos de desarrollo humano entre El Poblado y Palmitas o de 19 puntos entre El Poblado y El Popular"³⁸. (Ver anexo tabla 3)

Pobreza vs. hambre e inseguridad alimentaria

La máxima expresión de la pobreza, sin lugar a dudas es el hambre. Tanto a nivel municipal y departamental se reconoce que efectivamente hay un problema grave en la ciudad de pobreza, que se expresa en la faceta mas cruda que es en el hambre de un segmento muy amplio de la población.

En este contexto encontramos que en nuestra ciudad se está vulnerando permanentemente el artículo 49 consagrado en la Constitución colombiana, el cual plantea que la seguridad alimentaria debe ser un derecho de todos los ciudadanos.

Lo anterior se evidencia en que gran parte de la población de Medellín no tiene resuelta la subsistencia a través de la alimentación. Cerca del 50% de los habitantes participan de manera precaria de la distribución del bienestar, la posibilidad de acceder al conjunto de bienes y servicios básicos es cada vez más baja, gran parte de ellos pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sisben y presentan deficiencias marcadas en los niveles de formación, y más grave aun en su alimentación. Según palabras del Gobernador de Antioquia "once de cada cien personas en Medellín esta en condiciones de indigencia y físicamente aguantando hambre"³⁹.

El costo del consumo de alimentos tiene un peso mucho mayor en las familias de menores ingresos que en las de ingresos altos, se estima que el 80% del ingreso de las familias pobres, lo invierten en alimentación.

"La situación nutricional de los habitantes de Medellín y el Valle de Aburrá no es normal. Niños con estatura reducida, jóvenes con bajo peso, alto número de hogares que recurre a la mendicidad para comer, recurrencia en la carencia diaria y semanal de alimentos y adultos pre-obesos y obesos, son algunos de los indicadores que reflejan el mal estado de lo habitantes de la subregión más poblada"⁴⁰

³⁸ Bernal Medina, Jorge. Crecimiento, Equidad y lucha contra la Pobreza. 2° Congreso de Ciudad. Medellín, Septiembre 26 de 2005.

³⁹ 2° Congreso de ciudad, septiembre de 2005

⁴⁰ El Colombiano, 7 de noviembre de 2005.

Aquí hay un problema cultural enorme en materia de alimentación, lo reseña Marta Cecilia Álvarez ⁴¹, de la Universidad de Antioquia, en un estudio reciente donde muestra, entre otros aspectos, que el bajo nivel cultural incide en el problema de inseguridad alimentaria. Algunos rasgos de dicho estudio corroboran la situación de pobreza que se vive en la ciudad:

- En Medellín cerca del 60% de los hogares están en inseguridad alimentaria porque dejaron de comprar alimentos indispensables, porque comieron menos en el hogar o porque en algún momento algunos de los adultos o de los niños tuvieron la sensación de hambre
- Cerca del 35% de los hogares se sienten con inseguridad alimentaria moderada y severa". La semana anterior a la encuesta en el estrato 2 en Medellín el 51% no consumió frutas, el 35 % carne de res, el 79% carne de cerdo, el 25% leche y el 26% verduras.
- El 1% de los estratos 4 y 5 no dispuso de carne, el 3.5% de leche, el 5.3% de leguminosas y el 9.7% de frutas.

Según sus palabras "vemos que la alimentación de estos hogares tiene carencias alimentarias importantes, porque los alimentos que reportaron no consumir son las fuentes de minerales, vitaminas, de fibra y de otras sustancias que actúan como protectores y promotores de la salud y la nutrición".

Como consecuencia de dicha situación diagnostica al "37.8% de los menores de 11 años con desnutrición crónica,..y que el 5.7% de la población adolescente presenta problemas de crecimiento".

Plantea además que "una tercera parte de los hogares recurre a la limosna para poder comer".

En nuestra ciudad, la situación de inequidad y pobreza se manifiesta, entre otros factores, en muertes por desnutrición infantil y enfermedades endémicas, indicando el franco deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población.

Este fenómeno afecta con mayor frecuencia a la población infante, así lo indican algunos datos presentados por la Secretaría de Salud municipal en el 2° Congreso de Ciudad, "En el año 2004 se presentaron 13 casos de mortalidad en Medellín por desnutrición en menores de cinco años, y en el 2005 se presentaron en el primer semestre seis (6) casos, es decir, tres (3) casos más que en el mismo período de 2004...la desnutrición presenta una tasa de mortalidad de 5 por cada 100 mil menores de cinco años, en los últimos tres años". Estas tasas podrían reducirse hasta en un 25% con inversión desde otros sectores. La meta para Medellín 2004-2007 es reducir la mortalidad en un 10% , evitando 2 muertes por año.

⁴¹ Alvarez U., Marta Cecilia. Perfil nutricional de los hogares urbanos de Medellín y el Valle de Aburrá. Investigación de la Escuela de Nutrición y Dietética de la U de A. 2005

Acciones desarrolladas por la administración municipal en materia de Seguridad Alimentaria

Al hacerse una lectura a las políticas de parte de la actual administración para enfrentar el fenómeno de la inseguridad alimentaria vemos que el gobierno local, en su Plan de Desarrollo 2004 - 2007, orientado en el principio de la corresponsabilidad, en la Línea Dos "Medellín, social e incluyente", plantea alternativas en pro de atender a la población que se encuentra en una condición de completa vulnerabilidad y marginalidad social.

En esta línea se contemplan los programas: "*Prevención para disminuir el riesgo*" y "*Medellín con seguridad alimentaria*", los cuales se desarrollan a través de la Secretaría de Bienestar Social, y tienen como propósito "minimizar el riesgo y disminuir la vulnerabilidad, mejorando las condiciones de vida de la población en riesgo social, busca seguridad alimentaria de preescolares y escolares focalizados, la educación y atención alimentaria familiar, la promoción de la nutrición escolar, la adquisición de hábitos de vida saludables y el establecimiento de un sistema de vigilancia nutricional y de articulación intersectorial"⁴². Este programa está dirigido a brindar "atención en seguridad alimentaria a menores, jóvenes escolares, mujeres gestantes, ancianos y familias en alto riesgo, a través de la complementación alimentaria y la educación nutricional y social"⁴³.

Según el Subsecretario de la oficina de Bienestar Social⁴⁴ "la filosofía del programa de Complementación Alimentaria es que hay unos grupos y sectores poblacionales que por su extrema vulnerabilidad necesitan una ayuda alimentaria inmediata que tiene que ver con paliar el tema del hambre, a esos grupos focalizados se les brinda un subsidio alimentario y educación en buenos hábitos alimentarios nutricionales para ellos y sus familias"

Uno de los programas pilares es el de *Restaurantes Escolares y comunitarios* que tiene como fin contribuir a mantener y mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población escolarizada de establecimientos oficiales en rangos etáreos de 5 a 17 años, con problemas de desnutrición y vulnerabilidad, de los niveles 1, 2 y 3 del Sisben, durante el calendario escolar mediante el suministro de un complemento alimentario (hasta un 30%). Este programa se fortaleció en el 2004 con el componente *PanParaPaz*, el cual consiste en un paquete de complemento alimentario para fines de semana, festivos y época de vacaciones.

Del programa de Restaurantes Escolares se han beneficiado el 52.6% de las personas de los niveles 1, 2 y 3 del Sisben y el 96.9% de los estratos 1,2,3.

Con el propósito de ampliar la cobertura en asistencia alimentaria, la Alcaldía de Medellín, a través de la Secretaría de Bienestar Social, implementó en el 2004 otros programas como son: *Vaso de Leche*, *Buen Comienzo*, *Madre*

⁴² Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007

⁴³ Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007

⁴⁴ Entrevista con el Dr. Giovany Celis, Subsecretario de la Oficina de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín. Noviembre de 2005.

Gestante y Lactante, Buen Vivir y Adulto mayor, pero algunos de los ellos solo se iniciaron en el 2005.

Todos los programas van acompañados del componente de educación nutricional y social para la población objeto de los proyectos, a fin de buscar la promoción de estilos de vida saludables, a escolares, padres de familia, comités y comunidad en general, pues según la Directora de la Secretaría de Bienestar Social, Beatriz White, "el hambre no es un problema de llenar la barriga sino de educación".

Cobertura de los programas⁴⁵

- Restaurantes Escolares: En la zona urbana 149.852 usuarios y en la zona rural 12.703, para una cobertura total de 162.555 niños y niñas. (En el año 2004 se atendieron 152.942 usuarios y en el 2005 159.350).
- Paquete fin de semana PanParaPaz: Es un componente complementario de Restaurantes Escolares. En la zona urbana se atendieron 97.324 usuarios y en la zona rural 12.703, para una cobertura total de 110.000 niños y niñas del Restaurante Escolar.
- Vaso de Leche: Inició en el 2003. La población objeto son escolares matriculados en instituciones educativas oficiales, incluyendo las de cobertura que no reciben el servicio de restaurante escolar. La cobertura del servicio en la zona urbana es de 123.280 usuarios y en la zona rural es de 7.720, para una cobertura total de 140.000 niños y niñas.
- Buen Vivir: Se inició en el año 2004 una prueba piloto con 1.500 niños y niñas, a la fecha se han beneficiado 4.081.
- Buen Comienzo: Inició en el 2005. Busca promover el desarrollo integrado e incluyente de la primera infancia (menores de seis años), en las áreas de nutrición, salud y recreación del cual se han beneficiado 12.897 niños y niñas.
- Madre Gestante y Lactante: Inició en el 2005. Está dirigido a madres gestantes de los niveles 1 y 2 del Sisben que tras el primer control prenatal tengan algún riesgo de desnutrición. Además de recibir el complemento alimentario, las madres se vinculan a actividades de educación y prevención en salud que ayuden a mantener un estado saludable que propicie el nacimiento de un bebé sano. Hasta la fecha se han tendido a 2.250 madres
- Complementación Alimentaria para el Adulto mayor⁴⁶
Este programa se inició en el año 2004 y está dirigido a los adultos mayores que se encuentran en extrema vulnerabilidad y en estado de abandono o

⁴⁵ Información suministrada en entrevista al Dr. Humberto Ramírez Ramírez, Coordinador oficina de Complementación Alimentaria y la Dra. Marta Sierra, Coordinadora Programa Buen Vivir. Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín. Noviembre de 2005.

⁴⁶ Entrevista a la Dra. Teresa Aguilar Rodríguez, Coordinadora de la Unidad del Adulto Mayor y a la Nutricionista Marcela Arango Lenis. Secretaría de Bienestar Social de la Alcaldía de Medellín. Noviembre de 2005.

indigencia. Contempla dos modalidades, una es el modelo institucionalizado y otra la entrega de un paquete alimentario, ambos con cobertura urbana y rural.

El modelo institucionalizado atiende a 700 ancianos en la Colonia de Belencito (o Unidad de Atención a la Tercera Edad). Allí se les brinda atención integral en servicios de alimentos, cuidados de enfermería y alojamiento, cubriéndoseles el 100% del requerimiento nutricional a través de unas minutas estándares que se les entrega diariamente establecidas para hombres y para mujeres, según su estado patológico.

La segunda modalidad es el componente complementario de atención denominado "Plan Nacional de Alimentación Juan Luís Londoño de la Cuesta", el cual funciona desde el año 2003 y está reglamentado por el decreto 1887 de septiembre 6 del 2005. Funciona bajo dos modalidades de atención que cubren el 30% de los requerimientos nutricionales:

1) La entrega mensual de un paquete alimentario compuesto por productos de la canasta básica. La cobertura en el año 2005 ha sido de 5.292 adultos mayores.

2) La entrega diaria (de lunes a viernes), de un almuerzo completo y balanceado a los adultos mayores de 60 años priorizando a los de mayor edad que están desplazados y tengan dificultades o discapacidades físicas. La cobertura en el 2005 ha sido de 1.520 ancianos atendidos en 12 comedores instalados en varios sectores de la ciudad (la meta física es atender 11.436 ancianos e instalar 57 comedores).

Otros servicios complementarios

➤ Educación

Todos los programas están acompañados del componente de educación alimentaria y nutricional. A los adultos mayores beneficiarios se les capacita en temas relacionados con la alimentación en la tercera edad y hábitos de vida saludables haciendo énfasis en la adecuada utilización de estos paquetes alimentarios. Las charlas educativas se hacen mensualmente a un 20% de los adultos con rotación mensual.

Se ha capacitado en educación nutricional y social al 45% de los escolares, al 20% de los padres de familia beneficiarios y al 100% de los Comités administradores de los de los restaurantes escolares (470).

➤ Evaluación y seguimiento nutricional

Desde el año 2004 se ha venido realizando evaluación nutricional a una muestra estadística del 10% de los usuarios escolares, la cual se realiza al principio y al final del año. Con relación a la recuperación nutricional, se realiza por muestreo estadístico evaluaciones anuales, donde se observa un cambio positivo en el indicador de riesgo de desnutrición crónica, que pasó de 44.0% en el año 2004 a 42.5% en el 2005.

En el caso de los adultos mayores se les hace visitas domiciliarias a un porcentaje de los usuarios con el fin de mirar el impacto del programa.

➤ **Interventoría**

Se realiza permanentemente seguimiento e interventoría externa a la ejecución de los proyectos de complementación alimentaria a través de un convenio interadministrativo con la U de A, (con el acompañamiento de Funcionarios de las Unidades Integrales y con los integrantes de los Comités Administradores en cada institución educativa. En el año 2005 a través del Presupuesto participativo en la comuna 15 se implementó la veeduría ciudadana para los proyectos de complementación alimentaria de esta comuna).

➤ **Metas de los programas**

De acuerdo a las metas contempladas en el Plan de Desarrollo, la mayoría de los programas las vienen cumpliendo en buena medida, incluso algunos como el de complemento alimentario para adulto mayor, las han superado ya que tenía contemplado atender anualmente 1.000 ancianos y a la fecha se han beneficiado 5.292 usuarios. Esto se debe, según la coordinadora del programa, al componente complementario del Plan Nacional de Alimentación Juan Luís Londoño, el cual no estaba contemplado, y también al proceso del presupuesto participativo a través de los consejos consultivos donde los voceros comunitarios le apuntaron al programa de complementación alimentaria.

El otro programa que superó la meta es el de Restaurantes Escolares que tenía previsto atender 150.000 escolares ya a la fecha ha atendido 159.350

Recomendaciones

- La lucha contra la pobreza debe tener una política pública. Es por ello que la lucha por la equidad debe orientarse a la formulación de políticas públicas que contribuyan de manera efectiva al propósito de lograr la generación de condiciones que permitan el acceso a oportunidades para la población en situación de pobreza y miseria, y para que las necesidades de estas personas se conviertan en la prioridad de las agendas de políticas públicas.
- El Estado debe cumplir la tarea reguladora de los mercados en función de la protección de los derechos económicos, sociales, y culturales de la población. De igual forma debe cumplir la función redistributiva de los ingresos y de la riqueza, orientada a modificar la estructura tributaria para hacerla más equitativa, a fin de garantizar la superación de la pobreza, una política social de gasto público redistributiva a favor de los pobres; a la vez que sea más eficaz en el cumplimiento de objetivos de inclusión social, de la superación del hambre y la prestación y acceso real a los servicios sociales de la población, desde una perspectiva universalista.
- La administración municipal debe trazar estrategias para encontrar salidas al problema y liderar acciones en la materia, reconociéndose que la superación de la marginalidad y la pobreza que padece la ciudad no es un asunto exclusivo del Estado. Se hace necesario crear instrumentos de actuación y concentrar los esfuerzos de toda la sociedad para trazar una ruta de acción conjunta, comprometer a los diversos sectores sociales que la conforman triangulando esfuerzos del sector público y privado, de los

actores sociales, económicos, políticos y académicos para buscar acciones integrales sostenidas.

- Para el logro de la superación de la pobreza y el hambre en la perspectiva de un desarrollo humano democrático, se requiere del concurso de la sociedad civil y especialmente la participación de la población pobre en la formulación de políticas públicas para tales fines.
- Involucrar a toda la ciudadanía de manera participativa en la construcción creativa de alternativa solidarias de producción, con miras a garantizar posibilidades plenas de realización del derecho fundamental a la alimentación de todas las personas que habitan ciudad, sin distingo alguno.
- Se requiere una mayor interlocución y diálogo social entre el Gobierno nacional y las organizaciones de la sociedad civil para conocer los avances en el cumplimiento de las metas y objetivos de desarrollo del milenio.
- La participación y visibilización de los pobres es fundamental para la superación de la pobreza y el hambre.
- Promover un crecimiento pro-pobre que ayude en la redistribución y la equidad.
- Llevar a cabo las recomendaciones que hace recientemente la Veeduría al Plan de Desarrollo 2005: "Es necesario, formular y llevar a cabo una política de lucha contra la pobreza, política que podrá implicar la ampliación de las metas del plan de desarrollo en sus diferentes líneas. Si este problema no se atiende de manera urgente y contundente, no va a mejorar el Índice de Desarrollo Humano en Medellín, y no se logrará reducir la pobreza y la desigualdad en nuestro territorio. Hay que estudiar programas de choque, amarrados a educación y salud y de manera urgente y en lo posible masiva, para otorgar ingresos monetarios a las personas más pobres de la ciudad".
- Se requiere materializar la propuesta contemplada en el Plan desarrollo: en el sentido de "impulsar un pacto social contra la pobreza orientado a lograr la materialización de los derechos constitucionales y legales que amparan al ciudadano, con prioridad en la provisión de los mínimos vitales a la población más vulnerable". Este Pacto debe garantizar la satisfacción de los derechos sociales, en medio de un ambiente de respeto integral de los derechos humanos.