

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 2 evaluados en relación con la equidad para el caso colombiano

Jessica Paola Castellanos Triana*

Resumen

Este trabajo aborda los Objetivos de Desarrollo del Milenio 1 y 2: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” y “Lograr la enseñanza primaria universal”, los cuales se evalúan desde el punto de vista de diferentes autores, como Amartya Sen, Michel Foucault, Thomas Dye, entre otros. Adicionalmente, se evalúan estos objetivos como políticas públicas, teniendo en cuenta sus enfoques, sus actores y sus finalidades. Por último se fija la relación e interacción de estos objetivos con el concepto de equidad.

Palabras clave: políticas públicas, Objetivos de Desarrollo del Milenio, pobreza extrema, enseñanza (educación), equidad.

Clasificación JEL: D63, I20, I28, I30, I32, I38.

* Estudiante VIII semestre del Economía, Universidad Central. Correo electrónico: ycastellanost@ucentral.edu.co

Introducción

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron establecidos en el 2000 por 189 países bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con los cuales se hace un compromiso mundial para la reducción de la pobreza, sus fuentes y sus manifestaciones. Luego se fijaron otros objetivos y metas por parte de los gobiernos para reducir los principales problemas y dificultades que padece la humanidad en general. Estos objetivos comprometen tanto a países desarrollados como a los que están en vías de desarrollo; en esta interacción, los países más favorecidos hacen un aporte de cooperación a los menos favorecidos, por medio de donaciones de deuda, medidas en el comercio internacional (interconexión comercial) y facilidad de acceso a tecnología y medicamentos. Del mismo modo, los países en vías de desarrollo se comprometieron a desplegar una serie de políticas que ayudarán a afrontar las limitaciones estructurales de sus países.

En este trabajo se abordarán los primeros dos ODM: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” y “Lograr la enseñanza primaria universal”, los cuales, desde el punto de vista de autores como Amartya Sen, pueden tener como primera dificultad la adquisición de las capacidades que en el primer caso pueden generar la condición de pobreza en la población y, por otra parte, el acceso a la educación (Sen, 2010).

Por otro lado, desde la perspectiva que plantea Michel Foucault, se analiza si los ODM están correctamente dirigidos a la población que necesita de políticas tanto para disminuir la pobreza, como para mejorar la educación de sus habitantes; con esto se entra a evaluar la equidad que estos objetivos ofrecen, ya que Foucault plantea el gobierno de las personas como una estrategia biopolítica de poder para intervenir el bienestar de toda la población (Foucault, 1978).

Se establece, además, una relación entre los ODM y lo que es como tal una política pública que, desde la perspectiva de Pierre Müller, podría evaluar si los

ODM pueden ser vistos y aplicados como políticas públicas (Müller, 2006). Desde la perspectiva de otros autores también se evalúa la participación de los actores en la aplicación de las políticas públicas y la forma en que estas son implantadas. Adicionalmente, se relacionarán dichos objetivos con el concepto de equidad, es decir, se intentará hacer una evaluación acerca de si los ODM son equitativos, buscan la equidad o qué tanto se aproximan a este concepto.

Los ODM han logrado grandes avances en cuanto a reducción de pobreza extrema y cobertura en educación y, en general, a escala mundial, se venían presentando significativos y acelerados resultados en el alcance de las metas propuestas. Sin embargo, a partir de la crisis del 2008 este progreso se ralentizó, lo que generó un distanciamiento del cumplimiento de los objetivos para el 2015, año establecido para esto. A continuación se describen cada uno de los objetivos investigados para establecer sus niveles de formulación y las metas propuestas, como parámetro que permita identificar la noción de equidad, involucrada en esta estrategia de políticas públicas.

Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Este objetivo busca fundamentalmente reducir el número de personas que viven en el mundo con menos de un dólar diario, lo cual se considera pobreza extrema. Para ello, se han fijado tres metas:

Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día. Con la noción de Sen (2010) puede establecerse una relación entre la pobreza y la carencia de las capacidades que le permiten a un individuo mejorar sus condiciones de vida y puede evidenciarse, que como planteaba Foucault (1978), la pobreza extrema tiene relación con centros geográficos especiales. Los estudios previos de la ONU han encontrado que el mayor porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema se encuentran en las

regiones de África Subsahariana, Asia Meridional, Asia Oriental, el Sureste Asiático y América Latina.

Meta 2. Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. Esta meta hace un primer acercamiento a lo que se conoce como igualdad y, del mismo modo, al concepto de equidad. Plantea la apertura de nuevos empleos para todos, por igual. Así se estaría haciendo un acercamiento y un avance, en lo que Sen (2010) definió como capacidades.

Meta 3. Reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. Puede notarse que esta meta es la que está más estrechamente relacionada con el objetivo principal; asimismo, entra a participar la noción de capacidades propuesta por Sen (2010). Cada meta está estrechamente relacionada con la adquisición de capacidades individuales que mejoren la calidad de vida de cada persona para llegar así a una reducción global de pobreza.

Cabe cuestionarse, sin embargo, ¿por qué si el objetivo principal hace alusión a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, las metas que se establecen para su cumplimiento sugieren simples reducciones?

Lograr la enseñanza primaria universal

Como es sabido, la educación es una herramienta que logra mejoras en la calidad de vida de las personas y, por línea directa, del desarrollo de la sociedad. Por ello, este ODM busca garantizar que *para el 2015 los niños y niñas de todo el mundo logren terminar un ciclo completo de educación primaria*. Este sería el primer paso para el mejoramiento de las capacidades individuales y el respectivo mejoramiento en la calidad de vida. Sin embargo, y aunque se han logrado grandes avances a escala mundial en este aspecto, las esperanzas de que se cumplan las metas son cada vez más débiles; el garantizar el acceso de los niños a la educación no significa su permanencia ni la retención escolar que permite que estos terminen su ciclo de educación.

Se encuentra además una disminución de la brecha entre los géneros que no finaliza la educación primaria. A nivel global, entre 1999 y el 2008, el porcentaje de niñas en este grupo descendió del 57% al 53% (ONU, 2010).

En este punto también se puede encontrar nuevamente la noción de equidad. Al buscar la enseñanza primaria universal se está logrando la inclusión de ambos géneros, equitativamente, lo que a su vez propicia que a nivel mundial se haga un tratamiento de igualación en este campo.

Adicionalmente, se encuentra una brecha entre las áreas rurales y las urbanas, punto que trató Foucault (1978), quien enfatizó en la aplicación y la adquisición de las políticas en determinadas áreas geográficas. Pues bien, según informes de la ONU, se encuentra que los niños de las áreas urbanas tienen el doble de probabilidad de culminar sus estudios que un niño del área rural; del mismo modo, las niñas de las áreas rurales tienen una menor probabilidad de acceder a la educación. Otro factor que limita el acceso a la educación es la prosperidad de las familias, puesto que los niños de familias menos prósperas tienen cuatro veces menor probabilidad de acceder a la educación.

Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia

En Colombia el panorama es menos desalentador en relación con los dos ODM investigados en este trabajo. Se encuentra que tanto la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, así como la promoción de la educación primaria son temas de vital importancia para el Gobierno nacional, que ha optado por incluirlos en sus planes de desarrollo para el alcance de la llamada “prosperidad nacional”.

Así, como en el resto del mundo, en Colombia también se han fijado metas que permiten focalizar y avanzar de forma más rápida en el alcance de los ODM. A continuación se describen estos objetivos para el caso colombiano, las metas y sus respectivos avances.

Erradicación de la pobreza extrema y el hambre

Según las últimas cifras de pobreza y desigualdad que han publicado el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para agosto del 2007 se encuentran grandes avances en el tema de pobreza extrema e indigencia, aunque con un establecimiento considerable en los niveles de desigualdad en el país.

Para el 2008 se registra una reducción de la pobreza del 46%; sin embargo, las diferencias entre las zonas rurales y urbanas han continuado acentuándose. Preocupa también el hecho de que en las líneas de indigencia se ha presentado un leve incremento de la población joven (PNUD Colombia, 2008). Con ello puede evidenciarse y cuestionarse si las políticas implementadas en Colombia para la reducción de la pobreza están siendo igual y equitativamente dirigidas, teniendo en cuenta que los informes realizados por el DNP señalan que la brecha entre las zonas rurales y urbanas sigue aumentando. Las metas propuestas para esto son:

Meta 1: reducir al 28,5% la población en situación de pobreza.

Meta 2: reducir al 9% la población en situación de extrema pobreza.

Meta 3: reducir al 3% los niños menores de cinco años de edad con peso inferior al normal.

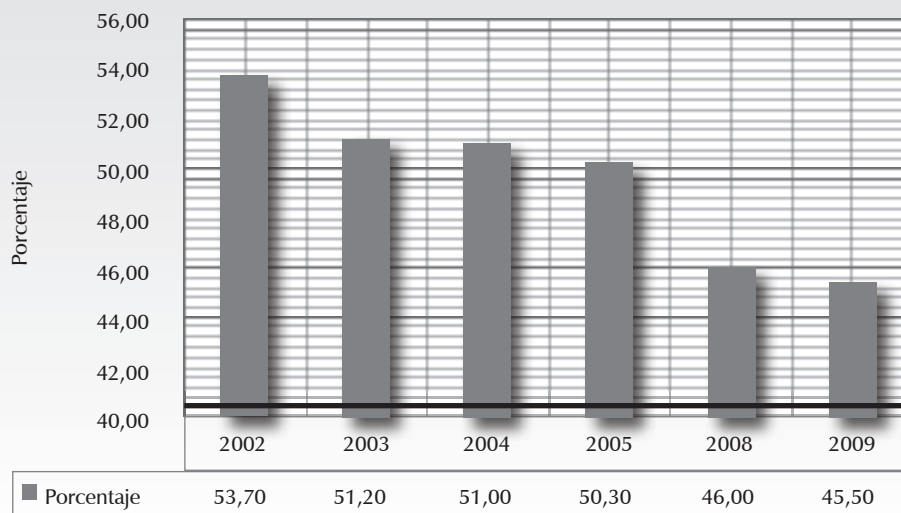
Meta 4: reducir al 50% el porcentaje de personas con un ingreso inferior a US\$ 1 con propiedad de poder adquisitivo (PPA).

Meta 5: reducir al 7,5% las personas que están por debajo del consumo mínimo de energía mínima alimentaria.

Así como en la contextualización de los ODM a escala mundial, en el caso colombiano nace la misma cuestión, acerca de por qué si el objetivo principal propone una erradicación de la pobreza, las metas solo sugieren reducciones. Entonces, ¿qué pasa con el porcentaje de la población que después de cumplir las metas queda en condición de pobreza?

La figura 1 muestra los avances en cuanto a la disminución de Pobreza Nacional Anual para el período 2002-2009, evidenciando una notable reducción para los años evaluados.

Figura 1. Pobreza Nacional Anual



Nota: la línea negra horizontal presenta la meta establecida para el 2015.

Fuente: elaboración propia con base en cálculos del Mesep (2010) y estadísticas del DANE (2010).

El cálculo de la meta de disminución de la pobreza en Colombia se realizó asumiendo un crecimiento del producto interno bruto (PIB) del 4% para el período 2004-2006 y uno del 6% para los años posteriores al 2007. El crecimiento real del PIB para el 2007 fue de 7,5% y el del 2008 del 2,4% (PNUD Colombia, 2008).

Esta notable reducción del crecimiento del PIB tiende a ser un punto preocupante, ya que puede afectar el cumplimiento de las metas establecidas para la disminución de la pobreza y la indigencia. Esta desaceleración en la economía Colombiana afectó a varios sectores productivos del país, como el de la construcción, la industria manufacturera, y el comercial y hotelero.

Lograr la enseñanza primaria universal

Es claro que la educación constituye una de las principales fuentes de crecimiento y desarrollo económico. Por ello, en Colombia es uno de los puntos de vital importancia en el plan de desarrollo y en el que se trabaja de manera constante. Con este ODM Colombia se ha comprometido a lograr la educación básica para todos los niños y jóvenes del país, educación que comprende desde el grado cero hasta noveno, y que en Colombia se ha extendido un poco más, con respecto a las metas fijadas en el resto del mundo. Se

incluye educación básica secundaria, que comprende del grado sexto hasta noveno, y educación media, que corresponde a los grados décimo y once. Para alcanzar este objetivo, en Colombia, también se han fijado una serie de metas que serán señaladas a continuación. Dichas metas permiten una mejor focalización y una correcta formulación de políticas para el alcance del objetivo para el año establecido, 2015.

Meta 1: cobertura total en educación preescolar, primaria y secundaria, para todos los niños y niñas de Colombia.

Meta 2: bajar al 1% la tasa de analfabetismo para personas entre los quince y veinticuatro años de edad.

Meta 3: alcanzar en promedio los 10,6 años de educación para la población entre quince y veinticuatro años de edad.

Meta 4: reducir al 2,3% la repetición en educación básica y media.

En Colombia los avances han sido significativos (tabla 1); de hecho, se ha alcanzado la meta establecida para el 2015. No obstante, las acciones están enfocadas principalmente hacia los departamentos que se encuentran rezagados en estándares de calidad educativos.

Tabla 1. Cobertura en educación 2001-2008

Año	Transición		Básica primaria		Básica secundaria		Educación básica		Educación media	
	T. Cobertura (%)	Avance (%)	T. Cobertura (%)	Avance (%)	T. Cobertura (%)	Avance (%)	T. Cobertura (%)	Avance (%)	T. Cobertura (%)	Avance (%)
2001	72,30		112,80		73,30		93,40		52,20	
2002	75,70	3	114,10	1,30	79,40	6,10	96,70	3,30	57,40	5,30
2003	88,90	16,60	115,60	2,80	84,20	10,90	100,60	7,20	60,50	8,40
2004	87,60	15,30	116,10	3,30	84,50	11,20	102,00	8,70	61,00	8,90
2005	95,40	23,10	118,10	5,30	89,00	15,70	104,10	10,70	64,90	12,70
2006	93,70	21,40	120,20	7,40	93,00	19,70	106,60	13,20	68,90	16,70
2007	90,30	18,00	119,20	6,40	95,60	22,30	106,80	13,40	70,60	18,40
2008	94,00	21,70	120,10	7,30	98,00	24,70	108,60	15,20	71,30	19,10

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2010, p. 51).

En la tabla anterior se puede evidenciar que se ha llegado a la meta establecida en cuanto a cobertura en educación básica primaria, y que se han logrado grandes avances en educación básica secundaria y media. Sobre esto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia afirma:

La evolución de la cobertura educativa ha mostrado avances importantes en esta década. Es importante focalizar los esfuerzos en incrementar la cobertura de educación media, que presenta un alto rezago frente a la meta, y en reducir las brechas regionales aún persistentes (PNUD Colombia y DNP, 2010).

Identificación de involucrados (actores/stakeholders)

Cahn (1986), en su artículo “The players”, resalta la importancia no solo del juego, sino también de la influencia que los actores ejercen en la definición y el desarrollo de la política, debido a que

... en un contexto del mundo real, la política pública puede ser entendida como las soluciones públicas que se implementan en un esfuerzo para resolver los problemas públicos. Los agentes políticos, o “jugadores” son aquellos individuos y grupos, tanto formales como informales, que buscan influir en la creación e implementación de estas soluciones públicas (Cahn, 1986, p. 201).

Un ejemplo de ello es que para la ONU, más explícitamente en lo referente a los ODM, las políticas públicas y su funcionamiento se consideran como:

... un medio muy importante en los ODM; estos plasman los compromisos que se han asumido en los planes de desarrollo y en los objetivos como tal [...] Estas políticas públicas, sin embargo, deben cumplir con ciertos requerimientos y funcionalidades como por ejemplo, contar con el apoyo y el impulso del Gobierno, tener recursos económicos y humanos para que puedan llevarse a cabo, cuando ya se pone en marcha el proyecto es necesario que haya un contacto permanente con el gobierno y con las entidades tanto públicas como privadas que estén relacionadas y a partir de este contacto se hace un seguimiento que a su vez permite ajustar la política en cuanto sea necesario (Tobón, 2012).

En América Latina y el Caribe se cuenta con la participación de un grupo temático sobre pobreza, desarrollo humano y ODM, que tiene como principales objetivos: 1) dar apoyo en conocimiento en las áreas de competencia para la estrategia regional y para las Ofi-

cinas de País; 2) establecer una perspectiva conceptual en las prioridades de política de la región; 3) facilitar la transmisión de las mejores prácticas, y 4) establecer esquemas de diseminación de la investigación relevante sobre política pública.

Por otro lado, en Colombia se han establecido los llamados Municipios del Milenio, en un conjunto de 71 municipios que se encuentran por debajo de los promedios nacionales y departamentales en los indicadores sociales de medición de los ODM, logrando centrar la atención sobre ellos. De este modo se establece la participación de los actores necesarios para la focalización de los ODM como instituciones, Gobierno, sector privado, sector público, organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros.

Los gobiernos subnacionales han asumido cada vez más responsabilidades en áreas clave para el cumplimiento de los ODM. No obstante, en muchos casos no cuentan con las capacidades ni con información de calidad para diseñar e implementar políticas públicas y estrategias adecuadas para combatir la pobreza y la desigualdad desde el ámbito local (PNUD Colombia, 2010).

El PNUD reconoce que la responsabilidad de lograr los ODM no solo recae sobre los gobiernos; también se requiere la participación y el compromiso de todos los sectores de la sociedad. En ese contexto, trabaja para incrementar la importancia del cumplimiento de los ODM en las agendas nacionales y en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar este desafío. Solo así, según esta entidad, todos los latinoamericanos podrán alcanzar los ODM (PNUD, 2010).

Estudios recientes de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal) destacan que la inequidad en América Latina se extiende más allá de la concentración económica de los recursos y, en los últimos años, ha aumentado la percepción de injusticia distributiva. Sin embargo, en las encuestas de opinión pública la reducción de la pobreza no encabeza la lista

de temas que más preocupan a los latinoamericanos. El desempleo y la inseguridad aparecen como los temas más apremiantes, mientras que los temas estructurales de pobreza, educación y salud se ubican al final de la lista (PNUD Colombia, 2010).

Contextualización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia

Colombia, sin duda alguna, ha tenido grandes avances en el logro de los ODM; sin embargo, la inequidad al interior del país, sobre todo en algunas regiones y segmentos de población, muestra indicadores sociales inferiores a los promedios nacionales.

Las estadísticas señalan que para el 2009 se registra una concentración del ingreso del 57%, y el 45,5% del total de la población vive en situación de pobreza; de este porcentaje, el 16,4% se encuentra en pobreza extrema. Los índices de pobreza e indigencia son más altos en el sector rural que en el urbano: 64,3% contra

39,6% y 29,1% contra 12,4%, respectivamente (tabla 2). Un factor que agrava aún más esta situación es el desplazamiento forzado que, de acuerdo a los datos de Acción Social, ha obligado a 3.303.979 personas a dejar sus hogares, lo que ha incrementado su vulnerabilidad a la pobreza (PNUD Colombia y DNP, 2010).

En el ámbito regional se evidencian profundas desigualdades. En Bogotá, por ejemplo, la pobreza alcanzó el 22% y la pobreza extrema el 4,1%, mientras que en regiones como Chocó, 8 de cada 10 personas son pobres (70,5%). La mayor tasa de desempleo se concentra en la población joven, especialmente en las mujeres; los pobres tienen una tasa de desempleo que casi duplica la de los no pobres y la brecha salarial entre hombres y mujeres es del 24%. Cuando se combinan género y etnia, las condiciones empeoran: por ejemplo, una mujer afrodescendiente percibe un tercio de los ingresos mensuales de una mujer blanca jefe de hogar.

Indicador	Línea de base del país (%) / año	Situación actual (%) / año	Meta de un país (2015)
Personas en situación de pobreza extrema (indigencia)	20,4 / 1991	37,20 / 2010	28,5
Personas en situación de pobreza	53,8 / 1991	12,30 / 2010	8,8
Personas con ingreso inferior a US\$ 1,25 diario	9 / 2002	6,50 / 2009	1,50
Tasa de desempleo	16,7 / 2002	9,70 / 2011	8,5
Población ocupada con ingresos diarios inferiores a US\$ 1,25	9,7 / 2002	8,70 / 2009	6
Población ocupada con ingresos diarios inferiores a US\$ 2	12,3 / 2002	10,80 / 2009	8,5
Tasa de informalidad (trece áreas)	54,5 / 2001	51,60 / 2010	45
Prevalencia de desnutrición global o bajo peso para la edad en menores de cinco años de edad	8,6 / 1990	13,20 / 2010	8

* Relacionado con la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, también incorpora metas sobre empleo decente y lucha contra la desnutrición.

Fuente: elaboración propia con base en PNUD Colombia (2010).

Es posible observar que Colombia ha avanzado notablemente en materia de pobreza. Con la generación de nuevos empleos se ha dado lugar al mejoramiento y al incremento de las capacidades de la población. Sin embargo, el caso de la pobreza extrema empeora considerablemente, como también el de la desnutrición. Con esto

se podría poner en duda la eficacia de las políticas implementadas en la consecución de los ODM, además de si están correctamente enfocadas, porque es precisamente la población en situación de pobreza extrema (indigencia) la que no ha mostrado avance alguno. Con esto se podría concluir que no hay un cumplimiento del objetivo.

Tabla 3. Obejtivo de Desarrollo del Milenio 2*

Indicador	Línea de base del país (%) / año	Situación actual (%) / año	Meta de un país (2015)
Tasa de cobertura bruta en educación preescolar	44,9 / 1992	89,40 / / 2010	100
Tasa de cobertura bruta en educación básica primaria	114,6 / 1992	117,40 / 2010	100
Tasa de cobertura bruta en educación básica secundaria	75,5 / 1992	103,70 / 2010	100
Tasa de cobertura bruta en educación media	42,93 / 1993	78,6 / 2010	93
Tasa de analfabetismo para personas entre quince y veinticuatro años de edad	3,41 / 1992	1,90 / 2010	1
Escolaridad, años promedio de educación para personas entre quince y veinticuatro años de edad	7,18 / 1992	9,3 / 2010	10,63
Tasa de repetición	6,1 / 1992	3,10 / 2008	2,30

* Hace referencia a la educación, analiza las coberturas en preescolar, educación básica y educación media. También se analiza el resultado de los esfuerzos institucionales para disminuir la deserción, aumentar el número de años promedio de educación y bajar las tasas de analfabetismo que aún subsisten.

Fuente: elaboración propia con base en PNUD Colombia (2010).

En materia de educación, se pueden observar grandes avances. Cabe resaltar que Colombia le ha apostado a incrementar un poco más a lo sugerido por la ONU y los ODM, al incluir también la educación básica secundaria (tabla 3). Esto puede dar a entender que las políticas que se están implementando a nivel educativo han sido suficientes y adecuadas; sin embargo, cabe preguntarse qué tan equitativas son dichas políticas educativas, es decir, si se logra igualdad en la educación que reciben los niños de estratos más altos (educación bilingüe e intensiva), o si es simplemente la “suficiente” para acceder a un trabajo cualquiera.

Para dar una visión más clara y más amplia en materia educativa, se realizó una entrevista al concejal Celio Nieves Herrera, quien ha hecho grandes

contribuciones a nivel educativo en Bogotá. Con respecto a la inversión y a la importancia en educación el concejal comenta:

La inversión en educación es un punto clave en cualquier país; de hecho se encuentra estipulado en los planes de desarrollo del país. La educación es sin duda el instrumento más poderoso para disminuir la pobreza. [...]

Un mecanismo fundamental en el proceso de formación de capital humano es la conveniencia, no solo en cuanto a su capacidad para desarrollar las capacidades laborales, tanto específicas como profesionales, sino también en otras esenciales que las soportan, como lo son las competencias básicas matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas, que encierran el uso y apropiación de los medios y las tecnologías de la información y el aprendizaje y apropiación de una lengua extranjera, que les permite a los ciudadanos enfrentar los retos y la competitividad propias de la globalización a lo que nos enfrentamos... (Nieves Herrera, 2012).

Evaluación de las inequidades poblacionales

Como es sabido, Colombia ha presentado grandes avances en educación básica y media; sin embargo, como en el país hay diversos grupos étnicos y minoritarios, es importante conocer el establecimiento y el cumplimiento de las políticas educativas en estos grupos. De esta forma, se hace una aproximación a la equitativa distribución de dichas políticas (tabla 4).

Tabla 4. Asistencia escolar de la población de grupos étnicos entre cinco y dieciséis años de edad (2005)

Grupos étnicos	Asiste	No asiste	Asistencia (%)
Indígenas	256.908	128.770	66,6
Afrocolombianos	940.250	161.968	85,3
Raizal	7.550	569	93,0
Otras etnias	2.453	329	88,2
Total grupos étnicos	1.207.161	291.636	80,5

Fuente: elaboración propia con base en el Censo del DANE 2005.

El PUND resalta que hay muy poca información sobre el caso de los grupos étnicos del país. Sin embargo, con la información disponible puede observarse que tan solo el 66,6% asiste a una entidad educativa. Esto puede deberse a las condiciones geográficas de su entorno y a la falta de instituciones educativas que puedan ajustarse a sus culturas e idiomas. Con respecto a los grupos afrocolombianos y raizales se evidencia una mayor cobertura, ya que se ajusta de forma más significativa al promedio nacional, aunque es necesario tener en cuenta un tipo de educación más acorde con sus costumbres para de esta forma garantizar la permanencia, lo cual es un punto de vital importancia.

Formación de la agenda

Desde la perspectiva de Amartya Sen, es muy importante la formulación de objetivos como los ODM y de programas como los expuestos en el Plan de Desarrollo de Colombia, específicamente los pro-

yectos de promoción social: Red para la superación de la pobreza extrema (Juntos), las políticas para la población víctima de desplazamiento y las políticas diferenciadas para la inclusión social. Este último programa puede verse especialmente desde el punto de vista de Foucault, como la población a la cual van dirigidas las políticas, haciendo especial énfasis en las poblaciones más vulnerables y logrando igualar las condiciones de estas personas. Sen consideraba de importancia este tipo de programas, pues decía que como meta principal para la agenda de un país debía tenerse en cuenta el fortalecimiento del capital social y del capital humano (Sen, 2010).

Es importante destacar que, aunque los ODM surgen como un proyecto mundial, en Colombia, muy especialmente con los ODM 1 y 2, se hace un trabajo especial y son incluidos en los planes de desarrollo (figura 2), ya que como lo planteaba Basu, un país debe centrarse en mejorar las condiciones de la población más pobre, pues es esta la manera como se forja el desarrollo, partiendo de las personas que menos oportunidades y capacidades tienen (Basu, 2000).

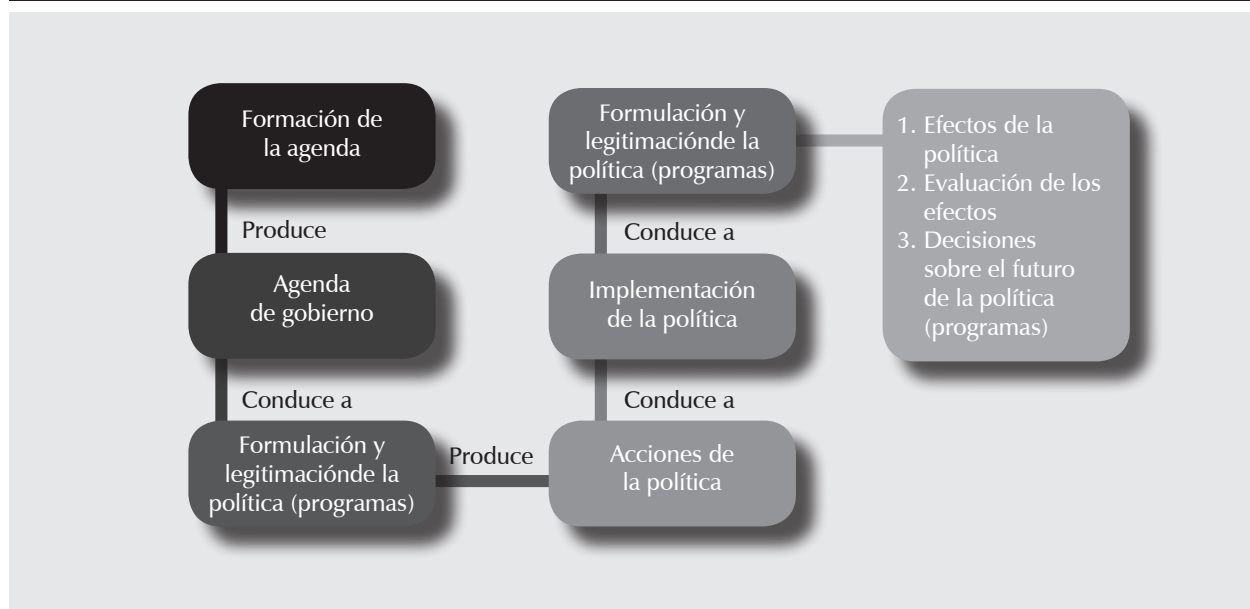
Como se puede ver en la figura 2, la formación de la agenda produce una agenda de gobierno, que en el caso colombiano es aquella que se plantea en los primeros cien días de gobierno de los mandatarios populares. Posteriormente, esto conduce a la formulación y la legitimación de la política (programas), que en el caso de estudio pueden verse plasmados y establecidos en los planes de desarrollo, así como en el desglose de los siguientes tres puntos: acciones de la política, implementación y proposiciones; para el último punto, en donde se encuentran los efectos y la evaluación de las políticas, se cuenta con actores que desde fuera del Gobierno se encargan de evaluar el correcto funcionamiento de las políticas, como ONG, el DANE, entre otros.

Es de vital importancia evaluar hacia quiénes van dirigidas las políticas en procura de la mejora de las

condiciones de calidad de vida. En el caso de los ODM es relevante valorar si la población a la cual están encaminadas las políticas para disminuir la pobreza es la que realmente vive en situaciones de pobreza extrema, y si las oportunidades académicas que se están brindando, en efecto, son aprovechadas y enfocadas a la población que menos oportunidad tiene de acceder a ellas.

En este punto de “evaluación” es importante preguntarse si estas acciones de política están generando igualdad, si están logrando que cada vez más la población en situación de extrema pobreza adquiera las mismas capacidades de una persona en mejores condiciones y, a su vez, preguntarse si las políticas se están implementando de manera equitativa en las poblaciones más vulnerables.

Figura 2. “Una mirada al proceso de las políticas”



Fuente: elaboración propia con base en Villanueva (2003).

Conclusiones

Para el caso colombiano, como se evidencia en las figuras 1 y 2, se ha hecho un gran avance en cuanto a los ODM 1 y 2, sobre todo en brindar educación primaria básica universal, objetivo en el cual se han superado las metas y se ha logrado una cobertura “equitativa”, ya que se han implementado políticas y proyectos para que la educación llegue a todos los rincones del país, incluso a las personas que viven en situación de desplazamiento.

Con respecto al primer objetivo, puede evidenciarse que, aunque se han logrado grandes avances, no se ha llegado a la meta. Además se hace especial énfasis en

comunidades afrocolombianas, indígenas y personas que viven en la indigencia, lo que refleja que se aplican políticas preferenciales, abriendo una discusión más amplia con respecto al concepto de equidad.

Por otra parte, los actores desempeñan un papel muy importante en la formulación, la ejecución, el seguimiento y la corrección de las políticas públicas, sobre todo en el caso de los ODM, debido a que con estos se están abordando diversas necesidades de la sociedad. La cantidad de actores que participan es muy grande, no solo en el ámbito de la formulación, sino también en el de la regulación. El actor quizá más importante tiende a ser el Gobierno, que muchas veces

no cuenta con las “capacidades” para ejecutar políticas que puedan mejorar las condiciones de su sociedad.

Asimismo, los ODM han sido una herramienta muy importante para forjar una sociedad con igualdad de oportunidades y equitativa, en tanto procura otorgar

y generar las mismas posibilidades para toda la población, no de hacer al pobre igual de rico al rico, sino en el sentido de propiciar que las capacidades que tenga el pobre sean las mismas que puede o pudo tener un rico para ser rico.

Referencias

- Basu, K. (2000). Sobre las metas del desarrollo. En J. Stiglitz, *Frontiers of development economics: the future in perspective world bank*. (pp. 49-74). Washintong, D.C.: Alfaomega.
- Cahn, M. A. (1986). The Players. In M. A. Cahn, *Public Policy. The Essential Readings*. (pp. 201-211). New Jersey: Prentice Hall.
- Foucault, M. (1978). Clase del 25 de enero de 1978. En M. Foucault, *Seguridad, territorio, población*. (pp. 73-108). México: Fondo de Cultura Económica.
- Müller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nieves Herrera, C. (16 de abril del 2012). La importancia de la educación como Objetivo del Milenio. (J. Castellanos, entrevistador).
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010. Recuperado de http://www.sinexcusas2015.org/sites/www.sinexcusas2015.org/files/Informe_ODM_2010.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Colombia. (2008). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. II Informe de Seguimiento*. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Colombia. (2010). *Políticas públicas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá: Sofía Izquierdo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Colombia, & Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. II Informe de Seguimiento 2008*. Bogotá: Géminis.
- Sen, A. (2010). Felicidad, bienestar y capacidades. En A. Sen, *La idea de la justicia*. (pp. 299-320). Madrid: Taurus.
- Tobón, H. (10 de abril de 2012). Funcionamiento de los Objetivos del Milenio en Colombia. (J. Castellanos, entrevistador).
- Villanueva, L. F. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.