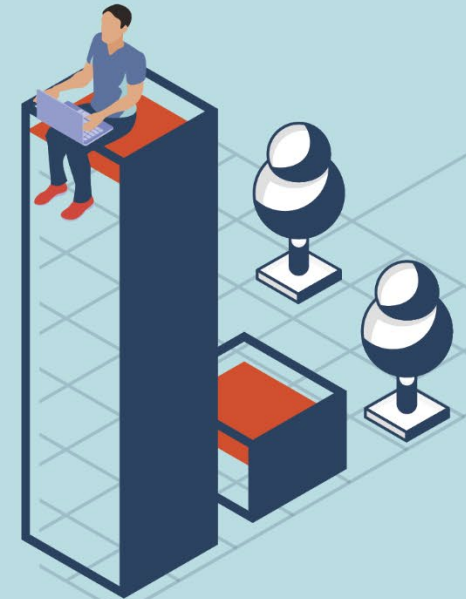




**OBSERVACIONES Y  
RECOMENDACIONES**

**AL ANTEPROYECTO DEL  
PLAN DE DESARROLLO  
DE MEDELLÍN**

2020-2023





<<<Medellín Cómo Vamos: un aporte del sector privado a la calidad de vida en la ciudad>>>

**Comité directivo**

**Azucena Restrepo Herrera**

Presidenta Proantioquia

**Juan Luis Mejía Arango**

Rector Universidad Eafit

**Daniel Uribe Parra**

Director ejecutivo  
Fundación Corona

**David Escobar Arango**

Director Comfama

**Jorge Gómez Bedoya**

Director Comfenalco Antioquia

**Lina Vélez de Nicholls**

Presidenta Cámara de Comercio de  
Medellín para Antioquia

**Martha Ortiz Gómez**

Directora El Colombiano

**Comité técnico**

**Laura Gallego Moscoso**

Directora de desarrollo Proantioquia

**Adolfo Eslava**

Decano Escuela de Humanidades  
Universidad Eafit

**Santiago Leyva**

Coordinador de la Maestría en Gobierno y  
Políticas Públicas Universidad Eafit

**Mónica Villegas**

Gerente de proyectos sociales Fundación  
Corona

**Juan Diego Granados**

Subdirector de desarrollo estratégico  
Comfama

**Gustavo Trujillo**

Gerente de servicios sociales Comfenalco  
Antioquia

**Jaime Echeverri**

Vicepresidente de planeación y desarrollo  
Cámara de Comercio de Medellín para  
Antioquia

**Nathalia Figueroa**

Vicepresidenta de comunicaciones  
corporativas Cámara de Comercio de  
Medellín para Antioquia

**Textos y edición**

**Medellín Cómo Vamos**

**Piedad Patricia Restrepo**, directora

**Natalia Garay Molina**, profesional senior

**María Valentina González**, profesional  
junior

**Robinson Meneses**, comunicador

**Proantioquia**

**Laura Gallego**, directora de desarrollo

**Paula Hernández**, coordinadora de  
planeación

**Juan David Montoya**, profesional  
especializado

**Consultora**

**Camila Gaviria**, consultora en primera  
infancia

**Textos para Línea de Transformación  
Educativa**

Área de Educación y Cultura de  
Proantioquia

**Diseño portada:** Andrea Lopera





<<<Expertos invitados>>>

**Proantioquia**

Azucena Restrepo, presidenta ejecutiva

Julián Mazo, profesional especializado

Sergio Tobón, director de desarrollo territorial

**Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia**

Jaime Echeverri, vicepresidente de Planeación y Desarrollo

Olga Ospina Trejos, directora Centro de Investigaciones

**Universidad Eafit**

Alejandro Álvarez, coordinador Cultura Ambiental

Alejandro Torres, Profesor e investigador

Andrés Olaya, Profesor e investigador

Carolina Lopera, coordinadora de proyectos CAP

Juan Sebastián Aristizábal, Jefe Centro de Análisis Político

Luis Fernando Agudelo, Profesor e investigador

María Eugenia Ramos Profesora e investigadora

Santiago Leyva Coordinador de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Santiago Novoa Gómez Profesor e investigador

Santiago Quintero Suárez Profesor e investigador

Santiago Silva, Profesor asociado

Santiago Tobón Director del CIEF

**Comfama**

Camilo Arango, responsable de Construcción de paz

Valeria Mejía, responsable de cultura

**Créame**

Juan Manuel Higuera Palacio, director

**IPA**

Juan Pablo Mesa, Investigador senior

**El Derecho a No Obedecer**

David Pérez, ciudadano  
Lina Guisao, coordinadora

**Independientes**

María Paulina Domínguez, ciudadana

Wilmar Martínez, consultor políticas de juventud

**Aequales**

Valeria Mira, coordinadora de gestión del conocimiento

**Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia – CTA**

Jaime Arboleda Palacio, director línea de productividad

Santiago Echavarría Escobar, director

**ANDI Seccional Antioquia**

Alejandro Olaya Dávila, gerente

Katherine Jhoanna Gómez, subgerente

**Universidad Nacional de Colombia**

Armando Arteaga Rosero, profesor Escuela de Planeación Urbano Regional

**Universidad de Antioquia**

Juan Camilo Herrera, profesor ocasional





<<<Contenido>>>

**Introducción**

Contexto antes y después del COVID-19

**Generalidades**

**Observaciones y recomendaciones**

*Línea estratégica 1: Recuperemos lo Social*

Componente 1. Cuerpos y mentes saludables

Componente 2. Cultura, arte y memoria

Componente 3. Jóvenes

Componente 4. Mujeres

Componente 5. Primera infancia, niñez y adolescencia en Capítulo especial primera infancia

Componente 6. Reconocimiento, diversidad y protección

Componente 7. Seguridad alimentaria en Capítulo especial primera infancia

*Línea estratégica 2: Transformación educativa*

Componente 1. Buen comienzo. Disponible en Capítulo especial primera infancia

Componente 2. Educación para todos

Componente 3. Infraestructura y ambientes de aprendizaje

Componente 4. Investigación, creación y apropiación de saberes

Componente 5. Maestros y maestras: líderes del futuro

Componente 6. Transformación curricular para la Cuarta Revolución Industrial

Componente 7. Bilingüismo

**Capítulo especial Primera infancia**

6 *Línea estratégica 1: Recuperemos lo social* 79

10 Componente 1. Cuerpos y Mentes Saludables 80

Componente 5. Primera infancia, niñez y adolescencia 82

Componente 7. Seguridad alimentaria 89

*Línea estratégica 2. Transformación educativa*

14 Componente 1. Buen Comienzo 94

18 **Conclusión capítulo especial Primera Infancia** 99

29

37 *Línea Estratégica 3. Ecociudad* 101

45 Componente 1. Urbanismo ecológico 103

Componente 2. Conservación y protección de todas las formas de vida 115

51 Componente 3. Servicios públicos, energías alternativas y aprovechamiento de residuos sólidos 121

Componente 4. Corregimientos y desarrollo rural sostenible 128

56 Componente 5. Movilidad sostenible e inteligente 132

*Línea estratégica 4. Valle del Software* 139

58 Componente 1. Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento 144

64 Componente 2. Información, datos y generación de valor público 150

68 Componente 3. Productividad, competitividad e internacionalización 154

70 Componente 4. Talento Humano y empleo 161

73

77





<i>Línea Estratégica 5. Gobernanza y Gobernabilidad</i>	169
Componente 1. Cultura Ciudadana	175
Componente 2. Gobierno	179
Componente 3. Participación	185
Componente 4. Paz, víctimas y justicia	190
Componente 5. Planeación, articulación y fortalecimiento institucional	195
Componente 6. Seguridades	200
Componente 7. Comunicaciones	210
<b>Plan financiero y Plurianual de Inversiones</b>	215
Plan financiero	215
Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2029 y Plan Financiero 2020-2023	221
Fuentes alternativas para el financiamiento del Plan de Desarrollo 2020-2023	224
¿Qué podemos esperar luego de la <b>crisis por el COVID-19</b> en relación con lo planteado en el Plan Financiero y Plan Plurianual de Inversiones 2020-2023 del Plan de Desarrollo Medellín Futuro?	228
<b>Conclusiones</b>	234
<b>Referencias</b>	238





## Introducción

Uno de los principales objetivos del programa Medellín Cómo Vamos es la promoción de gobiernos más efectivos y transparentes. Para alcanzar dicho objetivo el programa busca impactar desde su quehacer en todo el ciclo de la política pública. El primer año de los nuevos gobiernos es crucial en la definición de la hoja de ruta de la gestión pública local por los próximos cuatro años.

El programa desde el año 2008, y cada cuatro años, se pone en la tarea de revisar toda la propuesta del Anteproyecto del Plan de Desarrollo de Medellín para hacer observaciones y recomendaciones. El objetivo central es aportar a la discusión en torno a una formulación que consulte los parámetros normativos, que atienda los problemas más sentidos de la comunidad, que refleje con la mayor transparencia posible los retos que enfrenta la ciudad y que proponga, bajo un enfoque de desarrollo lo más consensuado posible, políticas, programas y proyectos acordes con los recursos con los cuales contará la administración en los próximos cuatro años (MCV, 2016).

En las tres versiones anteriores de este documento, esto es, para los anteproyectos de los planes de desarrollo correspondientes a los periodos 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019, las recomendaciones realizadas que fueron acogidas por las respectivas administraciones rondaron entre un 30% y un 50%.

En esta ocasión el Programa se ha unido con las áreas de la Fundación Proantioquia, aliado estratégico desde el surgimiento de Medellín Cómo Vamos en el año 2006, además se contó con la participación institucional de 31 expertos externos provenientes principalmente de universidades o centros de investigación independientes, quienes desde su conocimiento y experiencia aportaron recomendaciones relevantes consignadas en este documento, pero que no los comprometen, pues lo expresado aquí es de entera responsabilidad de Medellín Cómo Vamos y Proantioquia.

Asimismo, fruto de la renovación de la alianza con Fundación Éxito para dar cuenta del estado de bienestar de la primera infancia en la ciudad, en este informe se incluye un capítulo especial dedicado exclusivamente a la primera infancia, en el cual, tomando la metodología de análisis para el Anteproyecto, se hacen recomendaciones para propiciar que desde la acción pública local se promueva un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de los niños y niñas menores de seis años en la ciudad, como la inversión social más rentable que una sociedad puede realizar.

Como novedad e insumo previo al análisis del anteproyecto del Plan de Desarrollo, el Programa preparó en el mes de febrero un kit que buscaba orientar a la administración municipal sobre los principales elementos que debería tomar en cuenta para la construcción del anteproyecto. En él se destacan siete asuntos que no pueden faltar en el Plan de Desarrollo, a saber: 1) Cierre de brechas. Este





debe ser un eje articulador. En cada sector de análisis se evidencian brechas territoriales, de género y por grupos de edad que es importante incluir, no solo en los diagnósticos, sino también en los indicadores y metas asociadas, que evidencien la apuesta por reducirlas. 2) Ejercicios de planeación a largo plazo. Son esfuerzos colectivos y participativos que buscan orientar la acción gubernamental desde una visión de largo plazo, trascendiendo las acciones de corto plazo, para dar cuenta de las transformaciones requeridas. 3) La Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible de Medellín como enfoque transversal. 4) Sistema de evaluación de impacto de políticas, programas y proyectos. 5) Proyecciones más acertadas de ingresos y gastos. 6) Diez grandes retos de Medellín al año 2030. 7) La voz ciudadana a través de las diez propuestas más demandadas en temas clave para la calidad de vida.

La metodología usada para el análisis presentado en este documento se centra en la formulación de los diagnósticos, la definición de los objetivos, la inclusión de los indicadores de producto y resultado, especialmente en cuanto a su línea de base y sus metas y, finalmente, se incluye una revisión de la parte financiera del Anteproyecto, tanto del Plan Financiero como del Plan Plurianual de Inversiones.

En cuanto a los diagnósticos, presentes en cada una de las líneas estratégicas del Plan y sus componentes, se busca establecer qué tan completos son, y si cumplen la función que les otorga el Departamento de Planeación Nacional -DNP- en cuanto deben analizar y sintetizar las situaciones positivas y negativas que inciden en el desarrollo del territorio, identificando los indicadores que deben ser priorizados para el cierre de brechas socioeconómicas, asimismo, de acuerdo con el DNP “un buen diagnóstico debe lograr un análisis exhaustivo de los problemas sectoriales, transversales y poblacionales, que le permitan al equipo formulador comprender integralmente el estado actual de las distintas dimensiones de desarrollo del municipio”<sup>1</sup>.

En el caso de los objetivos, se busca establecer qué tan claros son en su formulación y su relación con el diagnóstico de las líneas y programas asociados.

En el caso de los indicadores, su línea de base y su meta, se revisa si en conjunto reflejan lo que el diagnóstico y el objetivo proponen, y en cada caso se revisa si son comprensibles y pertinentes, y, si es el caso, si hay indicadores relevantes que no se han incluido. En cuanto a la línea de base, si es un indicador al cual le hace seguimiento el programa, se coteja si ésta coincide con la información con la cual se cuenta, y en cuanto a las metas si son apropiadas para los retos que se enfrentan, las prioridades ciudadanas y los recursos de los cuales se dispone.

En este año en particular, se sugieren nuevos indicadores, tomando la palabra a la sugerencia del señor alcalde, Daniel Quintero, quien, en Consejo de Gobierno del pasado 17 de febrero, expresó su voluntad de plantear un Plan de Desarrollo con indicadores

<sup>1</sup> DNP. Tomado de: <http://kiterritorial.co/>





usados por Medellín Cómo Vamos e instó a que sugiriéramos los que hicieran falta en el Anteproyecto. En total, hemos sugerido más de 150 nuevos indicadores. En cuanto a las metas, en muchos casos, tanto para los indicadores sugeridos como para los propuestos por la Administración, se sugiere tomar en cuenta lo construido por la ciudad en los ejercicios de planificación y de formulación de políticas públicas y planes, especialmente el ejercicio de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los años 2025 y 2030, que quedaron consignados en el Kit para la formulación del Plan de Desarrollo de Medellín 2020-2023.

El Anteproyecto del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023 se basa, en su parte estratégica, en cinco líneas estratégicas, a saber 1) Recuperemos lo social; 2) Transformación Educativa, 3) Ecociudad; 4) Valle del Software y 5) Gobernanza y Gobernabilidad. En total estas cinco líneas contienen treinta componentes, 113 programas y 158 indicadores.

Es importante destacar que éste fue construido antes de la crisis por el COVID-19. Por tanto, ni en la definición de retos, ni de ninguno de los componentes del Anteproyecto, incluyendo el Plan Financiero y el Plan Plurianual de Inversiones fue tomada en cuenta la crisis, no solo desde el punto de vista de la atención de la emergencia de salud pública que implica la propagación del virus, sino también las consecuencias económicas y sociales de la cuarentena impuesta por el gobierno nacional desde el 25 de marzo hasta, inicialmente, el 13 de abril.

En ese orden de ideas las observaciones realizadas al Anteproyecto se dividen en dos escenarios. El primero es el Anteproyecto presentado bajo un contexto previo a la crisis y el segundo es un análisis a modo de ideación de qué debe pasar con el Plan de Desarrollo, de forma tal que tome en cuenta el impacto de la crisis en la ciudad y en las finanzas locales, y el papel que debe desempeñar el gobierno local para enfrentar la crisis a través de la inversión que realiza para, de un lado, atender las necesidades de la población más vulnerable de la mano con los gobiernos nacional y departamental y con alianzas estratégicas con el sector privado y, por otro lado, para reactivar la economía mediante inversión estratégica que tenga los mayores efectos desencadenantes para recuperar la actividad económica y aumentar los empleos.

Aunque aún los efectos de la crisis son inciertos, máxime si se tiene en cuenta que aún es una incógnita hasta cuándo el gobierno nacional mantendrá la cuarentena, la que ha implicado una parálisis de grandes sectores económicos, principalmente, del manufacturero (textiles, prendas de vestir, cuero, papel, impresión y edición, caucho, plásticos y metales, equipos, el sector de la construcción, el comercio al por mayor para bienes no básicos, comercio al por menor de bienes no básicos, sector transporte, hotelería y turismo, restaurantes, arte y entretenimiento - Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Nota Macroeconómica No. 11, 2020), que tendrá un impacto en la contracción de la economía y la pérdida masiva de empleos. Si se tiene en cuenta la composición del empleo en la región metropolitana, estamos hablando de un impacto altísimo, pues la primera actividad empleadora en los últimos







años ha sido la de comercio, hoteles y turismo con un 30%, mientras la industria manufacturera ocupa un tercer lugar con un 18% y la construcción y el transporte participa cada uno con un 8% (MCV, 2019, Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2018 p. 99)

El último antecedente de crisis económica en el país fue el año 1999 cuando la caída del PIB fue del 4,2% y la tasa de desempleo llegó al 20%. Algunos expertos consideran que el desempleo podría llegar a estar entre un 20% y un 25% (Semana, 23 de marzo de 2020).

La contracción de la economía, la pérdida de empleos, claramente tendrán un impacto en las finanzas municipales. Es evidente que los ingresos tributarios se verán mermados, vía mayor morosidad por el pago del Impuesto Predial y de Industria y Comercio, por ejemplo, pero también vía un achicamiento de la base impositiva, producto del cierre de empresas y comercios.

Asimismo, es posible anticipar una caída de las utilidades de Empresas Públicas de Medellín, vía una reducción de la demanda de servicios públicos. En el caso de la energía eléctrica, de acuerdo con estimaciones iniciales en países de Asia y Europa, que han sido más afectados por la cuarentena, la demanda eléctrica ha disminuido entre el 15% y el 20% (BID, 2020). La pregunta crucial será si EPM podrá garantizar el monto de transferencias ordinarias y extraordinarias al municipio de Medellín, planteadas en el Plan Financiero del Anteproyecto, dado su compromiso social con la calidad de vida de los ciudadanos en Medellín, o por el contrario, la crisis la golpeará tan fuertemente que dichas transferencias terminarán golpeadas y con ella la inversión social del municipio en un momento de crisis económica y social.

Los resultados del análisis del Anteproyecto, antes de la crisis, nos muestran que, infortunadamente, éste no integra una metodología coherente entre la priorización de problemas a intervenir, la construcción de diagnósticos sólidos que construyan problemas públicos a resolver, los objetivos de los componentes y los instrumentos programáticos de intervención. El Anteproyecto es débil en todos sus componentes, con diagnósticos superficiales, objetivos mal planteados y desconexión entre problemas, propósitos de los componentes, programas, indicadores y presupuesto.

En ese orden de ideas, es necesario un replanteamiento en cada uno de los componentes del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, y en el contexto del COVID 19 y la crisis conexas se evidencia aún más dicha necesidad. Aunque las universidades Nacional y De Antioquia fueron convocadas por la Alcaldía para coadyuvar en la construcción del Anteproyecto, dado el resultado final presentado el pasado 28 de febrero, que muestra una gran desconexión entre las partes y una debilidad en todos los componentes que lo conforman, es evidente que también hubo desconexión entre los partícipes de la construcción incluyendo las universidades y que el saber y experticia al interior de la administración fue dejado de lado para la construcción del Anteproyecto.

En el marco de la crisis del COVID-19, tanto el Plan Financiero como el Plan Plurianual deben ser revisados y la administración debería propiciar un debate público lo más pronto posible para tener consensos lo más rápido posible en cuanto a la ruta más expedita que





debe seguir el Plan de Desarrollo 2020-2023 en dicho contexto. En este informe se incluye un apartado especial dentro del capítulo de Plan Financiero y Plan Plurianual donde se evalúan en forma de ideación algunos escenarios de repercusión y acción, dada la Emergencia derivada del COVID-19.

Sí es del caso, posponer la apuesta por la Cuarta Revolución Industrial y darle un compás de espera, en el cual estos cuatro años sirvan para repensar un modelo de desarrollo que sin dejar a nadie atrás enrute a la ciudad en un desarrollo sostenible, como se propone en la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible al año 2030, que hoy está más vigente que nunca, y se puedan aprovechar los aprendizajes que está dejando el periodo de cuarentena.

## **Generalidades**

### **Enfoques Plan de Desarrollo**

De acuerdo con lo expuesto en el documento, la propuesta del anteproyecto del Plan de Desarrollo 2020-2023 fue construida bajo tres distintos enfoques: 1) desarrollo humano sostenible y territorialmente equitativo, 2) desarrollo como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada y 3) enfoque poblacional

Según lo expuesto, el enfoque del desarrollo humano sostenible y territorialmente equitativo, implica tres elementos: primero, abordar el desarrollo desde una perspectiva integral del ser humano; segundo, percibir el mundo como una sola Tierra con un futuro común para la humanidad, “pensar globalmente y actuar localmente”; tercero, plantear respuestas efectivas para cerrar las brechas sociales, políticas y económicas que existen hoy entre nuestras comunas y entre nuestras comunas y corregimientos. En cuanto a la forma como, más allá de enunciarlo, se reconoce este enfoque en el anteproyecto, hay que señalar que a pesar de que en muchos de los diagnósticos se mencionan las diferencias territoriales, en los programas e indicadores que se incluyen no existe una priorización territorial que permita cerrar las brechas, no reflejan un compromiso para avanzar hacia la equidad territorial; por ejemplo, en materia de empleo y desempeño económico, no se hace referencia a las comunas con menor densidad empresarial, que son las que registran las mayores tasas de desempleo, o a los territorios con menor conectividad a internet; en materia educativa, tampoco se visibilizan las grandes brechas en el máximo nivel educativo logrado por los jóvenes en nuestra ciudad dependiendo de los quintiles de ingresos de los hogares a los cuales pertenecen ni se hace referencia a las diferencias en el logro escolar, dependiendo de las Instituciones Educativas donde estudian los chicos, o dado el nivel socioeconómico de sus familias. En salud, es importante señalar que el





diagnóstico obedece a la caracterización del perfil epidemiológico muy amplio, sin especificar por grupos poblacionales, que no logra hilar a través de las apuestas las acciones urgentes por implementar en territorios de mayor vulnerabilidad; en embarazo adolescente no se hace un diagnóstico juicioso que permita focalizar los esfuerzos necesarios en las comunas que tienen mayor tasa de fecundidad en jóvenes. En cuanto a servicios públicos, hace falta mayor precisión en la construcción de diagnósticos correspondientes a comunas y corregimientos que no tienen acceso a agua potable y saneamiento básico, lo cual se asocia a que las estrategias no son claras en la intención de realizar las conexiones correspondientes.

El enfoque de desarrollo como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada, implica que la propuesta del anteproyecto enfatiza dinámicas sociales que apuntan a la realización de finalidades u horizontes de sentido definidos colectivamente y que tienen en cuenta contextos territoriales, históricos, culturales, políticos y sociales particulares. Además, implica entender el desarrollo desde cuatro dimensiones articuladas entre sí, a saber: dimensión humana, dimensión sociocultural y política, dimensión económica y ecológica, y dimensión histórica territorial. Esta comprensión multidimensional del desarrollo puede apreciarse en las temáticas de cada una de las cinco líneas estratégicas propuestas; sin embargo, las finalidades y retos que se identifican en el anteproyecto parecen no tener una comprensión extensa del contexto particular de la ciudad, dejando de lado elementos y desafíos importantes en materia educativa, de salud y de empleo.

Por último, el enfoque poblacional implica que se consideran los asuntos poblacionales y sociales directamente relacionados con la equidad, el reconocimiento y la inclusión diferencial, centrales en la discusión sobre el desarrollo. Este enfoque que abarca: ciclo de vida, género y enfoque de reconocimiento e inclusión diferencial, implica una apuesta a la superación de brechas, mediante acciones afirmativas necesarias para superar las desigualdades y situar a la sociedad en la línea del desarrollo humano y el progreso social. Lamentablemente, en los componentes asociados a este enfoque se evidenciaron grandes carencias, desde los diagnósticos como en el caso de lo concerniente con jóvenes y mujeres y desde la definición de programas e indicadores donde hay un muy bajo nivel descriptivo y poca correspondencia entre los retos y los indicadores planteados

### **Diagnóstico de ciudad**

- En el diagnóstico general de ciudad se incluyen los indicadores del Índice Multidimensional de Calidad de Vida -IMCV-, el Índice de Pobreza Multidimensional, la tasa de pobreza extrema y el índice de Gini. Estos son todos indicadores trazadores,





donde tres de ellos están incluidos en la Agenda 2030 de Medellín. A excepción del IMCV, los otros indicadores tienen metas asociadas para los años 2025 y 2030 dentro de esta agenda.

- El anteproyecto no definió metas para ninguno de estos indicadores trazadores. Esto mismo ocurrió con el anterior Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019. No obstante, dado que fueron incluidos en la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS de Medellín al 2030.
- Así, proponemos incluir los siguientes indicadores trazadores con meta al año 2023, dando cuenta de los propósitos del Objetivo 1 y 10 de la agenda 2030:

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Incidencia de la pobreza monetaria extrema	Porcentaje	2,9 (2018)	Rango 2,8%-2,71		La meta al año 2025 en la agenda ODS es 2,71%
Índice de Pobreza Multidimensional	Porcentaje	11,04% (2019)	Rango 10,5%-9,52%		La meta al año 2025 en la agenda ODS es 9,52%
Coeficiente de GINI	Número entre cero y uno	0.51 (2018)	Rango 0.5-0.49		La meta al año 2025 en la agenda ODS es 0.49
Brecha entre el	Número entre cero y 100	5.9 (2019)	Rango Rango 3,9-4,66		No hay ninguna meta asociada en la agenda ODS. El IMCV rural muestra los mayores desafíos frente a lo urbano en relación con acceso a servicios públicos y las condiciones laborales en relación con duración del trabajo y carga económica del hogar.  Es necesario priorizar acciones en el corregimiento de Santa Elena. En el periodo 2010-2018 fue del de menor crecimiento del IMCV con un 1,5%, y en nuestro Índice de Progreso Social, ocupó el último lugar entre los corregimientos y para el agregado el puesto 17/21. A 2017, el corregimiento de Santa Elena tenía desventajas relativas en relación con Nutrición y Cuidados médicos básicos, agua y saneamiento básico, vivienda y servicios públicos, acceso a información y comunicaciones y libertad personal y de elección.





Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
					En relación con el acceso a cuidados médicos básicos, se debe anotar que el corregimiento solo cuenta con una unidad de atención de Metrosalud, de una red pública de 60 a 2018.

**Para tener en cuenta:**

El análisis del Índice de Pobreza Extrema -IPE- está presentado de forma confusa. Años y etiquetas están errados.

Del diagnóstico se identifican problemas en torno a la calidad de vida de los habitantes de Medellín, se pueden enumerar: en empleo, aumento de la tasa de desempleo, tasa de informalidad, desempleo de larga duración. En salud, dificultades y demoras en el acceso a la atención (barreras de acceso) al igual que deficiencias en la calidad de los servicios de salud. Se identifican territorios más vulnerables como Popular, Santa Cruz y Manrique, dada la caracterización de los hogares como el hacinamiento, el número de niños, de adultos mayores de 70 años, mujer cabeza de hogar por estrato y condiciones alimenticias de niños y adultos. Además de condiciones en desventaja en entorno de la vivienda, capital físico y escolaridad (del jefe/jefa de hogar y cónyuge). En educación: bajo logro educativo y rezago escolar. En la atención a la primera infancia, las barreras de acceso a salud, cuidado y nutrición.

A las comunas de Popular, Santa Cruz y Manrique se le suman Villa Hermosa y Aranjuez como las de mayor proporción de pobreza extrema en la ciudad, es decir la zona nororiental más una de las comunas de la centroriental.

**Retos de ciudad**

El objetivo superior planteado para el Plan de Desarrollo Medellín futuro es “mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas, educativas y ambientales, que afrontan los ciudadanos de Medellín... en beneficio del bienestar social y la calidad de vida de todos.

El anteproyecto, en el marco de este objetivo superior, plantea cinco retos, a saber: El ser humano centro y sujeto del desarrollo. Pone en primer lugar del desarrollo a las personas, su vida, dignidad y bienestar. El segundo reto es por una educación para el siglo XXI, lo





que significa que se enseña a pensar con autonomía, a desaprender la violencia y a construir proyectos de vida al servicio de los demás. El tercer reto es el manejo del medio ambiente de manera inteligente y sostenible, que propende por dirigir a Medellín hacia un futuro de sostenibilidad, donde se de garantía del derecho a la ciudad, habitabilidad digna y la integración funcional de la ruralidad. En el cuarto reto denominado Desarrollo Económico con enfoque territorial orientado al CTel, está sustentada en la Cuarta Revolución Industrial como fenómeno dinamizador, donde es menester gestionar la educación, la innovación y el emprendimiento, para convertir a Medellín en un distrito especial de tecnología e innovación.

El quinto reto es El desarrollo abordado desde la sinergia entre lo estatal y lo ciudadano, que pone de relieve la gobernanza y la gobernabilidad. La primera como la capacidad de generar sinergias y fortalecer la construcción de lo público y la democracia, valorando los disensos y el favorecimiento de estrategias de concertación sobre los mejores acuerdos posibles. Mientras la gobernabilidad es la capacidad de gobernar desde el propio gobierno.

## Línea estratégica: Recuperemos lo social

### Justificación

- No es clara en la justificación por qué se denomina recuperemos lo social. No hay una clara y directa alusión a por qué se usa el verbo recuperar. Se mezclan muchos temas que van más allá de los social como la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Se usa una expresión inadecuada al plantear “contribuye simultáneamente a **controlar** las situaciones de riesgo-salud y pobreza extrema”. Se esperaría que más que controlar el propósito sea reducir dichas situaciones expuestas.
- No se entiende el significado y alcance de las palabras “ciudadanía real”.
- Se sugiere que sea mucho más clara la justificación de la línea.
- Se sustenta el avance de la ciudad en términos sociales con el argumento de que existen suficientes políticas. Al respecto, cabe aclarar que el número de políticas y la existencia de ellas no garantizan que se cumplan sus objetivos. Las políticas públicas, estructuradas adecuadamente, deben “facilitar la cooperación y la coordinación entre los actores claves que hacen





parte del espacio de política pública” (Torres-Melo y Santander,2013, p.61). Además, “La capacidad del Estado para garantizar derechos ciudadanos no depende solamente de la formulación e implementación de determinadas políticas públicas sino de la percepción que los ciudadanos tengan del cumplimiento estatal de esta responsabilidad. La evaluación adecuada de las políticas públicas ofrecerá información determinante en la construcción de estas percepciones ciudadanas” (Torres-Melo y Santander, 2013, p.156).

- Si bien se presenta información a través de una serie de indicadores, no se identifica ni se enuncia claramente el problema público que se pretende abordar a través de esta línea estratégica ni se identifican explícitamente sus causas y consecuencias. Esto es relevante, en la medida en que la identificación del problema y sus causas y consecuencias dan línea para la formulación de programas y proyectos, que deben estar dirigidos a mitigar o resolver la problemática priorizada, que aquí no es clara. En el Kit de Planeación Territorial del Departamento Nacional de Planeación, se aconseja que las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo se construyan en atención a “las necesidades primordiales de la comunidad” (Departamento Nacional de Planeación, 2020, página 7), proponiendo soluciones a ellas. Dado que en la exposición de la línea no se identifica de manera clara y explícita el problema público, tampoco es claro qué objetivo tiene el Plan con esta línea.
- Se afirma que “coexisten” dos grupos de jóvenes, “jóvenes aislados, ensimismados, presas fáciles de propuestas delincuenciales” y “jóvenes que participan social y culturalmente, abiertos al mundo y al conocimiento y que se interesan por su ciudad”. Lo anterior se sustenta con base en la proporción de jóvenes NINI contrastándola con la proporción de jóvenes que, en el marco de la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín Cómo Vamos, manifestaron participar en actividades culturales y los que manifestaron participar en organizaciones ciudadanas. Al respecto, cabe aclarar que los jóvenes NINI son aquellos que no estudian ni trabajan, pero no puede asumirse que estos coinciden exactamente con aquellos que no participan en actividades culturales ni en organizaciones ciudadanas, salvo confirmación estadística de ello.





### Enfoque

- No es claro el enfoque de la línea. Toma elementos conceptuales diversos sin que se claro cuál es en definitiva el enfoque de la línea. Así, a este enfoque le falta concreción. Este enfoque carece de una alusión clara y certera sobre las vulnerabilidades a la que enfrentan diversos grupos poblacionales en la ciudad que ameritan una intervención específica por parte del Estado.

### Diagnóstico

#### Para tener en cuenta

- las cifras de desigualdad del índice de Gini están erradas, no son para Medellín sino para la región metropolitana del Valle de Aburrá. Asimismo, las cifras de pobreza extrema para Medellín y para la región metropolitana no están dadas para los mismos años de referencia, así se compara una cifra del año 2017 para Medellín con otra del año 2018 para la región metropolitana. Por su parte, la reducción de la clase media y el aumento de la clase pobre y vulnerable corresponde a toda la región metropolitana y no a Medellín. Se cuenta con dicha información para Medellín hasta el año 2017, cuando se realizó Gran Encuesta Integrada de Hogares exclusiva para la ciudad.
- En relación con las cifras de aumento de cobertura del programa Buen Comienzo y la reducción del analfabetismo es importante precisar los años entre los cuales se dio ese cambio, en realidad se toman cifras solo para los años 2017 y 2018.
- La cifra de jóvenes NINI es para la región metropolitana en su conjunto y no para Medellín exclusivamente.







- El análisis de causalidad entre indicadores trazadores y la inversión social y la evolución de algunos indicadores está poco sustentada argumentativamente.
- Hay una desconexión entre algunas partes del diagnóstico y la pretensión expresada de construir entornos socialmente amables, seguros e innovadores. No queda claro entonces cuál o cuáles son en realidad los problemas públicos a abordar.
- En relación con los jóvenes, el diagnóstico sugiere que los jóvenes NINI no participan en actividades culturales, recreativas y deportivas, y por ello están aislados y ensimismados, no obstante, con la información disponible no es posible llegar a dichas conclusiones. Sabemos que, por definición, los jóvenes NINI, ni estudian ni trabajan, pero no se conoce si realizan o participan en otras actividades, como las descritas. Lo que sí se puede decir aquí es que la más alta participación de los jóvenes en actividades de esta índole puede convertirse en una gran oportunidad de vinculación a oportunidades educativas y laborales que los puedan motivar, si se vinculan estratégicamente a aquello que más los atrae tales como la cultura, el deporte, la recreación.
- En lo que respecta a los habitantes de calle y en calle, valdría la pena mencionar la caracterización realizada a una muestra de esta población en 2014 para dar cuenta de información más actualizada.
- En relación con la accidentalidad vial, se tiene que habría que revisar la cifra de mortalidad vial, pues se mencionan 81 personas, lo cual no parece cierto en relación con los datos históricos que muestra la ciudad.
- En el diagnóstico no es claro a que le apunta estratégicamente, indistintamente se habla de entornos seguros y saludables, de una Medellín creativa, económica y tecnológicamente innovadora que para ello debe enfrentar los retos y brechas especialmente sociales, culturales y territoriales, las cuales lamentablemente no se describen a cabalidad.





- Se omite en el diagnóstico una herramienta muy importante que proporciona información valiosa recolectada anualmente desde el año 2004, sin interrupción, como es la Encuesta de Calidad de Vida y el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida, que de ella se deriva. Este ha sido un instrumento usado para la focalización de la inversión social del municipio de forma progresiva, esto es, mayor inversión para los territorios de menor IMCV y menor inversión donde hay mayores condiciones de vida. Esta información es sumamente valiosa para este diagnóstico en tanto muestra las diferencias territoriales en componente principalmente sociales.

### **Propósito**

*“promover, crear, renovar y garantizar las condiciones básicas sociales y culturales que les permitan a los ciudadanos de Medellín en sus diferentes cursos de vida tener las capacidades para desarrollar su potencial humano e individual y contribuir desde sus posibilidades a la creación de entornos sociales y comunitarios saludables, seguros, creativos y sostenibles”*

- Son varios propósitos en uno. Se debería precisar el verbo que se prioriza en el propósito. Es promover, o es crear, o es renovar o es garantizar. Siempre se debe buscar establecer el objetivo superior o propósito superior. Es necesario tener en cuenta que el curso de vida es uno solo, no son varios, cosa distinta son las diferentes etapas del curso de vida de cada persona.

## **Componente 1. Cuerpos y Mentes Saludables.**

### **Justificación**

- La justificación resulta incompleta y no relacionada completamente con los indicadores propuestos, no cuenta con información de las estrategias recreativas y lúdicas de la ciudad que identifiquen mejorar las condiciones básicas de vida, no se menciona como pretende acercar bienes y servicios a los grupos poblacionales más vulnerables de primera infancia en relación con el deporte y la actividad física. Por otro lado, se hace referencia al ODS: Hambre Cero, pero no se aborda en ninguno de los indicadores propuestos de forma directa.
- Entre los planes de largo plazo en materia de salud, que en el anteproyecto se afirma que deben tenerse en cuenta, están en el nivel nacional el Plan Decenal de Salud Pública y la Política de Atención Integral en Salud que, valga aclarar, no se





mencionan entre el grupo de documentos que se incluyeron en la revisión de fuentes secundarias como “referentes del desarrollo en los distintos ámbitos de planeación” (páginas 29, 30 y 31), lo que muestra desconexión entre el ejercicio de análisis de información secundaria y el ejercicio de construcción de las líneas del anteproyecto.

- Como se reconoce en el documento, la orientación nacional de la política de salud está definida por el Plan Decenal de Salud Pública y la Política de Atención Integral en Salud (PAIS). De forma complementaria, a nivel territorial, el instrumento de gestión que coordina las acciones entre los actores del sistema de salud, con el liderazgo del municipio, es el Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE), que reemplazó al Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS). Si bien en el anteproyecto se hace mención del Plan Decenal de Salud Pública y la PAIS, ni MIAS ni MAITE se integraron entre las fuentes secundarias consultadas y tampoco se incluyeron dentro de la presentación, síntesis diagnóstica o los programas que integran este componente. En ese sentido, el anteproyecto desconoce las líneas de acción que se plantan en el MAITE y las facultades que corresponden a la entidad territorial en la identificación de prioridades y establecer acciones coordinadas interinstitucionalmente (Ministerio de Salud, 2019 a y b).
- En Medellín la gobernanza de la salud ha sido clave en los últimos años, las alianzas entre Secretaría de Salud del municipio con las EPS, IPS y universidades dieron lugar al MIAS, que desde 2018 ha llevado atención médica, psicológica, nutricional y odontológica a la zona nororiental de la ciudad y en 2019 a las comunas San Javier, Villa Hermosa y Doce de Octubre. La atención en territorio garantizó, entre otros, una mayor oportunidad en la vacunación (15.976 niños con vacunas al día), acceso a métodos de planificación para adolescentes (4.200 jóvenes planificando), además de canalizaciones directas a interconsulta con las EPS.
- Otro modelo que no se menciona en este componente y que también es resultado del esquema de gobernanza municipal es el Centro Integrado de Gestión del Acceso -CIGA-, que se ha enfocado en la descongestión del sistema de salud, fortaleciendo las atenciones a través de citas prioritarias, disminuyendo los tiempos de espera en los servicios de urgencia y fomentando la utilización del nivel de complejidad adecuado redistribuyendo los pacientes en los diferentes niveles de atención en el sistema de salud desde 2016; la desaturación global del sistema llegó al 39% entre 2017 y 2019, lo que además generó más de 16 mil millones de ahorro para el sistema de salud entre 2016 y 2019 (Alcaldía de Medellín, 2019).
- Aunque en este apartado se menciona que la salud es un derecho fundamental y como tal, la ciudadanía tiene derecho a ejercerla para *influir positivamente en la transformación de los determinantes de la salud*, no se menciona en ninguna parte cuáles serán las estrategias que tendrá el municipio en los próximos cuatro años para gestionar las afiliaciones al sistema de salud. El artículo 157 de la Ley 100 de 1993 establece la obligatoriedad para todos los habitantes del territorio nacional de





afiliarse al SGSSS, a través de tres formas, a saber, régimen contributivo, régimen subsidiado y quienes deban hacer de participantes vinculados (aquellas personas que no tienen capacidad de pago, y mientras logran ser beneficiarios del Régimen Subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención en salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan subsidios a la oferta a través de contratos con el Estado). Adicionalmente, la Secretaría de Salud del municipio reconoce como factores determinantes en la dinámica del aseguramiento la natalidad y mortalidad, el fenómeno migratorio, el incremento de la afiliación de la población pobre no afiliada -PPNA-, el comportamiento del empleo y la entrada y salida de habitantes (Medellín Cómo Vamos, 2019 a).

### Diagnóstico

- No se evidencia un diagnóstico asociado a la definición de los programas propuestos. Por ejemplo, cuántos escenarios deportivos y recreativos tiene la ciudad, cuál es su uso y apropiación, cuáles son las necesidades más sentidas en cuanto al acceso a este tipo de prácticas, y en consecuencia como se promoverá un mayor acceso para la población de primera infancia.
- El diagnóstico de la situación de salud en Medellín no se aborda desde la perspectiva de los determinantes de la salud, que se refieren a las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales, que permiten explicar en gran medida las inequidades sanitarias y abordarlas para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud. En ese sentido, el diagnóstico planteado es incompleto, carece de estructura, no es coherente ni comprensivo, se concentra solo en algunos indicadores del estado de salud de la población sin atención a “condiciones ambientales, sociales, culturales, políticas, económicos, educacionales, de hábitat y genéticos que afectan a las poblaciones en los diferentes ámbitos territoriales que conforman la nación” y que son generadores o potenciadores de los problemas de salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016, página 32).
- Asimismo, el diagnóstico se limita a presentar datos esporádicos de carácter poblacional o territorial, pero en general no presenta un análisis riguroso con enfoque diferencial poblacional y territorial en los indicadores que aborda. Esto no es coherente con el enfoque diferencial que dispone la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) del orden nacional. Tampoco es coherente con la afirmación que se hace en la justificación de la línea estratégica “Recuperemos lo social” respecto a que se asume un enfoque poblacional que incluye mujeres, población discapacitada, población carcelaria, grupos LGBTI, habitantes de calle, grupos étnicos.





- Los indicadores presentados en el diagnóstico no tienen conexión con los retos identificados, ni es claro cómo la información presentada en el diagnóstico permite concluir los tres retos que se enuncian que, además, se concentran principalmente en mostrar la inexistencia de redes y escenarios de gobernanza colaborativa, ignorando los esfuerzos liderados en el territorio en ese sentido por múltiples actores en torno a iniciativas para descongestionar los servicios de urgencias de mediana y alta complejidad (CIGA) y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de salud.
- Se menciona un perfil epidemiológico en el que confluyen *enfermedades crónicas y de causas externas, con crecientes problemas de salud mental, sin que se logren los resultados esperados en las enfermedades transmisibles*. La construcción de un diagnóstico requiere mayor coherencia y rigurosidad en tanto necesita datos de fuentes oficiales que así lo sustenten, este apartado carece de información suficiente.
- Cuando se refiere a *coordinación interinstitucional como red integrada de servicios* se califica a esta como *ineficaz* y con *organización insuficiente*. Estas afirmaciones se basan en que las comunas con peores indicadores *así lo indican*. En primer lugar, esta afirmación no tiene sustento, pues dichos indicadores por comuna y corregimiento no se mencionan. Por otro lado, y como se indicó en las observaciones hechas a la justificación, el modelo de gobernanza de salud implementó en el último cuatrienio apuestas de ciudad orientadas a la oportunidad en la prestación del servicio (CIGA) e incluso a llevar los servicios a hogares e instituciones educativas (colegios y jardines de Buen Comienzo) de las comunas con mayores condiciones de vulnerabilidad (MIAS). Vale la pena revisar los resultados de dichos esfuerzos que han tenido resultados en indicadores de producto y resultado territoriales y de ciudad.
- El documento establece una correlación entre las debilidades en el acceso de la población a los servicios de salud con oportunidad y calidad y los indicadores de mortalidad evitable en la ciudad, no obstante, esta afirmación no tiene datos objetivos que la sustente. A continuación, se especifica que los indicadores de mortalidad materna, fecundidad en adolescentes, desnutrición crónica (este indicador no hace parte de la propuesta hecha en este componente) y coberturas en vacunación *están marcados por inequidades entre las comunas de la ciudad y requieren mayor atención por parte del Plan Territorial en Salud Pública*. Este instrumento debe generar líneas de implementación de la política nacional, y en especial, debe establecer programas y proyectos que desarrollará el gobierno municipal en el cuatrienio que tengan sustento técnico y que respondan a las apuestas representativas en el Plan de Desarrollo. Así las cosas, indicadores como la tasa de fecundidad en adolescentes que se mide en adolescencia temprana (10 a 14 años) y adolescencia tardía (15 a 19 años) deben atender a esta afirmación. En el componente de Primera Infancia, Niñez y Adolescencia se incluyó la tasa global que mezcla las dos edades, sin embargo, esta tasa debe ser segregada por rango etario -como se indicó anteriormente- debe responder a las





necesidades propias del territorio, como apuesta en el documento de Plan de Desarrollo: por ejemplo, en 2018 la tasa de fecundidad adolescente de 15 a 19 años de Popular fue 22 veces la de El Poblado (Medellín Cómo Vamos, 2020).

- En cuanto al apartado denominado *análisis más detallado de la mortalidad en Medellín*, no se incluye un perfil por rango etario (adulto mayor, jóvenes, entre otros) que justifique la elección de indicadores; por ejemplo, en las enfermedades no transmisibles hay un rango de mortalidad temprana definido entre 30 y 69 años que está inscrito en la Agenda ODS al 2030 que suscribió el municipio y que tiene metas específicas a 2020, 2025 y 2030. Además, este apartado se enfoca únicamente en mortalidad, dejando de lado la morbilidad con información valiosa como motivos más frecuentes de consulta, incidencia de dengue, parotiditis, prevalencia de VIH/Sida, intento de suicidio, entre otros, que también constituyen el diagnóstico de un perfil epidemiológico de ciudad, en función de establecer apuestas oportunas mediante el Plan de Desarrollo y el Plan Territorial de Salud 2020-2023.
- Con respecto a los retos que se identificaron a partir de la síntesis diagnóstica, *las necesidades en salud identificadas en el 100% de las comunas y corregimientos de la ciudad* no se ven reflejadas de manera clara en el apartado de diagnóstico, pues no se identifican indicadores que den cuenta del estado de salud de los habitantes de las comunas y corregimientos, ni de las causas de mortalidad por territorio. En este punto es importante resaltar las desventajas relativas que presentan ciertos territorios, en especial los corregimientos; según el Índice de Progreso Social (2019) Santa Elena, por ejemplo, presentó desventaja relativa en comparación con las 16 comunas y los demás 4 corregimientos en el componente de Nutrición y cuidados médicos básicos. Lo anterior se corresponde con la baja cobertura que tienen las IPS en los corregimientos como este: Santa Elena tenía tres centros médicos a 2018, de los cuales uno es público y dos privados. Esta última situación se repite en los corregimientos de San Sebastián de Palmitas y Altavista (un centro de salud público en cada corregimiento, respectivamente).
- Por otro lado, cuando se propone la *Consolidación de redes integradas de prestación de servicios de salud público-privadas*, se desconocen de nuevo los esfuerzos realizados previamente en función de dicho propósito (CIGA-MIAS). Por otro lado, llama la atención que no se mencione la EPS SAVIA SALUD en ninguno de los componentes del documento, pues el municipio de Medellín posee el 36,65% de sus acciones junto con el departamento de Antioquia y Comfama; al 31 de diciembre de 2018, Savia Salud tenía 1.700.594 afiliados, de los cuales 30% se ubica en Medellín y 13% en el demás municipio del valle de Aburrá; de la población afiliada, 93,4% corresponde al régimen subsidiado y el 6,6% al régimen contributivo. El municipio debería considerar a SAVIA SALUD como el organismo rector del sistema público de asistencia en salud. El problema debe ser afrontado por los socios pues la responsabilidad más grande es la estabilidad y sostenibilidad de la EPS. Tener a Savia





concentrada en Antioquia como un instrumento de gestión del régimen subsidiado garantiza que los recursos que se capten por la cápita de cada persona sean irrigados de nuevo en Antioquia y en su gran mayoría en la red pública. Así bien, la acción inmediata es fortalecer a Savia patrimonialmente, esta recomendación fue hecha en el informe de empalme de la EPS Savia Salud en diciembre pasado (Alcaldía de Medellín, 2019b).

- El último reto que se identifica hace referencia a *avanzar en acciones preventivas y en la promoción de prácticas saludables (...) para el cuidado integral de la salud y la vida*. Este reto no cuenta con suficiente sustento técnico, lo que se refleja en el único indicador que se propone en este componente asociado a la actividad física, recreación y deporte de los habitantes de la ciudad. Así bien, no es posible afirmar que este tema se consolide como una apuesta del Plan de Desarrollo si no se hacen explícitas metas asociadas al fomento de la actividad física y el deporte. Con respecto a la meta propuesta relacionada con este tema, según el Informe de Gestión 2016-2019 del INDER, al finalizar 2019 la ciudad contó con 91 escenarios para alto rendimiento, 185 escenarios para nuevas tendencias y 668 escenarios barriales para desarrollar actividad física, recreación y deporte (INDER, 2019). Por otro lado, la Política Pública de Deporte, Recreación y Actividad Física -DRAF- de Medellín -Cultura D- 2018-2031 contempla dentro de sus objetivos la consolidación del DRAF como *estrategias para el fortalecimiento de la convivencia, la equidad, la sostenibilidad*, entre otros, y se orienta a generar mejores oportunidades que enmarquen proyectos de vida con estilos saludables en los habitantes de la ciudad, formando cultura ciudadana alrededor de estas prácticas. Por tanto, el Plan de Desarrollo debería alinearse con estas metas de ciudad y encaminar sus esfuerzos hacia el fomento del DRAF como estilo de vida mediante programas y proyectos de fomento, lo que se asocia directamente con un mejor estado de salud y se enmarca en la misionalidad del INDER.

### Objetivo

*“Implementar un modelo de salud fundamentado en la estrategia de APS mediante la conformación de cuatro redes integradas e integrales de servicios sociales y de salud, el fortalecimiento de la participación social y de la acción intersectorial por la salud, para avanzar en el desarrollo de la autonomía en las personas, familias y comunidades con miras al cuidado integral de la salud y la vida de los habitantes, así como mejorar sus resultados en salud”*

- El objetivo planteado no hace referencia a la población de primera infancia y como podrán mejorar sus condiciones de salud a través del deporte y la recreación.





- Al poner como objetivo “Implementar un modelo”, se desconocen los avances que ha tenido el país y la ciudad en la implementación del Modelo de Acción Integral Territorial – MAITE que se reglamentó en 2019, y en el que Medellín ha venido implementando exitosamente diversos componentes (antes MIAS). Se sugeriría utilizar como acción Fortalecer la implementación de dicho modelo en la ciudad, que está resumido en las acciones que se encuentran en el objetivo.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Tasa de suicidio	Tasa por 100.000 habitantes	6,5 (2018)	5,7	Secretaría de Salud	<p>Las apuestas por la salud mental de la población son valiosas en tanto los gobiernos se comprometan de manera directa a gestionar indicadores de resultado como este. No obstante, Medellín cuenta con unas metas establecidas previamente con respecto a este indicador mediante la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible que suscribió la ciudad a 2030; el indicador se denomina <i>Mortalidad por lesiones autoinflingidas intencionalmente – suicidio</i>, se recomienda ajustar.</p> <p>Con respecto a la meta establecida en el anteproyecto, se recomienda alinear con las metas que tiene la ciudad a 2020 y 2025. Un rango sugerido para la misma es entre 4,8 y 5,0 personas por cada 100.000 habitantes.</p>
Razón de mortalidad materna	Tasa por 1.000 nacidos vivos	29,5 (2018)	28,5	Secretaría de Salud	<p>Este indicador se configura como trazador del ODS 3 Salud y bienestar mediante el CONPES 3918 de 2018 que contiene las metas de Colombia, y se inscribe en la Agenda ODS del municipio de Medellín. En este sentido, se recomienda ajustar la meta a lo que se propuso el municipio a 2020 y 2025, esto es, asignar una meta entre <b>19,0 y 20,0</b> madres fallecidas por cada 100.000 nacidos vivos. De la misma manera, se debe ajustar la unidad del indicador, pues este corresponde a una razón (<b>mujeres fallecidas por cada cien mil nacidos vivos</b>).</p>
Tasa de mortalidad por hipertensión arterial	Porcentaje	ND	6	Secretaría de Salud	<p>El indicador que la ciudad maneja en la Agenda ODS que suscribió es <i>Mortalidad temprana por enfermedades hipertensivas (población entre 30 y 69 años)</i> y se calcula en una tasa por 100.000 habitantes. Se recomienda ajustar la definición del indicador y adherirse, en un ejercicio de armonía con lo propuesto en este instrumento, a las metas que ya se fijaron a 2020 y 2025, esto es, establecer en el Plan de Desarrollo una meta entre <b>12,0 y 11,0</b> muertes por esta causa a 2023.</p>
Familias priorizadas y gestionadas	Número	ND	100.000	Secretaría de Salud	<p>Dentro de la descripción del programa no es claro a qué se refiere ETAFI ni cuál es su objetivo. Este programa tampoco se asocia a un programa existente previamente.</p>







a través de ETAFI					
Hospitales públicos construidos	Número	2	4	Secretaría de Salud	Dentro del diagnóstico no se hace explícita la necesidad de construir hospitales públicos, se recomienda incluir información que sustente la inserción de este indicador en este apartado. Adicionalmente, se requiere mayor especificidad en este tipo de apuestas; la Secretaría de Salud cuenta con la georreferenciación de los centros de atención médica de la red pública con los que cuenta cada comuna y corregimiento, lo que puede servir como insumo en la priorización de este tipo de apuestas y su justificación en el documento de Plan de Desarrollo.
Escenarios deportivos, recreativos y de actividad física construidos	Número	ND	12	INDER	Como se mencionó en las observaciones a la síntesis diagnóstica del componente, es importante mencionar que no hay suficiente información que sustente la inserción de este indicador. No obstante, las apuestas de ciudad en el marco de la política pública con visión 2031, no incluyen la construcción de más escenarios deportivos, sino de trabajar en función de modificar estilos de vida en los habitantes de Medellín y crear cultura alrededor del deporte en la ciudad.  Si este indicador se mantiene es importante asignar responsabilidad también a la Secretaría de Infraestructura Física del municipio.

### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Modelo de Acción Territorial Integral MAITE implementado	Porcentaje			Secretaría de Salud	Teniendo en cuenta las observaciones hechas en el diagnóstico, la implementación del Modelo integral de Atención en Salud MIAS que llegó en 2018 y 2019 a las comunas con mayores condiciones de vulnerabilidad en la ciudad, generó un sistema valioso entre las EPS, las universidades y la Secretaría de Salud. Este esquema llevó a territorio atención médica, psicológica y nutricional, por lo que su continuidad en la implementación debe incluirse en el documento Plan de Desarrollo como parte de la PAIS del nivel nacional.
Mortalidad temprana por diabetes mellitus (población de 30 a 69 años)	Tasa por 100.000	7,4 (2018)	7,3-7,0	Secretaría de Salud	En sintonía con el diagnóstico planteado que hace este componente, el gobierno podría comprometerse con la disminución de muertes a causa de enfermedades no transmisibles como la diabetes mellitus, que además están insertos en la Agenda ODS del municipio. Se sugiere adoptar una meta entre 7,3 y 7,0 muertes por esta causa por cada 100.000 habitantes.





Mortalidad temprana por cáncer de pulmón (población de 30 a 69 años)	Tasa por 100.000	15,3 (2018)		Secretaría de Salud	En sintonía con el diagnóstico planteado que hace este componente, el gobierno podría comprometerse con la disminución de muertes a causa de enfermedades no transmisibles como el cáncer de pulmón, que además están insertos en la Agenda ODS del municipio y se relaciona con problemáticas vigentes en el territorio como la calidad del aire. Se sugiere promover metas más ambiciosas en la Agenda ODS local e incluir los aportes a dicho cumplimiento en el documento Plan de Desarrollo.
Escenarios deportivos y recreativos administrados	Número	944 (2019)		INDER	Dada la misionalidad del INDER se propone este indicador para la administración de los escenarios deportivos de la ciudad.
Grupos funcionando con actividades deportivas, recreativas y de actividad física con base en el modelo de ciclo de vida	Número	5471 (2019)		INDER	En consonancia con la apuesta hecha en este componente, se propone ampliar el número de grupos con actividades deportivas, recreativas y de actividad física para la población con base en el modelo propuesto por el INDER. Según el Informe de Gestión de esta entidad del periodo 2016-2019, este modelo se enfocó en la transformación social de los barrios y las personas, dividiendo el ciclo vital así: primera infancia de 0 a 5 años, segunda infancia de 6 a 12 años, adolescencia 13 a 17 años, juventud 18 a 28 años, adulto 29 a 54 años, adulto mayor 54 y más años, logrando generar mejores estilos de vida. Estas apuestas se financian también con recursos de los Planes locales de Desarrollo y Presupuesto Participativo.
Capital Mínimo	Millones de pesos	(-643.686) (2019)		Savia Salud	Savia Salud cuenta con 1,7 millones de afiliados en el Departamento de Antioquia, de los que el 30% se concentran en Medellín y, entre estos, el 91% corresponden al régimen subsidiado. En ese contexto, Savia Salud es un instrumento de gestión del régimen subsidiado tanto en el departamento como en la ciudad (Savia Salud EPS, 2019). Su actual situación financiera y las condiciones que de ella se derivan, demandan acciones pertinentes y contundentes para garantizar el derecho a la salud de sus afiliados.  En ese sentido, considerando que el Municipio de Medellín tiene una participación de 36,65% en la EPS y, además, la relevancia que tiene la prestación de los servicios de salud en el marco de la crisis derivada de la expansión del Covid-19, se recomienda incluir dos indicadores que den cuenta de las acciones desarrolladas por los accionistas para el fortalecimiento patrimonial de Savia: el capital mínimo y el patrimonio adecuado. Ambos indicadores se tomaron del anteproyecto del Plan de Desarrollo de Antioquia, 2020-2023.
Patrimonio adecuado	Millones de pesos	(-797.147) (2019)		Savia Salud	





## Programas

### Atención familiar integral en salud, ETAFIS:

- No se define qué significa ETAFIS, por lo que no es claro a qué hace referencia el programa. El enfoque corresponde al primero de los tres retos identificados en el diagnóstico, sin embargo, la descripción del programa es bastante general y más allá de una declaración de principios no es claro qué énfasis tendrá, ni tampoco se evidencia el diferencial territorial que se enuncia en el reto, referido a la identificación del 100% de las necesidades en salud de las comunas y corregimientos. El programa no cuenta con indicadores de resultado asociados

### Cultura de la salud, cuidado y autocuidado

- El programa está relacionado con el tercer reto identificado en el diagnóstico. Está enfocado en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, aparentemente con un foco en la juventud, aunque también lo extiende a sus familias y el resto de la población. Sin embargo, dentro del diagnóstico no se exponen indicadores relacionados con la situación de salud de los jóvenes, por lo que no es claro el porqué del énfasis del programa en esta población considerando.
- Tampoco es claro por qué se elige este énfasis si en el diagnóstico se postula, sin ningún sustento en datos e indicadores, que la ciudad está atravesando una transición demográfica, con mayor crecimiento de “edades maduras y longevas, y se mantienen o disminuyen los grupos de menor edad”, por lo que cabría esperar que hubiese también programas enfocados en el adulto mayor. Asimismo, no tiene indicadores de resultado asociados y no especifica las acciones a emprender por lo que, de nuevo, es una declaración de principios. Cabe resaltar que plantea la articulación de actores, pero como ya se mencionó, a lo largo de este componente no se considera el modelo MAITE que, precisamente, está enfocado en facilitar esa coordinación.

### Salud pública y ambiental

- Este programa es amplio en su abordaje y tiene correspondencia con el tercer reto identificado. No obstante, como los demás programas de este componente, carece de indicadores de resultado y de especificidad a la hora de definir acciones puntuales, quedándose solo en la descripción de lo que abarcará. Además, el enfoque poblacional y territorial no se explicitan, solo se dice: “de las presentes y futuras generaciones” y, como en el caso de los demás programas, no hay correspondencia entre lo que dice que hará el programa y la situación expuesta en el diagnóstico, donde no hay indicadores sobre acceso a los servicios de salud, factores sanitarios ni factores ambientales.





### Salud mental

- El programa tiene correspondencia con los retos enunciados y, a excepción de los demás programas, en este caso sí hay en el diagnóstico una descripción - aunque sucinta y poco detallada- de la situación. Es positivo que, en este caso, sí se hace explícito que habrá enfoque diferencial y de ciclo vital. Sin embargo, al igual que los demás programas de este componente, no se presentaron indicadores de resultado.

### Salud y derechos sexuales y reproductivos de los habitantes de Medellín

- El programa no está estrictamente relacionado con ninguno de los retos identificados en el diagnóstico. Además, al igual que los demás programas no está sustentado con datos relacionados en el diagnóstico porque, pese a que en este se hace una mención a la fecundidad adolescente, no se desarrolla un panorama claro de la situación de la ciudad en materia de salud sexual. Es de resaltar que a lo largo del diagnóstico y en la formulación del programa se ignoran los resultados obtenidos en el marco del MIAS (hoy MAITE) con la ruta de la promoción y mantenimiento de la salud en la zona nororiental de la ciudad, así como el Plan de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos 2018-2023 y la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos de 2014.

### Acceso y servicios en salud

- El programa no tiene correspondencia con ninguno de los 3 retos enunciados en el diagnóstico, aunque sí lo tiene con una afirmación realizada en el diagnóstico sin sustento técnico ni indicadores asociados, referida a dificultades en el acceso a salud oportuna y de calidad para la población. Como los demás programas, este tampoco tiene indicadores de resultado asociados y no es claro (dado que solo se cuenta con una descripción muy breve del programa, sin los proyectos asociados) cómo van a reducir las barreras de acceso y a lograr la articulación de actores si no se están teniendo en cuenta a lo largo del componente los mecanismos previstos para ello por el Ministerio de Salud.

### Infraestructura y equipamientos para la salud

- El programa no tiene relación con ninguno de los 3 retos enunciados en el diagnóstico. En este último tampoco hay indicadores e información técnica que describa la situación de la ciudad y de las comunas en materia de infraestructura y equipamientos para salud y, aún más preocupante, tampoco se presentan datos relacionados con la cobertura del servicio de salud en la ciudad, ni su desagregación por regímenes o territorial. Valdría la pena que se retomara el ejercicio desarrollado en la anterior administración municipal en el marco del CIGA, en el que se rastrearon instalaciones hospitalarias e IPS y se relacionaron con la demanda de servicios de salud.





### Medellín vive el deporte

- El programa tiene correspondencia con uno de los tres retos enunciados en el diagnóstico, pero no hay datos relacionados más allá de la prevalencia de obesidad y sobrepeso referidos a prácticas saludables. El programa no tiene indicadores de resultado y en el grupo de indicadores asociados al componente, el indicador asociado es el de escenarios deportivos, recreativos y actividad física construidos. Al respecto, en el diagnóstico no se incluye información sobre el inventario de escenarios actuales, la demanda por parte de la población, los déficits territoriales que hay de ellos ni se referencian los resultados de los programas de promoción de estilos de vida saludables que ha implementado el INDER anteriormente.

## Componente 2. Cultura, arte y memoria

### Justificación

- La justificación que se da en este componente resulta superficial y ambigua. La mayoría de las afirmaciones no conducen fuente alguna, por lo que este apartado termina siendo una mención de buenas intenciones que no tienen sustento de fondo. Es importante tener en cuenta que la ciudad desde hace varias décadas viene trabajando en estrategias culturales, por ejemplo, desde 1990 se cuenta con un Plan de Desarrollo Cultural de Medellín, que de acuerdo con la Política Pública de Cultura Ciudadana 2019-2032 “marcó un giro en términos de las perspectivas de comprensión de la cultura como vía de transformación social y de apertura hacia nuevas posibilidades para la ciudad”.
- La alineación de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- local con cultura, arte y memoria resulta técnicamente fuera de lugar, la cultura ciudadana, el arte y la memoria son concebidos como ejes transversales, esto es, es vista como un fin que ayuda a la gobernanza de los ODS. En ese sentido no hay claridad sobre los argumentos para relacionar los ODS de educación, trabajando decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, paz, justicia e instituciones sólidas, pues en la Agenda Mundial y Local no hay metas e indicadores que den cuenta de la relación de la cultura con los ODS en mención.
- En términos prácticos, el único ODS que presenta indicadores al 2030 propuestos por la ciudad es el ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles, estos indicadores son: Recursos ejecutados en programas y proyectos para la protección del





patrimonio cultural inmueble; e Inversión en bienes inmuebles de interés cultural (BIC) y paisaje cultural que conservan su valor patrimonial.

- Cuando se refiere a “*escasa estrategia para realizar alianzas ciudadanas que amplíen los diálogos y los encuentros entre sectores culturales*”, este tipo de afirmaciones requieren sustento de datos para que tengan la suficiente solidez que permita establecer una relación causal tanto en la síntesis diagnóstica como en los productos e indicadores de resultado.
- Se debe precisar claramente los referentes donde se enfoca las propuestas culturales, presentar resultados de información recolectadas anteriormente para mediar grupos, poblaciones, personas, que trabajan en el sector, procesos estéticos que el arte como vehículo para la expresión de los ciudadanos.

#### **Para tener en cuenta**

- No es comprensible por qué cultura, arte y memoria (Línea estratégica Recuperemos lo Social) se separa de cultura ciudadana (Gobernanza y gobernabilidad) siendo ambas componentes transversales a toda la política pública y a las acciones en el territorio. Se recomienda articular estos componentes en una sola línea que recoja los esfuerzos de manera paralela: acciones a implementar en el centro de la ciudad con el fortalecimiento institucional por el que se apuesta en Cultura, arte y memoria.

#### **Diagnóstico**

- La interculturalidad queda como un apartado y no como base del fortalecimiento del capital cultural lo que implica visión deficitaria frente a otras formas de abordar los enfoques culturales.
- Apropiación de espacios y acceso a la cultural, es entender los ciudadanos no como entes pasivos que reciben información sino como constructores de prácticas culturales que pueden ser investigadas para el fomento de la cultura en la ciudad.
- La relación que dinamiza la cultura en la construcción de tejido social; ciudadanía y cultura. La cultura si como las expresiones artísticas deben propender por un desarrollo de la ciudadanía del pensamiento crítico y el desarrollo de habilidades humanas que permitan el crecimiento social.





- Debe ampliarse la noción de cultura, esta resulta ser una mirada reducida y puede generar falta de participación de algunos sectores de la ciudad, para esto se requiere pensar puntualmente cuál es la pertinencia de cada territorio del municipio para determinar las acciones que se propone a nivel artístico, de trabajo con públicos, interculturalidad y de memoria y en procesos interculturales.
- Es importante tener en cuenta las cifras dadas por UNESCO<sup>2</sup> sobre la posibilidad de desarrollo social y económico del sector cultural, también estudios hechos a nivel local por los diferentes consejos artísticos de la ciudad.
- Preocupa que en el diagnóstico no se hace referencia a los instrumentos que han ayudado al fortalecimiento de la cultura en Medellín en los últimos 30 años. En la última década la ciudad ha contado con el Plan de Desarrollo Cultural 2011-2020<sup>3</sup>, el cual debería ser actualizado por la nueva administración al ser una herramienta importante para las acciones de la Secretaría de Cultura, además de ser un escenario de participación de alta relevancia en el sector cultural.
- En ese sentido, aunque en el diagnóstico se da una breve reseña sobre algunos componentes de la cultura, el arte y la memoria, no se hace referencia al mayor instrumento de planeación con el que hoy cuenta la ciudad y que ha sido una de las hojas de ruta de los últimos nueve años, abordando de una forma más amplia todos los lineamientos que forjan el fortalecimiento del sector cultural en la ciudad y la alineación con otros importantes campos para el desarrollo económico y social del territorio. A continuación, se presentan los diez lineamientos y líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Cultural, que además se convierte en un instrumento útil para alinear las estrategias en cuanto a cultural, arte, memoria y patrimonio de Medellín Futuro 2020-2023:
  - 1. Expansión de la ciudadanía y de la democracia cultural:** 1) Estímulos a la creación y la producción cultura; 2) Garantía del acceso a la participación, disfrute y apropiación de la oferta cultural; 3) Circulación de las creaciones y de las manifestaciones culturales; 4) Visibilización y fortalecimiento de las manifestaciones culturales emergentes o reconocidas socialmente.
  - 2. La interculturalidad para la construcción de la ciudad y de la ciudadanía democrática cultural:** 1) Diálogo cultural para la convivencia y la construcción de ciudadanía; 2) Reconocimiento e inclusión de la población en situación de desplazamiento y de los nuevos migrantes; 3) Impulso y reconocimiento de la ruralidad y otras lógicas territoriales.

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Más información en [www.unesco.org/new/es/culture](http://www.unesco.org/new/es/culture)

<sup>3</sup> El Plan de Desarrollo Cultural, 2011-2020 está disponible en [www.bibliotecamedellin.gov.co](http://www.bibliotecamedellin.gov.co)





- 3. Impulso y generación de procesos de reconocimiento social del patrimonio y de las memorias:** 1) El patrimonio, memoria viva que actualiza vínculos sociales; 2) Protección, valoración, conservación, divulgación y sostenibilidad y bienes y manifestaciones culturales; 3) Fortalecimiento de los centros para la memoria.
  - 4. Educación ciudadana en la construcción de ciudadanía:** 1) Participación ciudadana desde la diversidad y para la convivencia; 2) Ciudad, espacio público y ciudadanía; 3) Educación ciudadana en el sistema educativo y en ámbitos no escolares.
  - 5. Fomento y fortalecimiento de la formación y de la educación artística y cultural:** 1) Fortalecimiento de la ciudadanía desde las oportunidades para la experimentación y el disfrute de la cultura; 2) Impulso a la formación y la educación artística y cultural; 3) Fomento y apoyo a la formación integral de creadores y gestores culturales; 3) Formación de públicos para el disfrute de los productos y manifestaciones artísticas y culturales; 4) Impulso a la formación técnica y tecnológica para el desarrollo de las empresas creativas y la competitividad.
  - 6. Gestión del conocimiento, acceso a la información y a las tecnologías en diálogo con la cultura:** 1) Impulso y generación de procesos de investigación para la cultura; 2) Fortalecimiento de la ciudadanía y a partir de la lectura y la escritura; 3) Bibliotecas como centros para la gestión del conocimiento y el encuentro ciudadano; 4) Innovación, ciencia y tecnología; 5) Tecnologías de la información y de las comunicaciones para la cultura.
  - 7. La ciudad comunicada y comunicadora:** 1) Comunicación como práctica cultural constructora de lo público; 2) Comunicación pública y ciudadanía; 3) Comunicación para y desde el territorio.
  - 8. Cultura y desarrollo:** 1) Cultura y desarrollo local; 2) Economía y cultura; 3) Articulación de los emprendimientos culturales a la vocación productiva de la ciudad
  - 9. Interacción de Medellín con la región metropolitana, el departamento, el país y el mundo:** 1) Medellín en relación con la subregión, el departamento y la nación; 2) Posicionamiento de lo local en lo nacional y en lo internacional.
  - 10. Fortalecimiento de la institucionalidad y del sector cultural:** 1) Fortalecimiento de la relación entre los sectores público, privado y no gubernamental; 2) Planificación y diseño de políticas culturales para el fortalecimiento del sector cultura; 3) Fortalecimiento de los espacios de encuentro ciudadano para el desarrollo cultural local.
- En general, la manera en la que se construye la síntesis diagnóstica de este componente no incluye datos que permitan hilar el estado en el que encuentra esta administración, con las apuestas por abordar. Si bien se incluyen algunos elementos del Plan de Desarrollo Cultural, este no se menciona ni se aborda en su esencia, lo que desconoce el trabajo que ha realizado la ciudad en los últimos años. Se recomienda fortalecer cada uno de los temas mencionados en este apartado, al igual que relacionarlo con las propuestas traducidas en indicadores y programas.







## Objetivo

*“Acoger los procesos de la cultura en Medellín que se han orientado con mayor decisión hacia el fortalecimiento de capital social, con acciones que han tenido lecturas diferenciadas del territorio, y que han interpretado la creación artística para dinamizar modos de convivencia, encuentro y discusión que caracterizan entramados simbólicos en la ciudad. Esto implica potenciar dinámicas institucionales en patrimonio y memoria que se confronten con las demandas urbanas de apropiación que dan sentido y permanencia a los procesos de la cultura y a las dinámicas estéticas y de producción de conocimiento de los individuos, en el contexto de su grupo y su territorialidad. En este proceso es importante direccionar el impacto y el efecto de las políticas culturales en los territorios para medir el desarrollo social que el Medellín Futuro demanda para la activa participación en todos los formatos de la oferta cultural”.*

- El objetivo está mal diseñado pues contiene en sí mismo tres objetivos más, esto es, hay múltiples enfoques que no logran aterrizar un fin superior. Es aconsejable precisarlo para tener claro el alcance, lo que se esperaría de un componente.

## Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Percepción de la evolución del capital cultural en la ciudad de Medellín	Porcentaje	ND	40	Secretaría de Cultura Ciudadana	No se especifica a través de qué instrumento se haría medición a este indicador, por lo que no se entiende la pertinencia de este indicador con relación a los programas propuestos.
Usos sociales de las memorias y patrimonios de la ciudad	Porcentaje	ND	20	Secretaría de Cultura Ciudadana	No es comprensible cómo se mediría este indicador, ni qué se entiende por “usos sociales”. Adicionalmente, la indefinición de este indicador impide entender cómo se propone llegar a 20 en el 2023.
Iniciativas de exhibición, programas de formación y memoria audiovisual realizados en la Cinemateca municipal	Número	ND	885	Secretaría de Cultura Ciudadana	Este es un indicador de producto y no de resultado. Se recomienda incluir dentro de la síntesis diagnóstica el estado actual de la Cinemateca municipal y su relación con el enfoque que esta administración propone, así bien, esta intención se debe articular en los programas del documento Plan de Desarrollo.





Acciones de fortalecimiento implementadas con el sector creativo	Número	ND	48	Secretaría de Cultura Ciudadana	Este indicador es de producto y no de resultado. Es aconsejable precisar qué se entiende por “acciones de fortalecimiento”, pues se podría asemejar y ser comparable este indicador con el del cuatrienio 2016-2019 referente a “Trabajadores del arte y la cultura con profesionalización”, el cual tiene línea de base a 2019 de 136, o “procesos de desarrollo artístico y cultural concertados y ejecutados con la ciudadanía” con línea de base 6 a 2019 y logro acumulado 2016-2019 de 17 (Alcaldía de Medellín, 2019c).
--	--------	----	----	---------------------------------	--

### Para tener en cuenta

- Se recomienda hacer una revisión de todos los indicadores. Sin línea de base, es complejo entender qué va a medir el indicador pues deja gaseoso el objetivo general de los programas, además de no construir un hilo conductor entre lo que hay en el diagnóstico y las alternativas de solución que se priorizaron por parte de la administración actual.
- De acuerdo con lo anterior, la Secretaría de Cultura Ciudadana cuenta con dos ventajas importantes a la hora de planear: por un lado, realiza desde el año 2007 la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín -ECC-, cada dos años. La última versión es la del año 2019. Adicionalmente, se puso en marcha el Sistema de Información Cultura de Medellín -SIC<sup>4</sup>-. En los indicadores sobre comportamientos, valoraciones y representaciones ciudadanas, hay mejores posibilidades para medir las apuestas de la administración en cultura ciudadana a través de la ECC. Por su parte, el SIC también ha desarrollado un proceso importante de recolección de indicadores objetivos sobre los impactos de la cultura a nivel territorial y de ciudad, estos podrían representar una manera más integral de medir las apuestas de gobierno. De acuerdo con la Política Pública de Cultura Ciudadana, dentro de los objetivos del SIC se encuentra «Realizar el seguimiento y evaluación a los indicadores culturales, por medio de ejercicios técnicos que proporcionen evidencias del desempeño de los programas y proyectos, en clave de territorio, población y recursos».
- La cultura no puede reducirse a expresiones artísticas, es necesario plantearse un mejor acercamiento a la interculturalidad que vincule grupos vulnerables de la ciudad, no solo como espectadores sino como creadores y consumidores de sus propias

<sup>4</sup> El SIC fue uno de los propósitos planteados en el Plan de Desarrollo Cultural, 2011-2023





prácticas, se debe pensar en reivindicar expresiones, prácticas y nociones no solo de grupos de élite artísticos. Se debe tener un enfoque claro de género y trabajo con la diversidad pues es este el primer eje fundamental de las dinámicas culturales.

### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Actualización del Plan de Desarrollo Cultural para el periodo 2021-2030	Número	0	1	Secretaría de Cultura Ciudadana	<p>Ese ha sido un instrumento que ha servido para las estrategias de la Secretaría de Cultura Ciudadana y el fortalecimiento del sector cultural. Es una guía de la mayor relevancia que no se puede dejar atrás. Aunque se menciona en el programa <i>Institucionalidad de la cultura y las artes de Medellín</i>, es pertinente generar dicha actualización en articulación con los instrumentos de planificación cultural.</p> <p>Adicionalmente, se recomienda que los indicadores incluidos tradicionalmente en el Plan de Desarrollo Cultural se mantengan con el fin de seguir aportando en la trazabilidad de la información que ya ha sido recolectada en los últimos años. Se sugiere que estos indicadores sean transversales en el cumplimiento de las actividades propuestas por la Secretaría de Cultura Ciudadana en el periodo 2020-2023.</p>
Hogares que participan al menos en una actividad cultural al año	Número	289.421		Secretaría de Cultura Ciudadana	<p>Este indicador ha sido usado por las dos últimas administraciones<sup>5</sup> en componentes de arte, cultura y divulgación. Se recomienda incluir dada la trazabilidad que generan este tipo de apuestas de ciudad, así bien, este indicador daría cuenta del interés que tiene la ciudadanía en los ejercicios de cultura propuestos por la administración y permite, a su vez, no partir de cero, además de comparar la gestión realizada en este periodo con las anteriores.</p>
Recursos ejecutados en programas y proyectos para la protección	Pesos	ND	\$ 525.000.000 - \$ 875.000.000	Secretaría de Cultura Ciudadana – Departamento Administrativo de Planeación Municipal	<p>Con base en la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 en la que se inscribió la ciudad, se sugieren estos indicadores del orden local. Esta Agenda al 2030 de la ciudad contempló estas apuestas en la versión aprobada por el COMPES en 2019, no</p>

<sup>5</sup> Plan Indicativo de Medellín. Periodos 2012-2015 y 2016-2019





del patrimonio cultural inmueble					obstante, estos indicadores no cuentan con línea de base, ni seguimiento a 2018.
Inversión en bienes inmuebles de interés cultural (BIC) y paisaje cultural que conservan su valor patrimonial	Pesos	ND	\$ 309.000.000 – \$ 515.000.000	Secretaría de Cultura Ciudadana – Departamento Administrativo de Planeación Municipal	La meta propuesta considera rangos entre las metas que fijó la ciudad en dicha Agenda entre los años 2020 y 2025, se sugiere fijar una línea de base con lo que la administración pasada invirtió en 2019.

## Programas

### Institucionalidad de la cultura y las artes de Medellín

- Este programa se enmarca en estrategias de la Secretaría de Cultura Ciudadana desde hace muchos años que debe seguir realizándose, teniendo en cuenta las garantías de las personas participantes tanto en el respeto por los derechos de autor de todos los artistas y el bienestar de los y las participantes. En la justificación debe aclararse un enfoque intercultural y de género que garantice la expresión de las prácticas culturales de los diferentes ciudadanos.
- Se menciona la formulación del Plan Decenal de Cultura, 2020-2023, pero no hay una referencia sobre si éste va a empezar de cero o se retomará lo ya construido y puesto en marcha con el Plan de Desarrollo Cultural 2011-2020.

### Medellín vive las artes y la cultura

- Es necesario aclarar cómo es la descentralización y cuales las estrategias educativas que usarán para la formación de públicos, esto con el fin de garantizar efectividad de la creación y formación de público y la participación de ciudadanos críticos que permitan desarrollar propuestas en temas de memoria y patrimonio en cada sector del municipio.

### Medellín territorio cultural

#### Memoria, identidad y patrimonio cultural

#### Infraestructura y equipamientos culturales





- En términos generales los programas tienen descripciones que suponen enlaces con proyectos históricos de la Secretaría de Cultura, no obstante, preocupa que no se logra visualizar en muchos casos la descripción del programa con los indicadores propuestos en el componente. Esta es una pregunta que se puede responder estableciendo indicadores conectados con los programas.

### Componente 3. Jóvenes

#### Justificación

- Inicialmente, se hace una alineación confusa con los ODS ciudad. Está claro a qué corresponde el ODS 8: trabajo decente y crecimiento económico, pues la ciudad tiene dos indicadores al 2030 en ese sentido: la tasa de desempleo de los jóvenes entre 18 y 28 años y el porcentaje de los jóvenes Nini entre 18 y 28 años, no obstante, falta claridad sobre a qué indicador le apuntaría el ODS 10 y el 11, dado que en la Agenda local priorizada al 2030 no hay referencia a este grupo poblacional en estos objetivos.
- La justificación del componente se queda corta al momento de alinearla con la Política Pública de Juventud, no hay una relación clara entre la justificación y las dimensiones de ésta. Adicionalmente, no se plantea cómo acoge el componente el plan de acción de esta política pública que tiene un horizonte estratégico a 2027. Se recomienda revisar la justificación y alinearla con los instrumentos de planeación ciudadana en torno a la juventud.

#### Diagnóstico

- Frente a la cifra de jóvenes, planteada a 2015, es un dato obsoleto, teniendo en cuenta que la ciudad cuenta con datos a 2018 a través del CENSO para ese año, arrojando que la población joven es de 26,1%. Se debe actualizar la cifra a partir del CENSO 2018, últimos datos disponibles.





- Inicialmente, en la síntesis diagnóstica hay un planteamiento que habla del reto que representa que cada vez la población joven sea menor. No obstante, no hay una explicación de por qué es un reto el hecho de que hoy pase esto en la ciudad. El dato se queda en algo informativo y no profundiza sobre el tema.
- No es clara la conexión que se pretende hacer entre los siguientes aspectos. En ese sentido se debe ajustar la coherencia del contenido de tal forma que sea comprensible pues como está planteada no es clara. Dos ejemplos:
 

“Medellín presenta una situación particular, pues, por cada cien personas menores de 15 años, hay 62 adultos mayores, indicador que sobrepasa el promedio de Antioquia, que es de 49,5, y el nacional, de 40; y aunque la tasa de fecundidad en las jóvenes ha disminuido en comparación con el año anterior, 2017, esta sigue siendo alta, especialmente en la zona nororiental de la ciudad”.

“Según el Informe Medellín Cómo Vamos, encuesta de percepción ciudadana de Medellín, los temas que en mayor porcentaje los jóvenes entre 18 y 25 años consideraron más importantes para su calidad de vida en Medellín, fueron: salud, educación y empleo. Por esta razón, las acciones de gobierno más demandadas para disminuir la desigualdad en nuestra ciudad son la inversión en educación, con uno de cada dos jóvenes encuestados demandándolas; el cobrar más impuestos a los que más tienen, con un 15%, e invertir más en salud, con una demanda del 13% de los jóvenes”.
- No hay coherencia con los datos presentados al hablar de jóvenes Nini (ni estudia, ni trabaja), en la línea se habla de un porcentaje de 22% y en la síntesis diagnóstica se habla de 18,4% para la ciudad, adicionalmente este último dato corresponde a la población Nini del Valle de Aburrá en su conjunto a 2018, de acuerdo con nuestro Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2018. También, se replican cifras que hablan de un 25% de participación en dicha condición para las mujeres jóvenes y un 18% para los jóvenes. Estos datos se deben revisar con cuidado pues no corresponden. Finalmente, se expone que esta condición “afecta a los jóvenes residentes principalmente en las comunas con índices de calidad de vida más bajos de la ciudad” no obstante, no se referencia la fuente.
- Frente a los datos presentados en empleo juvenil, se toman cifras del Valle de Aburrá, aun cuando hay datos disponibles para la ciudad a 2017 o a 2018 dada la submuestra que se obtuvo de la Gran Encuesta Integrada de Hogares para Medellín. Sucede lo mismo con los datos presentados en educación y las brechas de escolaridad por quintiles de ingreso.





- En cuanto a salud mental, se presentan temas para atender con mayor prioridad como el caso de los suicidios. En ese sentido se hace necesario contar con datos precisos. “43% de las personas que se quitaron la vida en la ciudad eran jóvenes entre 15 y 29 años”, es un dato que no tiene fuente ni año.
- Falta alinear este componente con la Política Pública y el Plan Estratégico de Juventud que va a 2027. Comprende seis líneas a saber: convivencia y derechos humanos, educación, cultura, deporte y recreación, trabajo y emprendimiento, ecología y sostenibilidad y salud pública juvenil, así como indicadores que hagan referencia a éste.
- Se hace necesario que se hable de las diferencias que hay entre los tres grupos etarios que conforman la juventud (14 a 17; 18 y 23; y 24 a 28 años), de acuerdo con la Política Pública de Juventud. Esto podría orientar el enfoque de Política Pública y el plan de acción.
- Se hace necesario una corresponsabilidad en el cumplimiento de las metas. Dependencias trabajando en un mismo programa y no solo responsabilidad de una sola Secretaría, entendiendo que muchos son temas interconectados y que le apuntan a otras dependencias.
- Preocupa que el Índice de Desarrollo Juvenil -IDJ- no aparece en el diagnóstico, pero sí hay indicadores relacionados al tema.
- No hay indicadores de producto para dar cuenta del alcance de programas y eventuales proyectos, se hace necesaria una articulación que pueda ser comparable con proyectos anteriores para no partir de cero. Importante construir sobre lo que ya ha construido la ciudad.
- No hay indicadores que den cuenta de temas retadores para la ciudad como la tasa de desempleo de los jóvenes, la tasa de acceso a la educación superior (especialmente en componentes relacionados con Ciencia, Tecnología e Innovación).
- En general, el diagnóstico no da cuenta de la construcción de problemas públicos en las dimensiones definidas por la Política Pública y el Plan Estratégico, que permita la formulación de programas específicos para su focalización. Algunas dimensiones como Convivencia y Derechos Humanos, asuntos específicos de Salud pública como VIH y Sustancia Psico-Activas, Ecología y sostenibilidad, entre otras.





## Objetivo

*“Crear y garantizar condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y espaciales para que la población joven sea reconocida como agente de cambio, desarrolle y despliegue su potencial creativo y transformador de cara a una ciudad incluyente, participativa, ambiental y económicamente sostenible.”*

- El objetivo planteado engloba en sí mismo dos objetivos, adicionalmente, hablar de “crear” da a entender que no ha habido previamente condiciones para que se dé cuenta de lo planteado. Se debería redefinir este objetivo para focalizar mejor su alcance.
- El objetivo debe hacer alusión a los objetivos de la Política Pública y el Plan Estratégico, los cuales ya definen un horizonte concertado a alcanzar en materia de Juventud.

## Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Índice de Desarrollo Juvenil – Dimensión del Desarrollo Ser Joven	Número	7,8	8	Secretaría de Juventud	Llama la atención que el Índice de Desarrollo Juvenil -IDJ- no aparece en la introducción, ni en el diagnóstico, pero sí hay propuesta de indicador. Adicionalmente, no se especifica el criterio para abordar la dimensión del Desarrollo Ser Joven y no una meta en torno al Índice en su conjunto, teniendo en cuenta que el Índice compone diversas dimensiones en torno a la juventud y los retos con este grupo poblacional.
Índice de Participación Ciudadana – subíndice juventud	Número	0,394	4	Secretaría de Juventud	Aunque se propone este indicador, ni en la introducción ni en el diagnóstico se evidencia referencia al Índice de Participación Ciudadana y específicamente al subíndice juventud.
Jóvenes beneficiarios de la estrategia de salud pública juvenil	Número	ND	4.000	Secretaría de Juventud	Este es un indicador de producto y no de resultado. No se especifica por qué se llega una cifra de 4.000 jóvenes beneficiarios, cuál es el sustento. Es aconsejable ajustar el indicador y revisar los programas y proyectos anteriores en la ciudad que han atendido la salud pública de los jóvenes, para permitir una línea de base y no partir de cero.
Jóvenes en condición de vulnerabilidad o en riesgo de	Número	ND	3.200	Secretaría de Juventud	De acuerdo con datos del Observatorio de Juventud y como lo expresó el Exsecretario de Seguridad en una mesa de trabajo sobre seguridad y convivencia realizada por MCV en 2018, el total de jóvenes considerados en







participación de violencia atendidos					riesgo es de 60 mil. La meta se queda corta en cuanto al total de población en dicha condición.
--------------------------------------	--	--	--	--	---

**Para tener en cuenta**

Se deben incluir los ejercicios de planeación al largo plazo relacionados con Juventud, esto es, la Política Pública de Juventud y su Plan Estratégico, adicional a los indicadores formulados a través de dichos instrumentos, estos permiten construir y dar trazabilidad a los problemas públicos que atañen a la juventud.

**Indicadores de resultado propuestos**

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Porcentaje de la población Nini (ni estudia, ni trabaja) entre 14 y 28 años	Porcentaje	19,90	17,2-15,0	Secretaría de Juventud, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Educación	Entre 2015 y 2018 el porcentaje de jóvenes, entre 14 y 28 años, que ni estudian ni trabajan en la ciudad pasó de 19,77% a 19,90%. (Agenda ODS Medellín).  Los jóvenes Nini representan un reto para la ciudad, pues es una población que no está acumulando años de experiencia laboral, ni de formación educativa. (Medellín Cómo Vamos, 2018)
Porcentaje de jóvenes Nini con secundaria completa	Porcentaje	ND	NA	Secretaría de Juventud, Secretaría de Educación	Este indicador se puede calcular a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, exclusiva para Medellín. En 2018, en la región metropolitana, el porcentaje de jóvenes Nini con secundaria completa fue de 33%, este porcentaje se reduce a casi la mitad para nivel técnico y tecnológico, 15% en el caso de los profesionales y 6% en los jóvenes con posgrado (Medellín Cómo Vamos, 2019a). Lo anterior demuestra una necesidad de programas que ayuden a que los jóvenes terminen la educación media y puedan vincularse a la educación superior, esto significa, proseguir con programas de ampliación y sostenimiento de la cobertura universitaria y de formación de habilidades técnicas para disminuir esta condición en los jóvenes de la ciudad.





Porcentaje de mujeres jóvenes que ni estudian, ni trabajan (Nini)	Porcentaje	ND	NA	Secretaría de Juventud, Secretaría de Educación	Este indicador se puede calcular a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, exclusiva para Medellín, siempre y cuando sea contratada por la administración municipal año a año. Para el caso del Valle de Aburrá, se tiene una brecha en la distribución de la población de jóvenes Nini por sexo (62,2% para ellas y 37,8% para ellos), esto es, las mujeres en mayor proporción que los hombres no estaban estudiando ni trabajando en 2018 (Medellín Cómo Vamos, 2019a).
Tasa de desempleo de los jóvenes en Medellín (18 y 28 años)	Porcentaje	19,95 a 2018	15,3 – 12,4	Secretaría de Juventud, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Educación	La tasa de desempleo de los jóvenes en Medellín ha venido en aumento desde el año 2015 hasta 2018, pasando de 15,4% a 19,95%. (Agenda ODS Medellín).  La ciudad en la agenda local de ODS tiene una meta al 2030 de 12,4%, el comportamiento del indicador en los últimos cuatro años indica que sí la tendencia de aumento del desempleo se mantiene, la ciudad no lograría la meta al 2030 (Medellín Cómo Vamos, 2019a).
Tasa Global de participación de los jóvenes en el mercado laboral	Porcentaje	ND	NA	Secretaría de Juventud, Secretaría de Desarrollo Económico	Fuente del indicador: Gran Encuesta Integrada de Hogares, exclusiva para Medellín. Con datos para la región metropolitana, se tiene que la tasa global de participación de los jóvenes frente al resto de la población es menor, en 2018 fue de 64,1% para los jóvenes y de 66,0% para el resto de la población metropolitana.
Tasa Global de participación de los jóvenes en el mercado laboral (Quintil 1 de ingresos)	Porcentaje	ND	NA	Secretaría de Juventud, Secretaría de Desarrollo Económico	Con este dato calculado para Medellín, a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH-, se podría conocer cuál es el nivel de participación en el mercado laboral de los jóvenes, de acuerdo con los quintiles de ingreso de los hogares a los que pertenecen. En ese sentido, se tiene una diferencia en la región metropolitana de 16 puntos porcentuales entre los jóvenes del quintil 1 de ingresos (más pobre) con 54%, frente a los jóvenes de quintil 5 de ingresos (más rico) con 70%





Años promedio de escolaridad de la población en Medellín entre 18 y 24 años	Número	ND	NA	Secretaría de Juventud, Secretaría de Educación, Sapiencia	Este dato se puede obtener a través de la GEIH, contrato Medellín.  Los años promedio de educación son un indicador aproximado la acumulación de capital humano de la población, íntimamente relacionado con las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico; así, a mayor capital humano, medido entre otros, por el acervo de años promedio de educación de la población, es más probable obtener mayor crecimiento y potenciar también el desarrollo socioeconómico en un sentido más amplio (Medellín Cómo Vamos, 2018).
Años promedio de escolaridad de la población en Medellín entre 18 y 24 años (quintil 1 de ingresos)	Porcentaje	9,69 a 2017		Secretaría de Juventud, Secretaría de Educación, Sapiencia	Este dato se puede obtener a través de la GEIH, contrato Medellín, siempre y cuando la Alcaldía renueve el contrato cada año.  Con datos disponibles a 2017, se tiene que Medellín es la ciudad, entre las más importantes del país, con la mayor brecha en los años promedio de escolaridad entre los jóvenes de los hogares con mayores y menores ingresos.  Esto es, la ciudad presentó a 2017 una brecha de escolaridad de 3,39 años entre los jóvenes de los hogares con más bajos ingresos con 9,69 años (quintil 1) y los jóvenes de los hogares con más altos ingresos con 13,08 años (quintil 5) (Medellín Cómo Vamos, 2018).

## Programas

### Salud pública juvenil

- Este programa está desfinanciado, no se contempló dentro de la inversión a realizar en el Plan Plurianual de Inversiones 2020-2023. Debe ser ajustado.
- Se recomienda que los proyectos de este programa estén diferenciados por salud mental y física.
- Se recomienda en este programa un subsegmento para la población joven que se busca impactar con el programa Jóvenes en el Valle del Software.

### Juventud que teje la vida





- La descripción de este programa es muy amplia, no se entiende qué busca plantear. En ese sentido, se hace complejo lograr un enfoque de política que pueda dar cuenta de proyectos e indicadores claros para el 2020-2023.

### **El futuro se parece a nosotros**

- En ese apartado también se debería incluir el escenario del Consejo Municipal de Juventud -CMJ-. Que adicionalmente se encuentra inscrito dentro del programa de gobierno Medellín Futuro, pero no se abordó ni en el diagnóstico, ni en los programas.
- Recordar los programas emblema de la Secretaría de Juventud como, Clubes juveniles, Medellín en la Cabeza, entre otros.
- Es importante plantear indicadores para en este programa que dé cuenta de los jóvenes que efectivamente participan en los proyectos que se desprendan del programa.

### **Hábitat joven**

- Este programa se torna poco profundo y se queda en ideas muy amplias. No obstante, si se busca articular a la juventud con el componente de sostenibilidad y medio ambiente, también se hace necesario que esto se vea reflejado en los indicadores propuestos para el componente.

### **Jóvenes en el Valle del software**

- Sobre este programa, no hay indicadores reflejados que busquen impactar temas como el desempleo juvenil o el acceso de jóvenes a capacitaciones de educación técnica, tecnológica o superior en componentes relacionados con CT+i.
- En el programa de gobierno Medellín Futuro 2020-2023, se indica que se reforzará la Política Pública del primer empleo y se dará una articulación con la Política Pública de Juventud. Se indica también que se buscarán estrategias para reducir la brecha de la tasa de ocupación laboral entre jóvenes hombres y mujeres, no obstante, no hay indicadores, programas que indiquen este aspecto consignado en el programa de gobierno.



## Componente 4. Mujeres

### Enfoque

- El ejercicio de anteproyecto no recoge las discusiones que se han liderado en Medellín y la construcción de los documentos técnicos y metodológicos que desarrolla la Universidad EAFIT (2016-2019) para la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, en el marco de la formulación de la “Política Pública para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín” aprobada por Acuerdo Municipal 102 de 2018. El trabajo académico asociado se compila en la publicación Análisis para las políticas públicas. La búsqueda de la igualdad de género en Medellín (2019), a partir del cual se presentan las bases teóricas, la evolución de los discursos sobre el género a nivel local, las agendas del Movimiento social de mujeres de Medellín y un análisis detallado del problema público, su estructura causal y los instrumentos de política para intervenir las dimensiones que reproducen la desigualdad de género en la ciudad.
- Las mujeres no son una categoría analítica, el género es una categoría analítica.
- Hablan del enfoque de interseccionalidad, que hay unas diferencias claras entre hombres y mujeres. Se debe declarar el enfoque de interseccionalidad en todo el proyecto de plan de desarrollo para establecer intervenciones diferenciales e integrales.
- Hablan de mujeres y de enfoque de género en el desarrollo, pero ya ha habido en la ciudad varias discusiones que se superaron en el marco de la Política, que no fueron imposiciones y que fue un proceso de construcción colectiva, hubo debates en todo el proceso de formulación que sentaron los procesos conceptuales sobre los que debe trabajar la ciudad en la implementación de la política.
- Se desconoce en la problematización la relación entre el sistema público de cuidado y participación económica de las mujeres.





## Diagnóstico

- El abordaje de las problemáticas de las mujeres no se hace sobre la base de la madurez institucional de la Secretaría, del fortalecimiento técnico político del movimiento social de mujeres y de la existencia de una Política Pública de Igualdad de Género para las Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín (Acuerdo 102 de 2018).
- De este análisis, además, tampoco se retoman en el diagnóstico los microdatos de las encuestas de alcance municipal y estratificadas por territorio y edad a 1800 mujeres de Medellín (Invamer, 2016).
- La síntesis diagnóstica integra todos los problemas de desigualdad de género de la misma manera y no establece prioridades y parte de la estructuración de las 6 dimensiones de la política pública. El diagnóstico es desordenado, se requiere rigor metodológico. Se deben establecer prioridades y no solo una descripción de datos e indicadores.
  1. Indicar claramente que las desigualdades afectan todas las dimensiones de la vida de las mujeres y por ello es importante priorizar la dimensiones y construir un diagnóstico específico y detallado del problema de esas prioridades.
  2. La importancia de la transversalización del enfoque de género. Superar las políticas públicas diferenciadas y hacerlo transversal para la Alcaldía de Medellín. Ello, a través de sistema gestión de la calidad, incluyendo reportes e indicadores que reflejen el compromiso y el diseño de presupuestos sensibles al género.

### Para tener en cuenta

Hay un error en la redacción de las diferencias en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres. La diferencia no es 8,4%, esa es la tasa de desempleo de los hombres.





## Objetivo

- El objetivo no está ligado a la equidad de género explícitamente. En la medida en que el diagnóstico no está bien construido, se dificulta entender bien este objetivo.

## Indicadores de resultado del componente

Los indicadores no se relacionan con el diagnóstico presentado. Por ejemplo, se mencionan indicadores de mercado laboral, pero aquí no se retoma ningún indicador de mercado laboral para las mujeres. Se menciona su menor participación en actividades recreativas, deportivas y culturales y tampoco hay ningún indicador incluido. No obstante, en el diagnóstico solo se incluye un dato relacionado con la violencia ejercida contra las mujeres, pero si se incluyen dos indicadores relacionados.

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Índice de Desigualdad de Género IDG	Índice	0.28	0.24	Secretaría de Mujeres/DAPM	
Índice de participación ciudadana – Subíndice de género	Porcentaje	ND	30	Secretaría de Mujeres/Secretaría de Participación ciudadana	No se entiende porque no hay línea de base para este indicador, cuando el IPC ya tiene cálculo y por tanto los subíndices. En la agenda local de ODS se incluyen varios indicadores relacionados con participación política como Mujeres que conforman el Concejo de Medellín, Mujeres ediles que integran las Juntas Administradoras Locales, Mujeres dignatarias que integran las Juntas de Acción Comunal
Tasa de feminicidios	Tasa	2,22	2	Secretaría de Seguridad y Convivencia	Debería complementarse con la <b>tasa de homicidios en mujeres</b> , no solo aquellos que son asociadas a la condición de ser mujer
Mujeres víctimas de violencias basadas en género atendidas	Número	ND	1600	Secretaría de las Mujeres	Por qué excluir al resto de mujeres que son agredidas, más no por su condición de género. En la agenda ODS se incluye <b>Mujeres víctimas de violencia de pareja, mujeres víctimas de delitos sexuales</b>





Incentivos de bienes de capital físico creados para la inclusión laboral y educativa de las mujeres	Número	ND	4000	Secretaría de las Mujeres	En el diagnóstico no hay nada que se relacione con este indicador específicamente. Este indicador sería más bien enfocado en las familias más que en las mujeres. Esos bienes de capital, si se refieren a electrodomésticos como lavadoras, perpetúan los estereotipos de género que ubican a la mujer como la responsable de las actividades del cuidado y del hogar. Podrían enfocarse estos incentivos en mujeres madres solteras cabeza de hogar.
---	--------	----	------	---------------------------	--

### Nuevos indicadores propuestos

- En la agenda de ODS de Medellín se incluyeron otros indicadores que vale la pena incluir aquí:

Nombre	Unidad	Línea de base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Brecha del tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados por hombres y mujeres	Horas/semana	16,2	12	Secretaría de Mujeres/DAPM	
Brecha del ingreso mensual promedio entre hombres y mujeres	Razón	13,7	Por definir	DAPM	La meta al año 2025 establecida en la agenda ODS para Medellín es 14,9, esto es, mayor a la línea de base. Esto podría tener sustento en la medida en que para el año 2015 el indicador era mucho más alto y llegaba a 24,5. Sería mucho mejor trabajar con el indicador de brecha en el salario promedio entre hombres y mujeres proveniente de la GEIH.
Mortalidad temprana en mujeres por cáncer de mama	Tasa por 100.000	19,8 (2018)	16,0-18,0	Secretaría de Salud	Adoptando el enfoque de género que también se inscribe en la Agenda ODS del municipio, en los indicadores correspondientes al ODS 3 Salud y Bienestar, se prioriza este indicador para el documento Plan de Desarrollo dado su comportamiento en 2015 y 2018, cuando se registraron 20 y 19,8 muertes por esta causa por cada 100.000 habitantes, respectivamente. Se propone este indicador y no el de mortalidad temprana por cáncer de cuello uterino ya que este último ha mantenido una tendencia decreciente, alcanzando en 2018 el valor más bajo en los últimos catorce años.







## Programas

- En tanto no se establece una rigurosa problematización, no hay coherencia entre los datos, el propósito y los programas. Falta rigurosidad metodológica. Establecer un esquema de diseño del Plan de Desarrollo que integre la problematización, objetivos, metas y acciones de la política pública existente.
- Se recomienda incorporar las acciones del Plan Estratégico de la PPIGMUR, como el elemento metodológico que permite articular la problematización, los objetivos y metas de la política que son a doce años, con las intervenciones expresadas en programas y proyectos del Plan De Desarrollo Municipal.
- Discriminar los programas en función de las brechas y en las dimensiones de la Política Pública: **Educación, Salud, Empleo, Seguridad, Participación y Paz Territorial.**
- Trabajar en el cierre de brechas y desigualdades no es un asunto exclusivo del sector público, sino que deben incluir a otros actores. En especial en el componente de autonomía económica. Las empresas se vinculen mucho más con el tema.
- Desarrollar una coalición de actores sociales, públicos y privados lo suficientemente sólido como para crear una acción conjunta en torno a los objetivos de la Política, del Plan de Desarrollo y, de forma que se incluya las agendas del movimiento social, pero también a las organizaciones del sector privado, a las mujeres no organizadas y a las ONG que tienen incidencia en la situación de las mujeres de Medellín.
- Es necesario reforzar las capacidades de la Subsecretaría de transversalización y llevar buena parte de los liderazgos de proyectos hacia esa subsecretaría para especializarla en términos de las dimensiones de la política, de manera que cada dimensión de la política tenga un líder de proyecto que coordine las funciones de transversalización con las secretarías y entidades corresponsables.
- La formulación de la Política Pública incluyó la realización del Plan Estratégico de Igualdad de Género por dimensiones. Es importante que se priorice por parte del equipo de trabajo de la Secretaría las acciones que deben quedar dentro del Plan de Desarrollo 2020 - 2023 con el fin de que cuenten con indicadores y presupuesto definido. Dichas acciones deben quedar en cabeza de la Secretaría que por su misionalidad deba asumirlas, no pueden estar todas bajo la responsabilidad de la Secretaría





de las Mujeres, en tanto esta dependencia debe enfocarse principalmente en desarrollar procesos de transversalización, con excepción de aquellos asuntos que por agenda pública ha venido asumiendo la Secretaría.

- Los retos de la ejecución de las Políticas Públicas en general y en particular de la PPIGMURM, están relacionadas con elementos como: la comprensión de las secretarías de los problemas transversales, la limitación de recursos propios de la Secretaría de las Mujeres, y las posibilidades del sistema de gestión de visibilizar los avances en acciones que tienen incidencia en las mujeres y sus intersecciones pero que no se gestionan directamente desde la Secretaría de las mujeres. Los retos en la ejecución de la Política y el Plan de la Política son:
- Incidir en el desarrollo de una estrategia con instrumentos ciertos de transversalización de las Políticas Públicas Poblacionales, que permita asociar indicadores discriminados por población e intersección, y que permita la participación de las secretarías poblacionales en el diseño y ejecución de los grandes programas de las secretarías funcionales (Salud, Educación, Seguridad, Movilidad, Medio Ambiente, Vivienda).
- Liderar la implementación de metodologías de transversalización, en especial las metodologías de enfoques sensibles al género, que no sólo incorporen los recursos directos que ejecuta la Secretaría de las Mujeres, sino que también esté en capacidad de marcar los programas que tienen enfoque de género, y los programas que, sin tener enfoque de género, cuentan con recursos que inciden en la condición y posición de las mujeres de la ciudad.
- Incorporar las iniciativas de gestión del conocimiento de las secretarías con enfoque poblacional al sistema integrado de gestión del conocimiento, de manera que los funcionarios corresponsables y las políticas desarrolladas desde lo estratégico tengan enfoque de género.
- Incorporar a los procesos de lineamientos estratégicos de la municipalidad, los procedimientos de incorporación de enfoque de género, de manera que de una vez y por todas la Secretaría se visibilice en el Sistema de Gestión de la Calidad y en MIPG, dado que no es responsable de ningún proceso, y debería ser en el proceso de direccionamiento estratégico, donde procedimientos como: transversalización del enfoque de género, promoción de la igualdad de género e implementación de enfoques diferenciales, deberían integrarse.





- Es necesario incluir programas para establecer un marco de colaboración fluido con las organizaciones gremiales y organizaciones no gubernamentales para formar personal e incidir en la mejora de la condición y posición de las mujeres en el sector empresarial y social.
- Desarrollar un protocolo de coordinación con las secretarías y entidades del conglomerado corresponsables de la política pública. Desarrollar espacios de evaluación de la política pública, que permitan que actores independientes verifiquen los resultados obtenidos y oportunidades de mejora.

### **Componente 5. Primera infancia, niñez y adolescencia**

- \*Todo lo relacionado con primera infancia se trata en un capítulo especial de este informe, gracias a una alianza entre Fundación Éxito y Medellín Cómo Vamos. En este componente se evalúa lo relacionado con niñez y adolescencia

### **Componente 6. Reconocimiento, diversidad y protección**

#### **Diagnóstico**

- Se divide en los grupos poblacionales a los que se dirigen las acciones afirmativas, esto es, la población con discapacidad, comunidad LGBTI, población en situación de calle, población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera -NARP-, población indígena y personas mayores. En este diagnóstico se omite todo lo relacionado con población en pobreza extrema, que luego son retomados mediante varios indicadores de resultado del componente.

#### **Población con discapacidad**

- Es un buen diagnóstico que, aunque reconoce que no es exhaustivo, muestra las principales barreras que enfrenta esta población en su acceso a los bienes y servicios que ofrece la ciudad.





**Comunidad LGBTI: en general es un diagnóstico completo, pero faltan fuentes de referencias para afirmaciones del diagnóstico como**

- “Medellín y Antioquia se han caracterizado por ser la región en Colombia que presenta más casos de violencia hacia la población LGBTI del país” o “Si bien en la última década ha habido avances significativos en la situación de la población LGBTI en Medellín y Antioquia”

**Población en situación de calle**

Es un buen diagnóstico, aunque se reconoce que el censo aludido está desactualizado. Valdría la pena retomar un estudio muestral más reciente que realizó la administración para refrescar más la información entregada.

**Población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera -NARP.**

Sería relevante tomar una información más actualizada. El censo ofrece información relevante de auto reconocimiento. Se definen muchos retos y desafíos, pero no se priorizan.

**Población indígena:**

- No se entiende cómo es posible que se defina una política pública indígena sin que haya datos actualizados que permitan conocer como mínimo cuánta es su población en Medellín y una caracterización básica sobre sus condiciones sociales y económicas.

**Personas mayores**

- Falta referenciación en datos como este: “como resultado, el índice de envejecimiento de la ciudad es de 58,1, muy por encima del índice nacional (39,4)”. En cuanto a esta afirmación “el consecuente envejecimiento de la población económicamente activa sin un debido relevo generacional” es incorrecto, justamente hay un engrosamiento de la pirámide en el centro, lo que significa que hay un crecimiento importante de la población económicamente activa, principalmente los más jóvenes. Aunque se expresa que en los últimos años la violencia contra los adultos mayores ha aumentado, solo se muestra el balance de un año a otro.





Es importante aclarar que el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia pertenece a la Secretaría de Seguridad y no a la Personería de Medellín.

- En general, para los diagnósticos no se retoman las acciones que desarrolla la administración para cada una de estas poblaciones.

### Objetivo

*“Garantizar los derechos de la poblaciones, comunidades e individuos étnica y socialmente diversos, potenciando sus capacidades y contribuyendo a su autonomía para su realización como individuos que aportan al tejido y organización de la sociedad en entornos sociales seguros, saludables y tolerantes”.*

- El objetivo no es claro en cuánto a que derechos garantiza. Se queda en una generalidad que resulta sumamente ambiciosa. Al relacionar el objetivo con los indicadores se observa que éste no incluye a los hogares en situación de pobreza extrema.

### Indicadores de resultado del componente:

- Se presenta desconexión en gran parte de lo que presenta el diagnóstico con los indicadores aquí presentados. En el diagnóstico se omite todo lo relacionado con hogares en pobreza extrema pero el primer indicador presentado se relaciona con ellos. Se presenta en el diagnóstico información relacionada con la población indígena, NARP y población LGBTI, no obstante, no aparece ningún indicador que de cuenta de las acciones que desarrollará la Alcaldía a su favor para garantizar sus derechos como se expresa en el objetivo.

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Hogares acompañados con la Estrategia Familia Medellín que superan su condición de pobreza extrema multidimensional	Número	21.366	24.000	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Este es un indicador que debería ser complementado con otro que muestre el alcance que tendrá el programa en términos del número de hogares que se espera acompañar con la estrategia durante los cuatro años.





Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Personas mayores a partir de 50 años integradas familiar, social y económicamente	Porcentaje	100	100	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	No se entiende el alcance este indicador. Es preciso conocer la ficha técnica. Tampoco se entiende porque se toma población mayor a 50 años, cuando la mayor vulnerabilidad reside para adultos mayores
Personas que superan la situación de calle	Número	847	900	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	
Personas con discapacidad y cuidadores que mejoran sus competencias, a través de procesos de habilitación y rehabilitación	Número	1.457	1.600	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Parece una meta poco ambiciosa tomando en cuenta la cifra que muestra el diagnóstico de personas en situación de discapacidad. Sería importante diferenciar a personas en situación de discapacidad y a cuidadores en el indicador y su respectiva línea de base y meta.
Personas mayores de 60 años en situación de riesgo de vulnerabilidad social atendidos	Porcentaje	ND	4.500	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	No se entiende porque se dice que no hay línea de base, en el entendido de que se llevan múltiples registros de atención a la población adulto mayor en la ciudad según los reportes de gestión de la Alcaldía .
Centros de vida para personas mayores funcionando	Número	ND	28	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Este no es un indicador de resultado sino de producto. Además, si existe línea de base disponible. Hasta 2019 estaban funcionando 28 Centros Vida Gerontológicos Revisar el informe de gestión 2016-2019. Habría que revisar pues en este listado de indicadores hay tres muy interrelacionados, el de personas mayores de 50 años integrados, el de personas mayores de 60 años en situación de riesgo y este indicador de centro de vida funcionando. Debe ser revisados para no traslapar objetivos.





### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Evaluación de impacto del programa Familia Medellín	Número	0	1	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos/Departamento de Planeación Municipal	Tras más de doce años de funcionamiento de este programa es menester conocer su impacto en la reducción de la pobreza extrema en la ciudad
Caracterización de la población LGBTI de la ciudad	Número	0	1	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	De acuerdo con el diagnóstico es uno de los retos relevantes para esta población.
Caracterización de la población NARP	Número	0	1	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	De acuerdo con el diagnóstico es uno de los retos relevantes para esta población.
Atención integral a población indígena desplazada	Porcentaje	ND	100	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	De acuerdo con el diagnóstico es uno de los retos relevantes para esta población.





**Programas: la descripción de los programas es demasiado general. Se requiere mayor especificidad.**

**Programa: Familias entornos protectores y solidarios**

No se relaciona con el diagnóstico ni con los indicadores. No se entiende su alcance. Debería corresponder al programa Familia Medellín, pero no es evidente que la descripción corresponda con dicho programa.

**Programa: Protección y garantías a grupos poblacionales en riesgo**

En la mayoría de los programas y este no es la excepción se observa que se describe el qué se hará, pero no el cómo. No hay una mínima descripción de cómo se llevarán a cabo las acciones para cumplir con los ambiciosos objetivos como es el caso de este programa, pues pretende atender una diversidad de grupos poblacionales para la garantía del respeto, protección y materialización de derechos humanos.

**Programa: Reconocimiento e inclusión de grupos poblacionales.**

No está ligado a ningún indicador de resultado del componente. Se debería incluir en este programa también a habitantes de calle, personas en situación de discapacidad y adultos mayores que también sufren discriminación.

**Componente 7. Seguridad Alimentaria.**

- Este componente es analizado en el capítulo especial de primera infancia.

**Línea Estratégica 2. Transformación educativa**

**Justificación**

- No es clara. Si bien se basa en la definición de educación de calidad del ODS número 4, no es claro cómo los componentes planteados se relacionan a este Objetivo. Sorprende que en la justificación aparezca “el desarrollo de las múltiples







inteligencias del estudiante”, hipótesis pedagógica de Howard Gartner que se ha mostrado recientemente no está del todo soportada sobre evidencia.

### **Enfoque**

- No es claro cómo se parte de la visión de educación de calidad y se materializan las diferentes ideas propuestas. Es importante aclarar que un sistema educativo que se construye desde la visión del Valle del Software implica establecer el uso de medios digitales como punto indiscutible en la definición del enfoque y aproximación al problema.

### **Diagnóstico**

- Es un diagnóstico que incluye indicadores de diversa índole, incluyendo seguridad, violencia homicida, pobreza, desnutrición crónica. No hay un hilo conductor que permita establecer claramente los problemas públicos de la línea y, por tanto, oriente los programas que se incluyen y los indicadores y metas asociados. No se citan fuentes valiosas como la Encuesta de Clima Escolar y su última aplicación. Además, no se incluyen cifras de infraestructura física, así como digital, del sistema educativo de Medellín.





### Propósito

*“Garantizar la educación de calidad como un derecho que moviliza la transformación humana, económica, política, ambiental y social de la ciudad de Medellín. La educación se comprende como el eje que articula el desarrollo económico basado en la tecnología, la innovación y el conocimiento –Valle del software-; como una ciudad donde todos los espacios territoriales, tanto urbanos como rurales, se configuran como ambientes de aprendizaje –Ecociudad-, donde todos los habitantes se reconocen y respetan el vínculo social que los une –Recuperemos lo social-; por lo que es posible convivir, comunicarse, hablar y actuar juntos de forma pacífica y con confianza –Gobernanza y gobernabilidad-para interactuar en una Medellín que reclama mejores personas, ciudadanos y profesionales”*

- Esta línea estratégica sustenta el resto de las líneas del anteproyecto de Plan de Desarrollo. Lamentablemente no se define que se entiende por una educación de calidad que es el centro del derecho aludido en el propósito. Tampoco se incluye en él, a los integrantes del sistema educativo: maestros, directivos docentes, padres de familia y estudiantes.

### Componente 1. Buen Comienzo

- Este componente se analiza en un capítulo especial de este documento realizado en alianza con Fundación Éxito, denominado Primera Infancia.

### Componente 2. Educación para todos

#### Justificación

- No es claro el foco del componente. No existe priorización de líneas de trabajo, se habla indistintamente de acceso, permanencia, equidad, diversidad, inclusión, currículos flexibles, pertinentes, interdisciplinarios e integrales y didácticos innovadores, esto es se mezclan varios fines con medios.





## Diagnóstico

- El diagnóstico retoma la mayoría de los indicadores relevantes para educación. Es importante revisar lo relacionado con Pruebas Saber 11, pues parece contradecir el enunciado de que hubo un retroceso en las Pruebas Saber 2018, pues hubo una variación neta de 38 Instituciones Educativas que desmejoraron los puntajes de las pruebas, no obstante, en los resultados por categorías de desempeño los resultados muestran una mejora, aunque tampoco se especifica los años entre los cuales se dio la mejora.
- En lo relacionado con educación superior, vale la pena que el indicador de matrícula sea obtenido con base en los programas ofertados en el municipio y no con el domicilio de la IES, en tanto muchas universidades que no tiene domicilio en el municipio ofrecen programas en la ciudad, que deben ser tomados en cuenta a la hora de mostrar el número de estudiantes matriculados en la ciudad. Es más pertinente aún mostrar la tasa de asistencia a educación superior para los jóvenes de la ciudad de Medellín, pues es un indicador que muestra en mejor magnitud las brechas en el acceso que aún subsisten por territorios y que desde la acción pública local deberían ser prioridad. Este indicador se obtiene de la GEIH exclusiva para Medellín, así que los datos más actualizados están para el año 2017.
- También es importante incluir los datos de tasas de deserción de las IES del municipio de Medellín, que son preocupantes y muestran una tendencia de aumento en los últimos años.
- Tampoco se menciona los programas que tiene la Alcaldía en cada uno de los frentes y los impactos de estos en los indicadores más relevantes, a excepción de la inversión en transporte y alimentación escolar. Se menciona que no se ha contemplado en programas que diagnostiquen problemas de aprendizaje y problemas psicoafectivos, aquí habría que señalar que más que programas que diagnostiquen se requieren diagnósticos que permitan posteriormente idear programas para reducir los problemas identificados. No se menciona nada en relación con las becas/crédito del municipio para el acceso a la educación superior, sus modalidades, su evolución, entre otros.
- El diagnóstico no incluye ningún antecedente ni línea base de uso y apropiación de tecnologías digitales en la escuela, lo cual a la luz de una propuesta basada sobre el Valle del Software es importante.





## Objetivo

*“Garantizar la cobertura universal del derecho a la educación con calidad en la primera infancia, la educación básica y la media técnica en condiciones de inclusión, equidad, igualdad y multiculturalidad para una Medellín Futuro digna y en paz”*

- Este parece ser el objetivo de la línea y no del componente. La garantía universal del derecho a la educación implica que el 100 % de los niños y jóvenes estén en las instituciones educativas. Aunque entre los indicadores relacionados con educación superior, no aparece ese nivel educativo en el objetivo y se incluye primera infancia que no debería aparecer aquí pues está en el componente 1 Buen Comienzo.

## Indicadores del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Tasa de deserción oficial en el sector oficial total	Porcentaje	2,86	2,5	Secretaría de educación.	
Tasa de cobertura neta en educación media	Porcentaje	54,8	65	Secretaría de educación.	Es un indicador ambicioso que termina combinando dos metas relevantes, una mejorar la cobertura y otra mejorar la eficiencia, en términos de que más estudiantes en relación con la población de 15 y 16 años estarán cursando la media en la edad adecuada. Si esto se cruza con el indicador de tasa específica de matrícula para las edades más críticas como son los 15 y 16 años, se obtiene un indicador y meta deseables.
Instituciones Educativas que transforman su Proyecto Educativo Institucional (PEI)	Número	ND	229	Secretaría de educación.	Como se expresa en este documento más adelante en el componente 6, se tiene que: “Es clave no olvidar que varias administraciones que han antecedido ésta, se han propuesto la actualización y/o resignificación del PEI, incluida la anterior (Grupo PEI, bajo la dirección del líder de calidad de la SEM) y de acuerdo con el informe de empalme, se indica que “236 instituciones actualizaron su PEI” (pág. 162); por ello no se comprende como en el Anteproyecto se argumenta que “los Proyectos Educativos Institucionales están descontextualizados, son poco pertinentes y no impactan el territorio de influencia”, adicional se indica que la línea de base no está disponible”. En ese orden de ideas es menester clarificar cuál es el alcance de este indicador al referirse a





					transformación del PEI y plantear que no hay disponibilidad e información.
Tasa de continuidad de la educación superior	Porcentaje	61,4-	63	Agencia de Educación Superior de Medellín-Sapiencia	Se sugiere incluir en vez de este indicador, el de tasa de asistencia a la educación superior de los jóvenes bachilleres entre 16 y 28 años, incluido en la Agenda ODS de la ciudad al 2030. La línea de base al 2017 es 45%. La meta planteada al 2025 por la ciudad es 50,1%, que podría ser adoptado al 2023, en tanto el análisis realizado por el Programa en torno al cumplimiento de metas al 2030 muestra que la ciudad más que cumpliría la meta de 53,8% a ese año
Cobertura educativa gratuita para estudiantes de Educación Superior públicas del municipio	Porcentaje	ND	100	Instituciones de Educación Superior	No se entiende el alcance de este indicador en tanto no hay línea de base disponible.
Estudiantes nuevos matriculados en programas de educación superior de las tres IES del municipio.	Número	ND	42.100	Instituciones de Educación Superior	Este indicador es relevante, pero si se acompaña con un indicador de tasa de deserción de las tres IES del municipio. Al segundo semestre de 2019 la tasa de deserción del Pascual Bravo fue de 31,6%, la del ITM fue 18,5% y la del Colegio Mayor fue 10,7%. Con tasas de deserción tan altas, el aumento de cupos que se pretende se ve acotado y sería más sensato quizá no tener una meta tan ambiciosa de nuevos cupos, pero si pensar en estrategias múltiples para reducir la deserción en las IES del municipio.





### Indicadores de resultado sugeridos del componente

- Aunque hay una clara alusión en el componente y la línea a la calidad educativa no se incluye en el Anteproyecto ni un solo indicador de logro escolar. Es indispensable incluir algunos de ellos. Aquí se proponen los siguientes, además de un indicador de producto ligado al proyecto de Alianzas público-privadas para la gestión escolar:

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Estudiantes que obtienen niveles satisfactorio y avanzado en las pruebas lenguaje Saber quinto grado	Porcentaje	ND	60%	Secretaría de educación.	Sujeto a revisión del Icfes sobre el indicador y su comparación con la nueva prueba. De acuerdo con el Icfes, las pruebas censales que se realizarán próximamente mantienen los niveles de desempeño que se han venido usando en los últimos años, a saber: insuficiente, mínimo, satisfactorio y avanzado.
Estudiantes que obtienen niveles satisfactorio y avanzado en las pruebas matemáticas Saber quinto grado.	Porcentaje	ND	40%	Secretaría de educación.	Sujeto a revisión del Icfes sobre el indicador y su comparación con la nueva prueba. De acuerdo con el Icfes, las pruebas censales que se realizarán próximamente mantienen los niveles de desempeño que se han venido usando en los últimos años, a saber: insuficiente, mínimo, satisfactorio y avanzado.
Estudiantes que obtienen niveles satisfactorio y avanzado en la prueba lenguaje Saber noveno grado.	Porcentaje	ND	60%	Secretaría de educación.	Sujeto a revisión del Icfes sobre el indicador y su comparación con la nueva prueba. De acuerdo con el Icfes, las pruebas censales que se realizarán próximamente mantienen los niveles de desempeño que se han venido usando en los últimos años, a saber: insuficiente, mínimo, satisfactorio y avanzado.
Estudiantes que obtienen niveles satisfactorio y avanzado en la prueba matemáticas Saber noveno grado.	Porcentaje	ND	40%	Secretaría de educación.	Sujeto a revisión del Icfes sobre el indicador y su comparación con la nueva prueba. De acuerdo con el Icfes, las pruebas censales que se realizarán próximamente mantienen los niveles de desempeño que se han venido usando en los últimos años, a saber: insuficiente, mínimo, satisfactorio y avanzado.





Instituciones oficiales en categorías A+, A y B en pruebas Saber 11	Porcentaje	70,1%	75,6%	Secretaría de educación.	Este indicador se encuentra incluido en la agenda ODS al 2030. La meta incluida aquí para el año 2023, está fijada en dicha agenda para el año 2025.
Establecimientos Educativos que aumentan de categoría en el IMCE-A	Número	57	67	Secretaría de educación.	Es fundamental revisar cada uno de los componentes del IMCE-A, por grupo y por categorías, para identificar las necesidades de las IE y con esta información priorizar la asesoría y asistencia técnica.
Establecimientos Educativos que participan en Alianzas público-privadas para mejorar la gestión escolar	Número	23	25	Secretaría de Educación	La línea de base se toma del Informe de Empalme de la Secretaría de Educación. Las alianzas son un Modelo de cooperación público-privada donde un colegio privado, una universidad y una empresa, acompaña el mejoramiento de la gestión escolar de un EE oficial a través de procesos de formación, transferencia y adaptación de buenas prácticas Incluye doce alianzas que arrancaron en el año 2016 y continúan – once de EE-Fomento Educación Pública y una que acompañan Nutresa, Eafit y Montessori. Las demás serían bajo la modalidad de empresa, colegio privado y universidad. Este es un indicador de producto.

### Programas

- Los programas se describen vagamente no es claro a qué le están apuntando específicamente. En este componente se invierten \$500.029 millones, esto representa el 2,9% de la inversión del total del cuatrienio, por tanto, es relevante describir de tal forma que se entienda bien a qué se dedican específicamente los recursos de este componente de Educación para todos.
- También sería ideal poder atar indicadores a programas.

### A clase vamos todos y todas

- No aparece ninguna meta ligada a esta línea. No es claro cómo se va a desarrollar el programa y sobre qué va a hacer énfasis (deserción en los tránsitos, proyecto de vida, becas...)

### Educación diversa

- No aparece ningún enfoque asociado o acciones que conduzcan a la atención adecuada de las poblaciones priorizadas. La definición y obligatoriedad legal no debería ser el único marco de desarrollo, pues debe de discutirse el cómo intervenir para garantizar los derechos educativos de todos los niños. El enfoque de género no existe en esta propuesta.





### Escuela segura y amigable

- No es claro cómo se va a desarrollar. No se sabe cuál es el enfoque al que se relaciona este programa, pues puede ser mejoramientos de infraestructura, garantía de seguridad en las escuelas o mejoramiento del clima escolar.

## Componente 3. Infraestructura y ambientes de aprendizaje

### Justificación

- No se justifica la necesidad de invertir recursos en infraestructura educativa y ambientes de aprendizaje. No se discute si esto facilitará la implementación de jornada única o media técnica.

### Diagnóstico

- No incluye un solo dato respecto al estado de la infraestructura educativa de Medellín. No discrimina los tipos de mejoramiento y restituciones que se deben de realizar. No aparece ningún estudio de insuficiencia en cobertura para zonas en la ciudad donde se justifique la creación de nueva infraestructura, más allá de la alusión a 3.000 nuevas aulas para la jornada única, no discrimina necesidades de material didáctico y pedagógico. No muestra ninguna información sobre el estado de la infraestructura TI de las escuelas de la ciudad. No se tiene en cuenta ningún dato del **Plan de Expansión e Infraestructura Educativa** que entregó la administración saliente en el informe de empalme, más allá de una anotación general en cuanto “hay algunas instalaciones con baterías sanitarias, comedores y restaurantes escolares en condiciones precarias”.
- En cuanto al ambiente escolar, cuando se reseñan los resultados de la Encuesta no hay ningún tipo de análisis que permita identificar las necesidades puntuales de cada tipo de institución en cuanto a este importante elemento de una educación de calidad.







### Objetivo

- El objetivo no es específico como se esperaría entendiendo que corresponde a un único componente. No se plantea ninguna disposición especial de la infraestructura a modificar o construir, ni de qué niveles educativos. Además de ninguna consideración con poblaciones que necesitan especial atención y adecuaciones.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
índice de Ciudades Universitarias	Índice 0-100	67.7	Pendiente por definir	Sapiencia	<p>El <i>índice</i>, el primero de su tipo en Colombia construido por la alianza entre la Red de Ciudades Cómo Vamos, la Fundación Luker y la Fundación Corona, permite analizar las condiciones que ofrecen las principales ciudades del país a los estudiantes universitarios para contribuir a su bienestar y desarrollo profesional. El índice analiza 19 variables organizadas en cinco dimensiones que complementan la medición tradicional de la calidad de la educación superior.</p> <p>El ICU evalúa el concepto de la <i>ciudad universitaria</i> bajo una visión que integra los aspectos que afectan la calidad de vida de los estudiantes, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El ambiente universitario, la calidad de la educación superior.</li> <li>• El costo de vida.</li> <li>• La empleabilidad de los egresados.</li> <li>• La calidad de vida en las ciudades.</li> </ul> <p>En 2017, año para el cual está expresada la línea de base, Medellín ocupó el segundo lugar, detrás de Manizales, ambas ciudades presentaron las mayores ventajas en la calidad de la educación superior, la calidad de vida y la empleabilidad de los egresados. Por su parte, la mayor desventaja para Medellín como ciudad universitaria es lo relacionado con el costo de vida. Principalmente el costo de la vivienda y del transporte. Si el interés es promover a Medellín como Ciudad Universitaria, como lo ha hecho</p> <p>Manizales de tiempo atrás, el Índice es muy válido. En cuatro años, 2014-2017, Medellín mejoró en un punto en el índice, pasando de 66,64 a 67,7. Siendo más ambiciosos en la expectativa frente al cuatrienio, podría pensarse en un aumento de mínimo dos puntos, alcanzando casi los 69 puntos y jalonado por la dimensión de costo de vida, si es a esta a la que se le apuntará desde la inversión.</p>





Instituciones Educativas con adecuaciones físicas y tecnológicas	Porcentaje	100	100	Secretaría de Educación	Se sugieren abajo indicadores que precisen más las necesidades y el número de Instituciones Educativas beneficiadas en cada caso.
Ciudadelas Universitarias construidas	Número	1	3	Sapiencia	No es claro en el diagnóstico a cuál ciudadela se refiere este indicador en su línea de base y tampoco cuáles serían las dos nuevas a construir. En el Informe de empalme de la Secretaría de Educación, se establece que desde el periodo 2012-2015 se gestaron las Ciudadelas Universitarias, cuatro específicamente. Hasta el momento hay dos con 100% de ejecución. Ciudadela Pedro Nel Gómez, Ciudadela Fraternidad Medellín. Una en un 70% de avance, la Ciudadela Universitaria Occidente, y una sin avance que es la Ciudadela Norte.

### Indicadores de resultado sugeridos para el componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Nuevas infraestructuras educativas para la implementación de jornada única	Número	-	-	-	Revisar el plan de infraestructura que viene en curso, donde se reactivaron nuevas infraestructuras educativas, incluyendo algunas en modelo de APP.
Restitución y mejoramiento de instituciones educativas en condiciones críticas	Número	-	-	-	Revisar los estudios de cobertura e insubsistencia en los barrios de Medellín por los diferentes niveles educativos.
Mejoramiento de la arquitectura TI y de conectividad a internet de las instituciones educativas	Número	-	-	-	Revisar informes de estado de conectividad en las instituciones educativas de Medellín (programa Conexión Total, Ministerio de Educación)





### Programas

- Los programas son poco específicos, y no relacionados con el diagnóstico. Esto implica que no es claro en que se invertirán los cuantiosos recursos planteados para este componente. En total se proyectan 1,468 billones, para un 8,5% del total de la inversión del cuatrienio.

### Medellín ciudad universitaria

- No está conectado con el diagnóstico y solo es posible inferir un indicador dentro de los propuestos para los componentes, más no para acciones propuestos en él programa como la articulación del triángulo Educación, Empresa, Estado o la ampliación del acceso a la educación superior usando escenarios de los colegios públicos durante las noches y los fines de semana.
- Es importante no olvidar la plataforma @MEDELLIN, por su enorme potencial, de acuerdo con el informe de empalme de la Secretaría de Educación: “@Medellín es el modelo de educación digital del municipio de Medellín, que ofrece formación integral con apoyo de la tecnología; desde aquí se integra la oferta de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano y formación continua de las tres instituciones de educación superior del Municipio de Medellín (ITM, Pascual Bravo y Colegio Mayor de Antioquia) a través de las TIC, garantizando cobertura para la ciudadanía y acceso a programas de formación con calidad y pertinencia.”... “En @Medellín se han diseñado programas en tres componentes: Educación superior, formación dinámica en territorio y formación continua; teniendo como fundamento que la educación virtual y el uso de las TIC son una propuesta pedagógica con la que se puede ampliar la cobertura educativa y la capacitación en diferentes niveles académicos y del sector productivo”.

### Ambientes escolares de calidad para Medellín Futuro.

- De nuevo, es un programa con poca especificidad. En lo que describe deja de lado necesidades sentidas de las Instituciones Educativas en relación con dotación para la media técnica, por ejemplo. Las necesidades no se expresan solo en conectividad.





## Componente 4. Investigación, creación y apropiación de saberes

### Justificación

- La justificación presentada rescata la pluralidad de saberes, y aunque basa su esfuerzo en consolidar a Medellín como ciudad para la Cuarta Revolución Industrial, reconoce a las artes y humanidades como conocimiento potente para la ciudadanía integral.

### Diagnóstico

- El diagnóstico presenta algunos datos sobre investigación provenientes de Colciencias. Pero como en otros diagnósticos, no problematiza, esto es, no define cuáles son los problemas u oportunidades para aprovechar. Importante, siguiendo el esquema de la justificación, incluir información sobre producciones y consumos culturales.

### Objetivo

*“Promover las ciencias, las artes, la técnica y las tecnologías mediante la creación de un sistema interinstitucional con apoyo de alianzas público-privadas a largo plazo para consolidar a Medellín Futuro como la capital de la Cuarta Revolución Industrial de Colombia”*

- El objetivo no está acorde con lo expuesto en el diagnóstico. De nuevo, es un objetivo muy general que le falta mayor especificidad, dado que es el correspondiente a un componente dentro de una línea.





### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Grupos de investigación en Categorías A1, A y B	Número	21	24	ITM, Colegio Mayor de Antioquia, Pascual Bravo	La meta es muy baja, pues implica solo un grupo adicional, por institución, en el cuatrienio.
Proyectos de investigación apoyados	Número	ND	70	Sapiencia	Sería importante precisar el alcance de los proyectos de investigación apoyados. Deberían tener un enfoque preciso, por ejemplo, proyectos de investigación que se enfoquen en resolver problemas identificados en la ciudad como la calidad del aire, el acceso a empleo para los jóvenes vulnerables, reducción de la extraedad en la educación secundaria, reducción del embarazo adolescente en contextos vulnerables,

### Indicadores sugeridos para el componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Instituciones de educación superior del municipio acreditadas	Número	1	3	ITM, Colegio Mayor de Antioquia, Pascual Bravo	Uno de los componentes más relevantes para la acreditación de las IES es la investigación. El fortalecimiento de la investigación, entre otros elementos, debería permitir que las tres IES del municipio tuvieron como meta permanecer y acreditarse como IES de alta calidad por primera vez. Otro indicador proxy podría ser para las IES que aún no cuentan con acreditación, el número de programas acreditados en las IES, con una meta de aumento relevantes durante estos cuatro años.
Retos de innovación social que son abordados por la Comisión Universidad-Empresa-Estado	Número	ND	10	Ruta N	





## Programas

### Programa: Medellín ciudad de la ciencia y el conocimiento:

- Es importante especificar más en el Programa. Por ejemplo, es importante visibilizar en qué consiste exactamente el trabajo conjunto de las instituciones públicas y privadas, el sector productivo, la academia y los centros de investigación.
- No se menciona en ningún apartado del componente el trabajo desarrollado por la Comisión Universidad-Empresa-Estado, relevantes no solo para la competitividad de la región sino para afrontar nuevos retos en el plano social y ambiental de la ciudad y la región de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y como una instancia que puede favorecer la gobernanza del territorio

## Componente 5. Maestros y maestras: líderes de futuro

### Justificación

- La justificación no evidencia por qué, de manera concreta debe establecerse un trabajo con maestras y maestros en función de promover un mejoramiento en las dimensiones que se referencian como justificación integral de la línea estratégica. De otro lado, cuando se propone crear condiciones humanas, sociales y económicas para dignificar al maestro, no es claro de qué se habla y como puede avanzarse, de manera objetiva, en este sentido.
- Preocupa especialmente que no se mencione **MOVA** como espacio destinado a la formación de maestros, que requiere una estrategia de movilización de actores, gobernanza y gestión académica integral.

### Para tener en cuenta

- Hay una serie de dimensiones que justifican la línea de educación y que no aparecen en la apuesta de formación y bienestar docente. Así, por ejemplo, la formación para el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje y los climas escolares; los





indicadores de formación para directivos docentes en asuntos como la gestión educativa integral, o los modelos educativos para la inclusión no solo no aparecen en los indicadores, sino que no son visibles en los tres programas propuestos.

## Diagnóstico

- El diagnóstico presenta algunos datos sobre la planta docentes y sobre niveles de participación en procesos de formación. Se habla de la no existencia de una política de bienestar docente, pero no se explícita la presencia de una política de formación, sobre la que se presentan la mayor parte de los datos de diagnóstico. No se presenta información del estado psicosocial de los maestros, y este posteriormente será uno de los indicadores del componente.
- Se habla de la necesidad de entender a los maestros como investigadores, y como creadores de ambientes, pero no se presenta información sobre estos campos, ni un acercamiento puntual a lo que se ha hecho previamente en este sentido. No se evidencia referenciación a programas que, desde el sector social y académico, se desarrollan en la ciudad, y que favorecen procesos de bienestar y formación docente.
- Muy importante identificar, en las métricas disponibles, cuantos maestros efectivamente participaron en los procesos de formación, que es distinto a los cupos de formación realizados (Un maestro que va a cuatro talleres no es equivalente a cuatro maestros que van a un taller).

## Objetivo

*“Implementar programas orientados al bienestar, a la formación en investigación, a la cualificación de docentes y de directivos docentes para configurar comunidades académicas dentro del buen vivir”.*

- Si bien el objetivo se plantea en términos de desarrollo de formaciones, no es claro el fin de éste, pues propone la consolidación de comunidades académicas dentro del buen vivir. Es necesario aclarar este alcance.





### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Estrategias educativas diseñadas por maestros (producción académica posterior a la formación)	Número	4508	10000	Secretaría de Educación	Sugerimos un indicador referido al número de docentes en procesos de formación continua ligados directamente a las necesidades de las instituciones educativas detectadas en el IMCE-A.
Docentes con atención y acompañamiento psicosocial	Número	ND	11000	Secretaría de Educación	La meta propuesta es mayor que el número de maestros y maestras reportadas en el diagnóstico. ¿Qué se entiende por acompañamiento psicosocial? Las Instituciones Educativas ya cuentan con un psicólogo, la pregunta es si dicho acompañamiento se dará también por el mismo psicólogo que hoy acompaña las Instituciones Educativas o es una estrategia distinta de atención y acompañamiento. Valdría la pena incluir este tema en el programa de Dignificación de la labor docente.

### Indicadores sugeridos del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Directivos docentes participando de procesos de formación y acompañamiento para el fortalecimiento del liderazgo y las competencias propias de su cargo.	Número	ND	488	Secretaría de Educación	Esta meta incluye 229 rectores oficiales, 50 no oficiales, 9 directivos rurales oficiales y al menos 200 coordinadores oficiales.







Instituciones Educativas, docentes, directivos docentes y estudiantes participantes en reconocimientos e incentivos	Número	816	1000	Secretaría de Educación-MOVA	Línea de base tomada de informe de Empalme de la Secretaría de Educación. Este indicador es de producto y hace parte de la estrategia que tiene la ciudad desde hace 15 años y que se plasma en el Acuerdo el 044 de 2017 y su decreto reglamentario 0540 de 2018.
---	--------	-----	------	------------------------------	--

## Componente 6. Transformación curricular para la Cuarta Revolución Industrial.

### Justificación

- El texto que justifica este componente se queda corto al identificar las razones por las cuales propone una transformación del currículo de las instituciones educativas, teniendo en cuenta además que choca de frente con la denominada autonomía institucional que faculta a las IE a construir su propio modelo pedagógico de acuerdo con la lectura de contexto que obligatoriamente deben hacer.
- Podría en su lugar, si su afán es incluir saberes y prácticas de cara a la Cuarta Revolución Industrial i) describir claramente qué es la Cuarta Revolución Industrial y cómo debe interpretarse a la luz del saber y del saber hacer de la escuela; ii) describir las razones por las cuáles hoy ese saber y saber hacer es clave en la educación contemporánea; e iii) identificar las herramientas con las que las escuelas pueden medir y evidenciar lo que se propongan hacer y los avances que logren.

### Diagnóstico

- La anterior administración trabajó en el fortalecimiento de un “enfoque educativo” a través de lo que denominó el modelo STEM+H “que busca que el conocimiento se construya con base en proyectos relacionados con la Ciencia, Tecnología, Ingeniería, Matemáticas y Humanidades, lo que ha impulsado a la ciudad a convertirse en centro de la Cuarta Revolución Industrial” (Informe de empalme. pág. 162).
- Adicional, es clave no olvidar que varias administraciones que han antecedido esta, se han propuesto la actualización y/o resignificación del PEI, incluida la anterior (Grupo PEI, bajo la dirección del líder de calidad de la SEM) y de acuerdo con el informe de empalme, se indica que “236 instituciones actualizaron su PEI” (pág. 162); por ello no se comprende como en el





anteproyecto se argumenta que “los Proyectos Educativos Institucionales están descontextualizados, son poco pertinentes y no impactan el territorio de influencia”, adicional se indica que la línea de base no está disponible.

- En esta lógica, lo que se esperarías encontrar, teniendo claro lo que se quiere lograr con una “transformación curricular”, es identificar qué ha logrado la ciudad con los ejercicios anteriores de resignificación de los PEI y nuevos desarrollos curriculares, por ejemplo, “expedición currículo” y por supuesto, identificar lo que logró la ciudad con el modelo STEM+H, cuántas IE lo tuvieron, hoy qué desarrollos exhiben y entendiendo las oportunidades de mejora y quizá bajo el nuevo enfoque que quiere darle la administración actual, proponer indicadores más acotados que potencien las IE que avanzaron con STEM+H y sumar algunas más al modelo, en lugar de pretender desconocer lo avanzado en los mismos temas.

### Objetivo

*“Diseñar implementar y evaluar un modelo educativo para Medellín Futuro con sus correspondientes principios pedagógicos, didácticos, curriculares y de gestión que aseguren la educación de calidad y por ende la formación de ciudadanos dignos y libres que trabajen por una sociedad en paz”*

- El objetivo debería ir en la línea de fortalecer las apuestas que tiene la ciudad para la formación en los saberes y prácticas referidas a la Cuarta Revolución Industrial. Esto implica, acompañamiento a los PEI que participaron de STEM+H en el cuatrienio anterior; revisión y cualificación de otros PEI, que se le sumen al indicador e implica revisar las medias técnicas para fortalecerlas de cara a este desafío (4ta RI).





### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Instituciones con un nuevo diseño curricular.	Porcentaje	ND	100	Secretaría de Educación	Véase lo expresado en el diagnóstico y el nuevo indicador sugerido.
Instituciones educativas oficiales con oferta de media técnica	Porcentaje	ND	100	Secretaría de Educación	No se entiende cómo aparece la línea base para educación media técnica como no disponible, cuando el informe de empalme indica que en la actualidad son cerca de 172 IE de las 229 oficiales que tiene la ciudad, las que cuentan con este servicio. Dado lo anterior, es menester revisar el indicador y ponerse una meta retadora en este sentido, pero acorde con las posibilidades que tiene la administración de acompañar la transformación de las IE.
Créditos condonables otorgados para la formación de talento humano especializado	Número	ND	50000	Sapiencia	Este indicador no tiene relación alguna con el objetivo planteado. No parece corresponder a este componente de la línea. Es necesario precisar el alcance del indicador, entendiendo bien si estos créditos son para el acceso a la educación superior como los que se han otorgado desde el año 2008 a través de los recursos extraordinarios de EPM para la creación del Fondo de Becas/créditos y otros recursos adicionales que las sucesivas administraciones han invertido. Valdría la pena revisar si este indicador se incluye mejor en el componente dos de Educación para Todos. Si son becas para este nivel formativo la línea de base la tiene precisamente Sapiencia en torno al número total de becas otorgadas entre 2016 y 2019.

### Indicadores de resultado propuestos del componente:

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Instituciones educativas con PEI enfocados en el desarrollo de habilidades para la 4ª RI	Porcentaje	61.8% IE (Informe de empalme, pág. 166)	75%	SEM Ruta N	Esto requiere como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación y acompañamiento de maestros</li> <li>• Equipamiento adecuado a lo que se quiere lograr</li> </ul>





Instituciones educativas oficiales con oferta de media técnica	Número	172 IE (Inf. empalme, pág. 161)	200 IE	SEM IES IETDH Clúster	
--	--------	---------------------------------	--------	--------------------------------	--

### Programas

- La descripción de los programas no es suficiente para entender a qué específicamente se destinarán los recursos y tampoco el cómo se hará. Es importante que cada programa tenga atados indicadores que den cuenta de los propósitos específicos y las metas asociadas a cada uno de ellos.

### Resignificación del Proyectos Educativos Institucionales –PEI

- La descripción de este programa es demasiado escueta.

### Capacidades y habilidades para la Cuarta Revolución Industrial

- No es clara la descripción de este Programa. Cuando expresa posicionar en el diseño curricular..., ¿a qué instituciones se refiere ese posicionamiento?

### Pertinencia y calidad de la educación para el desarrollo humano y la competitividad

- Este programa hace alusión, muy tímidamente, a la jornada única, pero no hay ningún indicador claro de esto incluido en el componente. Es necesario revisar la asignación presupuestal de este programa, pues no tiene lógica que el primer año se asignen \$66.623 millones, y en los siguientes tres años se asignen \$47 millones, \$77 millones y \$64 millones, respectivamente.





## Componente 7. Bilingüismo

### Justificación

- No se analiza la relación entre bilingüismo e internacionalización, y mucho menos entre ésta y el logro de una ciudad más equitativa, inclusiva y sostenible.

### Síntesis diagnóstica

- El análisis realizado basado en los resultados de pruebas externas representa una realidad no solo de la ciudad sino del país. Falta en el diagnóstico una descripción del recurso humano disponible en la actualidad para asumir ese reto. Tampoco se retoman las experiencias del sector no oficial que obtiene mejores resultados en las pruebas de inglés, y tampoco las recientes experiencias en el sector oficial como una hoja de ruta para este componente, lo que queda expuesto en el informe de empalme de la Secretaría de Educación en Medellín bilingüe.

### Objetivo

“Fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como lengua extranjera mediante el reconocimiento de la interculturalidad que habita en la ciudad y en el mundo”.

- Si bien el objetivo plantea el fortalecimiento de los procesos de aprendizaje en inglés, no es clara la función del reconocimiento de la interculturalidad como mecanismo para lograr tal objetivo. Asimismo, no es claro quiénes serán los sujetos de ese fortalecimiento.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Docentes de instituciones educativas oficiales que alcanzan certificación en el	Número	400	600	Secretaría de Educación	¿Este indicador es acumulable o no acumulable? Esto es, ¿Al final del periodo se tendrán 1000 docentes con dicha certificación o 600?





marco común europeo de C1 y C2.					
Estudiantes de instituciones educativas oficiales que alcanzan B1 y B+ en inglés en Saber 11.	Porcentaje	8,2	10	Secretaría de Educación	
Docentes formados en segunda lengua	Número	ND	800	Secretaría de Educación	Es importante especificar si estos corresponden a profesores de inglés o de otras áreas académicas y principalmente, si estos estarán asignados a la enseñanza básica primaria.

### Programas

- El programa de inglés para el Valle del Software no tiene financiación dentro del Plan Plurianual de Inversiones

### Inglés para el Valle del Software

- El programa planteado apunta a la primera meta de los indicadores de resultado, en forma indirecta ya que incorpora una renovación curricular y transformación de entornos, dotación y acompañamiento tecnológico y didáctico, sin embargo, no incluye mecanismos de formación de maestros que permitan alcanzar la certificación en el marco común europeo. Se reconoce el esfuerzo de contextualizar el inglés mediante la integración de empresas y medios internacionales, que se relacionan con el contexto de desarrollo económico de la ciudad.

### Bilingüismo para la interculturalidad.

- Se destaca la intención de ampliar el aprendizaje del inglés más allá de las aulas de clase, posibilitando la generación de habilidades comunicativas en una segunda lengua, para personas vinculadas a la gestión y atención de equipamientos e infraestructuras de ciudad. No obstante, no hay ningún indicador del componente que se relacione con este programa.



## Capítulo especial Primera Infancia

### Introducción

En el transcurso de los primeros años de vida, y específicamente desde la gestación hasta los 3 años, las niñas y los niños necesitan nutrición, protección y estimulación para que su cerebro se desarrolle correctamente. La neurociencia ha demostrado nuevos aportes sobre el desarrollo cerebral durante esta etapa de la vida. Gracias a ellos, sabemos que, en los primeros años, el cerebro de los bebés forma nuevas conexiones a una velocidad asombrosa, según el Centro para el Niño en Desarrollo de la Universidad de Harvard<sup>6</sup>, más de 1 millón cada segundo, un ritmo que nunca más se repite.

Posteriormente de los 3 a los 5 años su aprendizaje se fortalece y forma los cimientos de su vida adulta, por lo tanto, la premisa de los líderes gubernamentales debe estar encaminada a promover el desarrollo integral, la protección de los derechos y el fortalecimiento del vínculo afectivo de todos los niños y niñas de cualquier rincón de la ciudad. Como bien lo dice el economista estadounidense, **James Heckman**, quien recibió el Premio **Nobel de Economía** en el año 2000; la inversión en la primera infancia resulta ser preventiva y genera las más altas tasas de retorno frente a cualquier otra inversión social, además, cita que **es la mejor estrategia contra el crimen**. No hay lugar a dudas entonces, que el enfoque sistémico debe girar en torno a la Primera Infancia.

Durante los últimos años en la ciudad de Medellín los actores de diferentes escenarios reconocen la importancia de la primera infancia y han dedicado esfuerzos y estrategias exitosas para favorecer a los más pequeños. Medellín Cómo Vamos y Fundación Éxito se unen desde el año 2016 para darle mayor relevancia y publican a la fecha, dos informes que relatan cómo va la primera infancia en Medellín, haciendo así seguimiento continuo y detallado a las acciones emprendidas por la administración municipal enfocadas a la niñez.

Esta alianza entre Fundación Éxito y Medellín Cómo Vamos presenta a continuación las recomendaciones propuestas para el Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futura para una de las poblaciones más importantes de la ciudad. Se fundamenta en el fortalecimiento de: acceso a la salud, nutrición adecuada, educación inicial de calidad y la protección de los niños y niñas de primera infancia.

*Si cambiamos el comienzo de la historia, cambiamos la historia entera.*

---

<sup>6</sup>UNICEF. (2018) Obtenido de: Guía de Crianza: En un dos por tres, así crecen las niñas y los niños : [https://drive.google.com/file/d/1Ji-SdS\\_jsEhd5V9Svmpet10d4FzN\\_Qkv/view](https://drive.google.com/file/d/1Ji-SdS_jsEhd5V9Svmpet10d4FzN_Qkv/view)





*Raffi Cavoukian, fundador del Centre for Child Honouring de Canadá.*

## **Línea estratégica 1: Recuperemos lo social**

### **Componente 1. Cuerpos y Mentes Saludables.**

#### **Justificación**

- La justificación resulta incompleta y no relacionada completamente con los indicadores propuestos, no cuenta con información de las estrategias recreativas y lúdicas de la ciudad que identifiquen mejorar las condiciones básicas de vida, no se menciona como pretende acercar bienes y servicios a los grupos poblacionales más vulnerables de primera infancia en relación con el deporte y la actividad física.

#### **Diagnóstico**

- Se observa un diagnóstico completo en cuanto al análisis que se realiza relacionado con los indicadores de mortalidad y sus principales causas. No obstante, quedan por fuera algunos eventos relacionados con primera infancia como mortalidad por enfermedades diarreicas agudas e infección respiratoria aguda en menores de cinco años. No se evidencia un diagnóstico asociado a la definición de los programas propuestos. Por ejemplo, cuántos escenarios deportivos y recreativos tiene la ciudad, cuál es su uso y apropiación, cuáles son las necesidades más sentidas en cuanto al acceso a este tipo de prácticas, y en consecuencia como se promoverá un mayor acceso para la población de primera infancia.







### Objetivo

*“Implementar un modelo de salud fundamentado en la estrategia de APS mediante la conformación de cuatro redes integradas e integrales de servicios sociales y de salud, el fortalecimiento de la participación social y de la acción intersectorial por la salud, para avanzar en el desarrollo de la autonomía en las personas, familias y comunidades con miras al cuidado integral de la salud y la vida de los habitantes, así como mejorar sus resultados en salud”*

- El objetivo planteado no hace referencia a la población de primera infancia y como podrán mejorar sus condiciones de salud a través de la atención primaria en salud, el deporte, el juego y la recreación.

### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Población de primera infancia (gestantes hasta 5 años) participando en estrategias deportivas, recreativas y de actividad física.	Porcentaje	24% (2018)	25% - 30%	INDER	La población de familias gestantes, niños y niñas de primera infancia se han beneficiado a lo largo de las diferentes administraciones de programas lúdicos y recreativos que fortalecen su desarrollo motor y su bienestar. Por lo tanto, se recomienda incluir un programa al que se le asigne los recursos de inversión en el Plan Plurianual de Inversiones y cobije la población de primera infancia. En el plan indicativo del año 2019 la administración anterior presentó un cumplimiento de este indicador con relación al porcentaje total de la población de la ciudad. El instituto de recreación y deporte debe incluir en sus estrategias acciones que permitan medir y analizar la atención a esta población.



## Programas

### Medellín vive el deporte

Aunque este programa propone “Fomentar la práctica del deporte, la recreación y la actividad física en hombres y mujeres de **todos los grupos etarios**”, es importante hacer mayor énfasis en propuestas específicas para la primera infancia.

## Componente 5. Primera infancia, niñez y adolescencia

### Justificación

- El componente está justificado de forma clara y concisa respecto al concepto de primera infancia, de condiciones necesarias a nivel individual, colectivo y social, para proteger y garantizar sus derechos. Sin embargo, desconoce el rol de la niñez y la adolescencia, centrándose específicamente en la etapa de la primera infancia.
- No hay un enfoque claro sobre este componente, habla de salud, de educación, de inclusión y sus indicadores no apuntan a los argumentos mencionados.

### Diagnóstico

- El componente se titula Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, sin embargo, el diagnóstico es superficial, carece de estructura y está concentrado principalmente en información referente a la primera infancia, pasando por alto la situación de la niñez y la adolescencia.
- Por otro lado, si bien el diagnóstico hace referencia a los acuerdos municipales recientes sobre la primera infancia, la niñez y la adolescencia, no hace mención alguna de la normatividad nacional vigente relacionada con la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así, por ejemplo, en el caso de la primera infancia, la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, formula las denominadas *realizaciones*, esto es “las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo Integral”. Estas condiciones, deberían ser entonces el punto de partida para formular el diagnóstico sobre la



primera infancia, haciendo una revisión cuidadosa de la situación de ellas en la ciudad. Las 7 realizaciones buscan garantizar que cada niño y niña en tiempo presente:

Cuente con padre, madre, familiares o cuidadoras principales que le acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral.

- Viva y disfrute del nivel más alto posible de salud.
  - Goce y mantenga un estado nutricional adecuado.
  - Crezca en entornos que favorecen su desarrollo.
  - Construya su identidad en un marco de diversidad.
  - Exprese sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos sean tenidos en cuenta.
  - Crezca en entornos que promuevan y garanticen sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.
- No obstante, el diagnóstico, como se dijo ya, no hace mención de las realizaciones y tal como está formulado se enfoca superficialmente en la primera infancia, con algunos datos sin una estructura de análisis que corresponda a las condiciones sobre el desarrollo integral de los niños y niñas que pertenecen a este grupo etario.
  - En cuanto a la niñez y la adolescencia, el diagnóstico hace referencias escuetas a la población entre 0 y 14 años en Medellín y algunas referencias a maltrato infantil y delitos sexuales, sin profundizar en las problemáticas e ignorando, de nuevo, la normatividad nacional existente, como son la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1878 de 2018, que modifica esta última.
  - Adicionalmente, la afirmación *la población infantil como porcentaje del total de la población de Medellín tiende a disminuir mientras a la vez que el municipio ha avanzado en políticas públicas correspondientes* no tiene sentido, ni sustento que permita lanzar una afirmación de este tipo. De igual manera se afirma que los servicios básicos para esta población son escasos en varias comunas y corregimientos, de lo cual no se expone ningún dato asociado. Adicionalmente, si se pretende incluir en este apartado lo relacionado con salud sexual y reproductiva de NNA, de nuevo se desconocen los esfuerzos realizados por el Modelo Integral de Atención en Salud MIAS que incluye dentro de su alcance lo relacionado a orientación en planificación familiar en los territorios con mayores condiciones de vulnerabilidad (véase las recomendaciones realizadas a la síntesis





diagnóstica del componente Cuerpos y mentes saludables). Si bien el diagnóstico utiliza algunas cifras actualizadas, hay algunos apartes, específicamente los relacionados con nutrición, trabajo infantil y explotación sexual, que no tienen fuente utilizada. Adicionalmente, en lo que respecta a trabajo infantil, la síntesis diagnóstica ignora las cifras oficiales que publica el DANE sobre trabajo infantil y que están disponibles para Medellín y Valle de Aburrá y se limita a exponer un caso específico de explotación infantil en la ciudad. Aunque se utilizan las cifras de cobertura de Buen Comienzo, hace falta profundizar en los componentes de medición de la vulnerabilidad mencionada.

- El diagnóstico que se hace de la primera infancia apunta más al análisis del Programa Buen Comienzo de la Línea 2. Se considera relevante incluir un buen diagnóstico relacionado con el acceso a los servicios de salud de las madres gestantes a través de los controles prenatales, se ha demostrado que: “Las visitas regulares de las gestantes al médico durante el embarazo les permiten recibir cuidados y servicios que son vitales para su salud y la del niño o niña próximos a nacer. En los controles prenatales, las madres pueden recibir orientación respecto a síntomas y signos de alarma a los que deben estar atentas durante el período de gestación o en el momento del nacimiento, además en este proceso también puede dársele solución a problemas nutricionales y anticiparse a la presentación de la eclampsia a través del tratamiento de la hipertensión, entre otros cuidados necesarios para monitorizar la evolución del embarazo y el desarrollo del bebé. En cuanto al horizonte 2030 fijado para este indicador, tanto a nivel nacional como local, se establecieron metas. En Colombia, la línea base en 2015 es 88,4% y la meta es llevar la proporción de nacidos vivos con 4 o más controles prenatales hasta 93%, es decir incrementar en quince años 4,6 pp. Por su parte, Medellín plantea llevar el indicador desde 93,8% en 2015 hasta 98% en 2030” (Medellín Cómo Vamos, 2018b).

### **Objetivo**

- Al poner como objetivo “generar”, se desconocen los avances, que son reconocidos en el enfoque y en el diagnóstico, en cuanto a la atención a esta población. Se sugeriría utilizar una acción enfocada hacia el fortalecimiento o el mejoramiento de esas condiciones y capacidades. Por otro lado, ni los indicadores ni los programas que se proponen dan cuenta de *generar las condiciones familiares* para que los NNA se desarrollen como sujetos de derechos, ni del grado de especificidad que ello requiere.





### Indicadores de resultado por componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Niños, niñas y adolescentes que reducen sus condiciones de vulnerabilidad	Porcentaje	90%	95%	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Al no contar con ficha técnica del indicador es muy difícil hacer observaciones sobre el mismo. En principio parece obedecer más que a toda la población de NNA de la ciudad, más bien parece corresponder a un subgrupo al cual se le hace seguimiento a sus condiciones de vulnerabilidad. Sería importante que el indicador fuera definido explícitamente sobre la medición de vulnerabilidad puntual.
Fecundidad específica en niñas y adolescentes de 10 a 19 años	Tasa por cada 1000 mujeres entre 10 y 19 años	15,1	13,1	Secretaría de Salud	Si bien la Secretaría de Salud mide este indicador para la ciudad, la Organización Mundial de la Salud divide este indicador por rango etario dadas las diferencias entre la adolescencia temprana (10 a 14 años) y la adolescencia tardía (15 a 19). Por lo tanto, se recomienda que la inserción de este indicador en el documento Plan de Desarrollo se realice de la misma forma, en el siguiente apartado se realiza una recomendación de los indicadores idóneos en este aspecto.
Tasa de trabajo infantil	Tasa	2,2	2	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos/Departamento Administrativo de Planeación	Este indicador pertenece a la Agenda ODS del municipio y tiene asociada como meta 2025 alcanzar una cifra de 0,671. Dado el comportamiento histórico del indicador, la meta ODS es difícil de alcanzar, pero se recomienda modificar la meta del Plan de Desarrollo por una más ambiciosa, que incentive esfuerzos a generar una mayor reducción en la tasa de trabajo infantil de la ciudad. La recomendación es que sea al menos inferior a 1,5 (meta que se tenía planteada alcanzar en 2020 de acuerdo con la agenda ODS municipal).
Mortalidad infantil en menores de 1 año	Tasa por cada 1000 nacidos vivos	7,1 (2018)	7	Secretaría de Salud	Es de gran relevancia que la administración municipal se comprometa en aspectos como la mortalidad infantil en menores de un año, indicador reflejado también en la Agenda ODS que ha suscrito el municipio. Al analizar la tendencia de este indicador en el periodo 2013-2018 mediante el ejercicio Hacia Dónde Vamos (Medellín Cómo Vamos, 2019a), se encuentra que, de continuar con esta tendencia decreciente, la meta fijada al año 2030 se





Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
					cumplirá. Esta meta son 6,8 muertes en niños menores de un año por cada 1.000 niños en esta edad. No obstante, se sugiere revisar la meta dado el comportamiento del indicador e incluir en el documento Plan de Desarrollo y en la Agenda ODS una meta más ambiciosa que enmarque las apuestas de ciudad en este aspecto.

### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Tasa de fecundidad específica para mujeres de 15 a 19 años en Medellín	Tasa por cada 1000 mujeres entre 15 y 19 años	51,8 (2018)	46,0-48,0	Secretaría de Salud	Se sugiere incluir este indicador que enfoca las acciones de política pertinentes en un grupo etario específico. Adicionalmente, este indicador está inscrito en la Agenda ODS del municipio y tiene metas a 2020, 2025 y 2030. Este indicador ha mantenido una tendencia decreciente en el periodo 2013-2018, de tal manera que en 2018 se cumplió la meta fijada por el municipio al año 2030 (54,0 nacidos vivos por cada 1.000 mujeres en esta edad). Por lo tanto, se recomienda adoptar una nueva meta como ciudad al año 2030, teniendo en cuenta que la meta fijada por el CONPES 3918 de 2018 para el nivel nacional es de 46,0 nacidos vivos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años.
Tasa de fecundidad específica para mujeres de 15 a 19	Tasa por cada 1000 mujeres entre 15 y 19 años	88,6 (2018)		Secretaría de Salud	Si bien la tasa de fecundidad específica de mujeres entre 15 y 19 años del municipio de Medellín ha disminuido en los últimos seis años, esta situación no se repite al territorializar este indicador. Según el Índice de Progreso Social de comunas y corregimientos (Medellín Cómo Vamos, 2019)





años en Popular					Popular y Manrique son los territorios en los que menos se ha disminuido el embarazo adolescente en esta edad. Solo para 2018, en Popular nacieron 479 bebés y en Manrique 498. Es importante recordar que, según la Organización Panamericana de Salud, esta situación aumenta las posibilidades de que los jóvenes abandonen el sistema educativo, lo que repercute a largo plazo en sus oportunidades laborales haciendo a estas personas más vulnerables a la pobreza y a la exclusión social (OPS, 2018).
Tasa de fecundidad específica para mujeres de 15 a 19 años en Manrique	Tasa por cada 1000 mujeres entre 15 y 19 años	88,5 (2018)		Secretaría de Salud	
Tasa de fecundidad específica para mujeres de 10 a 14 años	Tasa por cada 1000 mujeres entre 10 y 14 años	2,3 (2018)		Secretaría de Salud	Los embarazos en adolescentes de 10 a 14 años, esto es en la adolescencia temprana, “también están asociados a la inequidad de género y, requieren especial atención dado que los actos sexuales con menores de 14 años son delito en Colombia” (Profamilia, 2018, pág. 18) <sup>7</sup> . En ese sentido, es de suma importancia concentrar esfuerzos en la reducción de la tasa de fecundidad para este grupo etario. El desarrollo de estrategias intersectoriales es uno de los ejes estratégicos de trabajo para abordar los determinantes del embarazo en la adolescencia temprana. Con ese contexto, la participación de la administración municipal como articulador de las capacidades de actores en todos los frentes es necesaria. Se recomienda adoptar una meta orientada a mantener la tendencia decreciente que presenta el indicador desde 2015, propiciando la continuidad de los programas como los Servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes y la ruta de promoción y mantenimiento de la salud implementada en la zona nororiental de la ciudad (Medellín Cómo Vamos, 2019, pág. 70).
Mortalidad infantil en menores de cinco años	Tasa por cada 1.000 nacidos vivos	8,2 (2018)		Secretaría de Salud	Dada la apuesta de la administración por incluir indicadores relacionados con mortalidad, se recomienda incluir el de mortalidad en menores de cinco años. La ciudad ha mantenido una tendencia decreciente sostenida desde 2004 en este indicador que podría ser explicada por el programa Buen Comienzo. No obstante, en 2018 este indicador llegó a

<sup>7</sup> Profamilia (2018). Determinantes del embarazo en adolescentes en Colombia. Explicando las causas de las causas. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/informe-determinantes-sociales-embarazo-en-adolescente.pdf>





					<p>las 8,0 muertes por cada 1.000 niños en esta edad, lo que hace que ese año se haya superado la meta fijada por la ciudad al 2030 en la Agenda ODS local. Lo anterior es positivo para la ciudad, no obstante, se recomienda fijar metas más ambiciosas en esta materia e incluir los aportes hasta el 2023 en función de su disminución continua en el documento Plan de Desarrollo.</p>
--	--	--	--	--	---

### **Programas**

- En el caso de los programas, no se cuenta con diagnóstico ni con indicadores de resultado asociados. Si bien se entendería que estos componentes son los ya enunciados previamente, debería estructurarse de una mejor forma la información para hacer una valoración integral del programa respecto a su diagnóstico y al efecto esperado en los indicadores.

### **Protección integral y seguridades para niños, niñas y adolescentes**

- El programa está relacionado con algunos de los retos mencionados, sin embargo, desde el diagnóstico no se profundiza en las problemáticas (por ejemplo, como panorama de la situación de primera infancia se citan datos de la explotación laboral a la que son sometidos los menores de edad que trabajan como cotereros en la Plaza Minorista, desconociendo que existen cifras oficiales sobre trabajo infantil publicadas por el Dane). En consecuencia, con un diagnóstico poco profundo, los propósitos enunciados en el programa carecen de especificidad, aunados al hecho de que no están asociados a indicadores de resultado puntuales.

### **Una ciudad para niños y niñas**

- El programa no está asociado a ningún reto en particular de los identificados en el diagnóstico, carece de indicadores de resultado asociados y su descripción se queda en una enunciación de principios y objetivos que son generales y no indican qué énfasis tendrá el programa. No es claro cómo se conecta el programa con las políticas públicas existentes y a qué metas específicas le apunta.

### **Participación de los niños, niñas y adolescentes**

- En este programa no es claro si el fin es generar o fortalecer los mecanismos que garanticen a niñas, niños y adolescentes la participación, adicionalmente esta iniciativa carece de información en la síntesis diagnóstica que permita identificar la necesidad que da lugar a esta alternativa. Dentro del objetivo es explícita la intención de que la participación de los NNA tenga







incidencia en la toma de decisiones, no obstante, no se hace claro cómo se dará esa participación y en qué instancias (Concejo de Medellín, por ejemplo). En cuanto a los indicadores de producto propuestos, este programa no cuenta con ningún indicador asociado, lo cual impide hacer seguimiento y control de tipo social, económico y fiscal.

### **Identidades y adolescencia**

- Es valioso que un gobierno apunte a favorecer ambientes protectores en función del desarrollo humano integral, sin embargo, esta iniciativa no cuenta con indicadores asociados ni acciones puntuales que permitan identificar el cumplimiento de esta propuesta. Es importante que se resalte cómo se trabajará en este tipo de programas con los niños y jóvenes en mayores condiciones de vulnerabilidad y cuál es el enfoque en la transformación de esos espacios que los rodean, en articulación con componentes asociados a salud y educación.

## **Componente 7. Seguridad alimentaria**

### **Justificación**

- Al no explicitarse con suficiente amplitud la justificación resulta escueta, no hay claridad sobre el impacto de las niñas y niños que se ven afectados por la malnutrición y la inseguridad alimentaria. No se evidencia análisis sobre la lactancia materna exclusiva, teniendo en cuenta que es el primer y mejor alimento que requiere un recién nacido y no se tiene en cuenta como factor determinante para erradicar la malnutrición.

### **Diagnóstico**

- Resulta incompleto, no incluye la relevancia de mantener las muertes por desnutrición en cero. Aunque se mencionan las condiciones de malnutrición por exceso de peso, no se registra ningún indicador que permita promover la disminución de este. Para hablar de malnutrición por déficit es fundamental analizar los primeros años de vida, vincular el cuidado a la salud y nutrición en el periodo preconcepcional y en la gestación, se deben considerar los indicadores de lactancia materna en la ciudad, fomentar la alimentación complementaria adecuada y generar estrategias que promuevan el adecuado cuidado y seguimiento al crecimiento y desarrollo. No se especifica si se cruza con el programa Buen Comienzo y si lo hace en qué medida lo hace. Es indispensable que se haga dicha distinción, pues el desarrollo integral de la primera infancia resulta





estratégico en el marco de la inversión pública con un enfoque de ciclo vital. No se hace referencia a la implementación de la Ruta de atención integral de niños y niñas con desnutrición aguda.

- Es importante revisar y estandarizar las cifras que reportan del indicador de desnutrición crónica o retraso en talla, dado que en la síntesis diagnóstica se refiere que es del 10%, y en el indicador de resultado en la línea de base indica 6,4%, además, en el componente 5 se reseñan que es 7,2%, por ello es fundamental especificar la fuente y el año de la información mencionada. Se recomienda hacer uso de la información más actualizada que se encuentre disponible para la ciudad, en este caso el estudio " Valoración del estado nutricional de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, residentes en el municipio de Medellín" realizado por la Universidad CES y la Alcaldía de Medellín en el 2018.
- No coincide el indicador reportado oficialmente de 53,6% (esta cifra corresponde a la información del Perfil alimentario y nutricional de Medellín 2015, y es adecuado partir de esta fuente) con el valor que se especifica para este indicador como línea base en el plan (41,24%). No es claro de dónde sale esta información dado a que hay una diferencia muy significativa. Aunque hay un componente para este tema, no se hace referencia de manera específica ni a la Política ni al Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016-2028, es importante retomar este plan y hacer las actualizaciones que sean necesarias.
- El bajo peso al nacer como indicador puede dar cuenta de problemas de salud pública como malnutrición materna de largo plazo, malas condiciones de salud y cuidados prenatales deficientes (Unicef, 2004, pág. 3). Por lo tanto, se considera fundamental incluir el diagnóstico e indicadores que apunten a la disminución de niños y niñas con bajo peso al nacer, la proporción entre el total de nacidos vivos en Medellín se presenta, con oscilaciones entre 10% y 11% y una tendencia de descenso que ubica la prevalencia en 10,3% para 2017 (Medellín Cómo Vamos, 2018b).





### Objetivo

“Garantizar la adecuada alimentación y nutrición de las y los ciudadanos de Medellín, especialmente de población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema, procurando la educación y acompañamiento nutricional a las familias de la ciudad, propiciando el apoyo a la agricultura campesina limpia sostenible con compras y mercados alternativos que promuevan circuitos cortos y reduzcan intermediación.”

- La apuesta por la disminución de la malnutrición por déficit debe ser más contundente desde el planteamiento del objetivo, es decir, tener mayor relevancia para la población de primera infancia, ya que la meta que se plantea es muy ambiciosa y requiere mayor visibilidad en este componente.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Desnutrición aguda en menores de 5 años.	Porcentaje	0,9%	0,4%	Secretaría de Salud	La meta está bien planteada, sin embargo, es de precisar que la oferta de salud pública debe fortalecer los diferentes escenarios de acción para el cumplimiento de este indicador. Los controles de crecimiento y desarrollo deben estar articulados con la promoción de lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses entre otras estrategias que permiten alcanzar la meta planteada.
Desnutrición crónica en menores de 5 años.	Porcentaje	6,4%	3%	Secretaría de Salud	Esta meta es ambiciosa y demuestra el compromiso y liderazgo que pretende la administración con disminuir 3,4 puntos porcentuales este fenómeno. Es preciso indicar que la oferta de la salud debe favorecer el seguimiento y acompañamiento específico para que esta meta sea alcanzada. En el país existen grandes avances en la reducción de este mal silencioso, como se evidencia en la guía de prevención de desnutrición crónica Guía para la prevención y atención de la desnutrición crónica. “Erradicar la desnutrición crónica en Colombia es posible, cuando los niños reciben atenciones en salud efectivas, como crecimiento y desarrollo, vacunación, suplementación de micronutrientes, además del compromiso de las familias en el cuidado y crianza de sus hijos, la sana alimentación y la lactancia exclusiva hasta los 6 meses” (Fundación Éxito, 2020).





Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Mortalidad por desnutrición en menores de 5 años.	Tasa por cada 100.000 nacidos vivos	0	0	Secretaría de Salud	Esta meta está bien planteada, sin embargo, no corresponde al diagnóstico realizado. Cabe mencionar que: “En Colombia, el CONPES 3918, que define la estrategia de implementación de los ODS en el país, establece como indicador trazador del ODS 2 a la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años” (Medellín Cómo Vamos, 2018).
Línea de emergencia (123) Cero Hambre operando.	Número	ND	1	Secretaría de Inclusión Social, Familias y Derechos Humanos	El indicador no se relaciona con el diagnóstico planteado, por lo tanto, no se identifica como se alcanzará el resultado.
Hogares que se perciben con seguridad alimentaria	Porcentaje	41.24	40	Secretaría de Inclusión Social y Familia	Dados los cuantiosos recursos invertidos en el programa de complementación alimentaria y nutricional y su foco en todos los integrantes de las familias y el enfoque territorial, la meta parece muy tímida, se sugiere plantear una meta mucho más ambiciosa.





## Programas

### Complementación alimentaria y nutricional

- No se encuentran acciones en este programa que estén relacionadas con la disminución del exceso de peso en niños y niñas menores de 5 años, pero en el diagnóstico se identifica una inminente intervención para esta situación.

### Acompañamiento, atención y educación nutricional

- Este programa abarca la población en general, es de gran relevancia indicar el empoderamiento de la comunidad, la generación de vínculos efectivos y el fortalecimiento de la atención social. No indican como funcionaría la Línea de emergencia (123) Cero Hambre.

### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Exceso de peso de niños entre 0 y 2 años.	Prevalencia	7.03% (2018)	6.5% - 6%	Secretaría de Salud	Según el diagnóstico realizado en este componente, amerita incluir el indicado en el Plan de. "Considerando que tanto el sobrepeso como la obesidad constituyen factores de riesgo para el desarrollo futuro de enfermedades crónicas y el desarrollo de enfermedades a lo largo del ciclo de vida de quien los padece, sería importante que la ciudad le apunte a metas con horizonte a 2030 en esta materia, pues ello le permitiría generar un compromiso claro de control de estos factores de riesgo que quizá contribuiría a reducir en el largo plazo la carga de enfermedades de la población" (Medellín Cómo Vamos, 2018).
Porcentaje de niñas y niños menores de 6 meses con lactancia materna exclusiva.	Porcentaje	36,1%	42% - 45%	Secretaría de Salud	Según los resultados presentados en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015, se observó que aproximadamente 1 de cada 3 niños menores de 6 meses (36,1%) fue alimentado solo con leche materna, por lo cual se requiere reforzar esta práctica para llegar a la meta internacional del 50% fijada por la OMS. En el documento ¿Cómo va la PRIMERA INFANCIA en Medellín?, 2017 realizado por Medellín Cómo Vamos, se expone como los ODS planteados para el 2030 indican poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. Por lo anterior, el indicador de lactancia materna propuesto apoyaría al cumplimiento de esta meta como ciudad y soportaría en gran medida el interés de la administración actual por disminuir la malnutrición por déficit. Por otra parte, en términos económicos y sociales, no amamantar, está asociado con una pérdida del PIB mundial de 0.49% equivalente a US\$302 billones/año (Rollins, N. et al., 2016).





Nombre	Unidad	Línea de Base	de Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Bajo peso al nacer	Porcentaje	10,3		Secretaría de Salud	Es fundamental que la administración incluya un indicador específicamente en el componente de seguridad alimentaria que le haga seguimiento a la disminución de casos de bajo peso al nacer. A 2018 el indicador para Medellín es de 10.3%. La meta del PND es 8%.

**Para tener en cuenta**

- En el primer párrafo de la síntesis diagnóstica, se presenta una confusión respecto al concepto de desnutrición crónica, donde se afirma que es baja talla y bajo peso para la edad. Este indicador hace referencia solamente a baja talla para la edad

**Línea estratégica 2. Transformación educativa**

**Componente 1. Buen Comienzo.**

**Justificación**

- No es claro cuando en la justificación se menciona: “Buen Comienzo está encaminado a que todos los niños y las niñas de las comunas y los corregimientos de Medellín Futuro (...)” según los indicadores planteados en el diagnóstico se pretende acompañar a través de la atención integral al 95% de la población registrada en el SISBEN, por lo tanto, referirse a todos los niños y niñas supone que el Programa alcanzará la cobertura del 100% en la población de primera infancia, que no es el alcance ni el objetivo que tiene Buen Comienzo según se describe en el anteproyecto.

**Diagnóstico**

- Es incompleto, no da cuenta entre otros, del aporte del ICBF en la estructuración de la integralidad. No es claro a que hace referencia con “cobertura plena Buen Comienzo”, ni tampoco cómo será la implementación de estrategias que permitan la cualificación constante y asertiva de los Agentes Educativos. No se precisa la implementación del sistema de información





cuando se menciona: “esquemas de monitoreo permanente que permitan valorar los efectos de las acciones implementadas para la promoción del desarrollo integral de primera infancia.” Durante el año 2018 la administración municipal presentó el proceso investigativo para evaluar los efectos del Programa en el desarrollo infantil (Buen Comienzo, 2018), el cual incluye tres componentes, a saber: calidad de la educación inicial, desarrollo infantil y estado nutricional.

- Se podría pensar en un análisis detallado de esta investigación que demuestre en el diagnóstico elementos clave para el cuatrienio en materia de primera infancia; la investigación concluye: “El Programa Buen Comienzo se constituye en un factor protector contra la desnutrición, ya que, a mayor tiempo en el Programa, las niñas y los niños tienen menos riesgo de padecerla. Es indispensable continuar trabajando en la permanencia de las niñas y los niños en Buen Comienzo, especialmente aquellos de estratos socioeconómicos más bajos, con el fin de disminuir de manera más decidida las brechas de desigualdad existentes en la primera infancia de la ciudad. Las alertas en el área comunicativa y cognitiva pueden ser explicadas por múltiples variables, pero es claro que, en rangos de edad críticos, estar expuesto más tiempo al Programa favorece ese desarrollo. Es importante revisar el modelo y las actividades pedagógicas que se llevan a cabo con los niños más grandes, próximos a pasar a la educación regular, para facilitar ese tránsito y fortalecer la comunicación y la cognición en ellos.” (Buen Comienzo, 2018). En el diagnóstico no se incluye un análisis detallado de la infraestructura de la ciudad disponible para la prestación del servicio en primera infancia y su incidencia con el aumento en la cobertura.

### **Objetivo**

*“Garantizar acceso a servicios de atención integral de calidad a través del programa Buen Comienzo, favoreciendo el desarrollo de los niños y las niñas de la ciudad de Medellín desde su primera infancia.”*

- El objetivo es muy general y no abarca indicadores como los relacionados con malnutrición por déficit ni la implementación de estrategias pedagógicas.





### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Tasa de cobertura a madres gestantes y lactantes atendidas integralmente.	Tasa	42,93	60	Secretaría de Educación	La tasa de cobertura de atención integral en niños y niñas de 0 a 5 años no es concreta ya que impide visualizar la población realmente atendida, podría utilizarse un porcentaje sobre el total de la población o continuar con la misma medición de las administraciones anteriores para facilitar su seguimiento.
Cobertura en atención integral en niños y niñas de 0 a 5 años.	Tasa	42	63	Secretaría de Educación	Se recomienda conservar la medición tradicional del indicador en porcentaje para precisar la trazabilidad y analizar su seguimiento con relación a las administraciones anteriores y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. “En el marco de la localización de la agenda de ODS en el municipio de Medellín, se incluyó en la meta 2 del objetivo 4, alcanzar una cobertura del 90% en el Programa Buen Comienzo al año 2030” (Medellín Cómo Vamos, 2018b). En el diagnóstico indica que se pretende alcanzar un 95% de la cobertura, por lo tanto, esta debe ser la meta. Cabe recordar que las coberturas se miden en porcentaje. Es una meta bastante ambiciosa teniendo en cuenta que en el presupuesto descrito en el Plan Plurianual no evidencia recursos destinados que promuevan el aumento significativo de la cobertura del Programa. Ni se describe un programa donde de claridades sobre las estrategias que permitirán el aumento significativo de niños atendidos integralmente.
Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años en condiciones de malnutrición por déficit.	Porcentaje	40%	25%	Secretaría de Educación	La apuesta decidida por la administración actual en generar estrategias para conseguir la disminución de la malnutrición por déficit justifica la implementación de este indicador, en la descripción del programa Un Buen Comienzo para la nutrición hace falta estructurar como se alcanzará esta meta tan ambiciosa. El diagnóstico está incompleto en esta vía, se recomienda mencionar de donde proviene este indicador. Debe indicarse si la línea base de 40% hace referencia a desnutrición aguda, crónica efectiva y riesgo.
Propuestas pedagógicas para el programa de Buen Comienzo.	Número	ND	1	Secretaría de Educación	Actualmente el Programa Buen Comienzo opera a través de terceros que con su experticia han diseñado e implementado diferentes propuestas pedagógicas sustentadas y validadas a lo largo de los 15 años de funcionamiento del Programa. Cabe resaltar que, es de suma relevancia actualizar y vigilar constantemente las propuestas pedagógicas de los operadores. En el diagnóstico no se encontró ningún análisis que soporte el fin de este indicador. Por otro lado, ninguno de los programas propuestos justifica la implementación de esta meta y tampoco se evidencian recursos dispuestos en el Plan Plurianual.







- Al analizar el Plan Plurianual de Inversiones se evidencia que el Programa Buen Comienzo no cuenta con presupuesto definido para todos los programas descritos en el componente, todos los recursos son asignados al programa Buen Comienzo 1.000 días para mejores familias y un Buen Comienzo para la nutrición. La modalidad institucional, que acompaña al porcentaje más alto de la primera infancia, no cuenta con asignación de recursos.
- Por otro lado, existe una disminución significativa del presupuesto para el año 2020 y 2021. Según la información suministrada por la administración a Medellín Cómo Vamos, la inversión total para el Programa en el año 2018, fue de \$147.168.970.527, por lo tanto, para los años siguientes no debería disminuir según el Artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, que menciona “(...) Los recursos presupuestados anualmente no podrán ser inferiores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. (...) Por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia.” Por otro lado, en el componente 5 de la línea 1 se alude: “Medellín ha venido sosteniendo una creciente inversión social en la primera infancia. Para el periodo 2012 – 2015 fue de 9.6% y para 2016 y 2019 de 11.0% (644 mil millones). Básicamente la inversión se destina al programa de atención integral Buen Comienzo.” La sumatoria total presentada en el Plan Plurianual 2020 - 2023 es de \$573.815 millones para el Programa Buen Comienzo, lo que representa una disminución evidente en su inversión. No hay claridades sobre las zonas rurales y la implementación de estrategias que promuevan la disminución de la malnutrición por déficit.

## Programas

### Buen Comienzo 1.000 días para mejores familias

- En esta descripción no queda claro si el enfoque está destinado a fortalecer la modalidad familiar ya existente o será una nueva modalidad de atención.

### Buen Comienzo para una escuela pertinente y oportuna:

- No cuenta con recursos definidos en el Plan Plurianual.





## Un Buen Comienzo para la nutrición

- No da cuenta de cómo será la implementación de este programa, ni cuáles serán las estrategias para invertir \$92.111 millones durante el cuatrienio. Es una inversión significativa y no posee estructura clara ni definida. Tampoco es claro si esta se articula con el componente de seguridad alimentaria.

## Indicadores Propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	de	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Sistema de información actualizado implementado.	Número	0		1	Secretaría de Educación	Durante el año 2011 el Programa Buen Comienzo de la mano de la Fundación Éxito, implementó por primera vez el Sistema de Información, permitiéndole al Programa monitorear y analizar los participantes registrados. Teniendo en cuenta los avances en la ejecución de estrategias que permitieron potenciar el desarrollo de los niños y las niñas en los diferentes componentes de la atención integral, en el 2018 se promovió la actualización de dicho Sistema, esto se logró con el apoyo financiero de Proantioquia, Fundación Éxito y Fundación Celsia. Durante el 2019 el Programa lideró diferentes mesas de trabajo técnico y operativo para el desarrollo y actualización del Sistema de Información, permitiendo al Programa contar con información detallada por cada participante en todos los componentes de la atención. Se recomienda incluir en el diagnóstico los logros que se han obtenido por medio de la implantación del Sistema e incluir el indicador como objetivo de desatar una era de innovación tecnológica y convertir a Medellín en el Valle del Software.
Evaluación cuantitativa de los efectos del Programa Buen Comienzo en la modalidad institucional implementada.	Número	1		2	Secretaría de Educación	El Programa Buen Comienzo busca promover el desarrollo integral, diverso, autónomo e incluyente de la primera infancia generando un impacto positivo en el peso, la talla, la educación y el desarrollo infantil. Es por esta razón que en el año 2018 la administración municipal presentó el proceso investigativo para evaluar los efectos del Programa (Buen Comienzo, 2018). Por consiguiente, es de vital importancia que el Programa sea evaluado con periodicidad para garantizar que la calidad de la atención, el desarrollo y la nutrición de los niños y las niñas sea efectiva.
Semanas de atención integral a la primera infancia en la Modalidad Entorno Familiar.	Número	40(2018)		47	Secretaría de Educación	Para el programa Medellín Cómo Vamos la primera infancia se convirtió en el eje central de la transformación de la ciudad, por esta razón en el año 2017 presentó el informe: ¿Cómo va la PRIMERA INFANCIA en Medellín? que analiza detalladamente esta población y las ventajas y desventajas que afronta la primera infancia de la ciudad. El informe describe "es fundamental que se revisen los días efectivos de





Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
					atención en la modalidad familiar, donde se atienden a las madres gestantes, lactantes y menores de 2 años, pues es allí donde más oportunidades hay de revertir posibles problemas de salud para los niños con la desnutrición crónica. Para esta modalidad hay una ventana de oportunidad para mejorar la atención, garantizando la continuidad en la prestación del servicio, por lo menos en aquellos niños y niñas que estén en riesgo padezcan algún tipo de problema nutricional.” (Medellín Cómo Vamos, 2018b).
Días de atención integral a la primera infancia en la Modalidad Entorno Institucional.	Número	219	219	Secretaría de Educación	Según la evaluación de resultados del Programa realizada en el año 2018 (Buen Comienzo, 2018) los niños que presentaban mayor exposición en días a la atención integral menor era su alerta en el desarrollo.
Agentes educativos cualificados para la atención integral de la primera infancia.	Porcentaje	48%	55%	Secretaría de Educación	La cualificación constante de los agentes educativos debe instaurarse como instrumento sistemático para el mejoramiento continuo de la educación inicial. En el diagnóstico se hace alusión a la generación de intervenciones diferenciales enfocadas a la cualificación de los agentes educativos y en el Componente 5 maestros y maestras: líderes de futuro, se enuncia: “1.843 agentes educativos para la atención integral a la primera infancia con enfoque potenciador” por lo tanto se recomienda que este indicador haga parte de Componente 1. Buen Comienzo. y se articule con las acciones de formación de la Secretaría de Educación.

## Conclusión

Se evidencian metas ambiciosas que de cumplirse serían hitos de ciudad, a saber: disminución del porcentaje de malnutrición infantil y el aumento significativo de la cobertura del Programa Buen Comienzo. En el diagnóstico de estos 2 indicadores presentado en el Anteproyecto de Plan de Desarrollo “Medellín Futura” no se evidencia específicamente las estrategias concretas para lograrse. La desnutrición aguda en menores de 5 años se propone reducir de 0,9% a 0,4%, demanda un programa claro y específico. Para conseguir que la desnutrición crónica en menores de 5 años se disminuya en 3,4 puntos porcentuales se requieren estrategias efectivas y medibles.



En términos de salud, la población más vulnerable de madres gestantes y recién nacidos no tienen ninguna prevalencia en este Anteproyecto; se debe fortalecer los indicadores que apunten a eliminar brechas y estructurar protección y cuidado desde la gestación, así podrá construirse una ciudad que se transforma hacia el futuro. El aumento de controles prenatales y el seguimiento al bajo peso al nacer salvan vidas y está en manos de la administración municipal fomentar estrategias que perduren en el tiempo y fortalezcan esta línea. No se evidencian programas que promuevan el aumento de porcentaje de menores de 6 meses con lactancia materna exclusiva.

Es importante destacar, de forma positiva, que la malnutrición es un foco importante pero no hay claridades sobre algunos aspectos. Es positivo mantener la mortalidad en cero por casos de desnutrición en menores de 5 años, pero en el diagnóstico no se indica el análisis ni acciones para conservar la meta. No contiene información sobre la operación de la Línea de emergencia (123) Cero Hambre.

Es claro que la educación inicial de calidad y el desarrollo integral de la primera infancia debe fortalecerse año tras año, pero en este Anteproyecto no se observa información relacionada con programas que incluyan a la población de primera infancia (gestantes hasta 5 años) participando en estrategias deportivas, recreativas y de actividad física, donde se busca fomentar la estimulación y acciones que permitan una vida sana desde la gestación. Por otro lado, no hay claridad sobre la medición de la tasa de cobertura de madres gestantes y lactantes atendidas integralmente en el Programa Buen Comienzo, la tasa de cobertura de atención integral en niños y niñas de 0 a 5 años no es concreta ya que impide visualizar la población realmente atendida, debe recordarse que la tasa se mide en porcentajes para una fiable trazabilidad. Para el programa Un Buen Comienzo para la nutrición, que promueve la disminución del 15% de niños y niñas de 0 a 5 años en condiciones de malnutrición por déficit, no se identifican las acciones, estrategias ni inversiones para el cumplimiento de esta ambiciosa meta, ni es claro si se cruza o no con el programa descrito en el Componente 7. Seguridad alimentaria. No se evidencian indicadores que apunten al seguimiento del desarrollo infantil ni a los días/semanas de atención de los niños y madres gestantes, teniendo en cuenta que, en la evaluación cuantitativa del Programa presentada en el 2018 por la administración, indica: a mayor tiempo de exposición de un niño al Programa, mayor será su desarrollo.<sup>8</sup>

No se incluye la implementación del Sistema de Información actualizado que permite a la administración tener datos de calidad de los niños atendidos por el Programa. Se recomienda incluir en el diagnóstico los logros que se han obtenido por medio de la implantación del Sistema e incluir el indicador como objetivo de desatar una era de innovación tecnológica y convertir a Medellín en el Valle del Software.

Es cierto que el Anteproyecto contiene metas ambiciosas y muy positivas para la niñez, se reconoce que debe mejorar los planteamientos de los indicadores y fortalecer las acciones y programas que llevarán a la administración al cumplimiento, así los niños y las niñas podrán encontrar en Medellín una ciudad donde tengan los derechos que los demás habitantes de la ciudad

<sup>8</sup> Ver más en: <https://medellin.edu.co/programa-buen-comienzo/documentos/1158-evaluacion-cuantitativa-efectos-buen-comienzo-2018/file>.



## Línea Estratégica 3. Ecociudad

### Justificación

- Cuando se menciona que *la desigualdad y la segregación socioespacial no terminan*, es importante mencionar que este tipo de fenómenos están asociados a dinámicas económicas, sociales y políticas que impactan el territorio, generando así una desigualdad en la dimensión socioespacial. Así bien, una configuración del espacio que es resultado de la conjugación de tantas variables no se modificará con lo que se consigne en un documento Plan de Desarrollo. Mediante este documento se deben fijar apuestas que intenten mitigar problemáticas presentes en la ciudad.

### Enfoque

- El enfoque no considera como punto de partida el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y, con ese antecedente, si bien plantea algunos componentes que lo integran, no es comprensivo de este, dejando de lado elementos como las dinámicas territoriales metropolitanas, los bordes urbano-rurales y el corredor del río Aburrá.
- Si bien es de resaltar que, a diferencia de otras líneas, se apuesta por una definición de lo que significa para la administración municipal Ecociudad, la definición se queda corta ante lo planteado en los objetivos estratégicos del POT en lo que respecta a la ocupación compacta y policéntrica, la resiliencia ante situaciones de riesgo, el espacio público como elemento estructurante del territorio y la resolución pacífica de conflictos territoriales.
- La línea está integrada por 5 componentes, entre los que se resalta, en el enfoque, el urbanismo ecológico, que es una de las apuestas territoriales del POT. En ese sentido, cabría esperar que los demás componentes se enfoquen en el abordaje de las cinco apuestas restantes, pero no es el caso. Los componentes restantes no consideran un sistema integrado de reparto equitativo de cargas y beneficios, la implementación de estrategias de regeneración urbana a partir de macroproyectos en las áreas de intervención estratégica, la articulación interinstitucional para la ejecución del POT, el espacio público como soporte de la construcción de ciudadanía y el mejoramiento de las capacidades institucionales, entre otros.
- Una de las orientaciones del enfoque radica en reconocer las particularidades socioespaciales de los territorios, sus potencialidades y amenazas para definir intervenciones que efectivamente respondan a un ejercicio de gobernanza y





governabilidad. Es importante que esto se relacione con las apuestas hechas mediante programas e indicadores, pues en esta línea todas las apuestas se orientan a la ciudad, sin reconocer, precisamente, las particularidades de cada territorio (comunas y corregimientos).

- Al mencionar que el prefijo ‘eco’ requiere, además de varios asuntos, trabajar creativamente en conjunción supramunicipal, llama la atención que no hay un llamado mediante este documento a trabajar en asuntos como vivienda con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, aun cuando este es un hecho metropolitano. Dentro de las funciones de las áreas metropolitanas consignadas en la ley, además de lo concerniente a planeación del desarrollo, la definición de hechos metropolitanos, la ejecución de obras de infraestructura, el ejercicio de la autoridad ambiental y de movilidad, se consigna la gestión de la vivienda de interés social (en cuanto a la articulación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la adopción de políticas metropolitanas de vivienda).
- Es de resaltar que en el enfoque se identifica como un reto “asumir la gestión del riesgo como eje transversal” (página 151), esto sin considerar que, en efecto, la gestión del riesgo junto con la dinámica poblacional y el desarrollo económico ya integran los ejes temáticos transversales que contienen los determinantes normativos con base en los cuales se hace la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial (Departamento Administrativo de Planeación, 2014, pág. 29), que es el instrumento por excelencia para la planeación territorial.

### Diagnóstico:

- El diagnóstico no considera al Plan de Ordenamiento Territorial como punto de partida, ni tiene en cuenta el balance presentado en el Informe de seguimiento anual al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), ignorando que el POT es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Con ese antecedente, si bien en el diagnóstico se plantean algunas ideas base para la concreción de la Ecociudad, como urbanismo ecológico, ruralidad y movilidad sostenibles, entre otras, se ignora el estado actual de los sistemas físico-espaciales y de los sistemas institucionales y de gestión, así como el de los sistemas y subsistemas derivados en el que deberían estar inscritas esas ideas base. Sin este marco, como punto de partida, el diagnóstico se concentra en afirmaciones referentes a la metropolización y la inequidad que no se sustentan en datos objetivos y carecen de estructura.
- De manera análoga, se hace referencia a déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, sin presentar la situación actual del municipio con base en datos relacionados con ambos indicadores y, por supuesto, sin información asociada a la situación de





cada territorio. En ese sentido, no se evidencia coherencia frente a la necesidad manifestada en el enfoque de la línea de “reconocer las particularidades socioespaciales de los territorios, de sus potencialidades y amenazas para definir intervenciones que efectivamente respondan a un ejercicio de gobernanza y gobernabilidad” (página 151).

- Se menciona la necesidad de trabajar en problemáticas como carencia de conexiones viales y equipamientos comunitarios, titularidad y legalización en los barrios, no obstante, no hay ningún indicador relacionado en los componentes Movilidad sostenible e inteligente ni en Urbanismo ecológico. De igual forma, se enfatiza en la necesidad de implementar ecomateriales en los procesos de construcción, pero no se hace explícito cómo se asocia este propósito en lo práctico con indicadores como Hogares en situación de déficit cuantitativo en la ciudad.
- En el diagnóstico de la línea no se presentan datos que permitan dar cuenta de cómo está la ciudad en términos de uno de los elementos centrales del concepto de Ecociudad, la gestión de la estructura ecológica y los recursos de la ciudad. Se menciona el “abandono y olvido consuetudinario estatal al campo” y las precarias condiciones de habitabilidad que se existen en la ruralidad, pero no se aportan datos que amplíen o sustenten esta afirmación.
- Se hace referencia a un “sistema de espacialidades públicas fragmentado” sin considerar los indicadores asociados al Subsistema de Centralidades del POT, como son el índice de capacidad funcional y el índice de centralidades.

### **Propósito**

Se menciona como propósito “establecer las bases de la transición ecológica para direccionar a Medellín a un futuro de sostenibilidad, donde se garantice el pleno disfrute del derecho a la ciudad, la habitabilidad digna de sus habitantes y la integración funcional y armoniosa de la ruralidad mediante el reconocimiento y acceso a los derechos de los pobladores rurales.” (p.153) Es un propósito amplio, en el que no hay claridad sobre lo que se entiende por transición ecológica.





## Componente 1. Urbanismo ecológico

### Justificación

- Como ya se mencionó, el urbanismo ecológico es una de las seis apuestas territoriales contenidas en el POT, que se refieren a retos en la consolidación del Sistema de Ordenamiento Territorial con el objetivo de atender las necesidades de la población y del territorio. El urbanismo ecológico, de acuerdo con lo definido en el POT, se comprende como estrategia para la mitigación y adaptación al cambio climático que incluye gestión del riesgo, consolidación de áreas protegidas, configuración de espacios verdes urbanos, consolidación de un subsistema de movilidad sostenible, la adopción de prácticas de construcción sostenible y el impulso a programas de seguridad alimentaria (Acuerdo 48 de 2014, pág. 10). En lo que respecta a la definición planteada en el anteproyecto y los siete elementos que la integran, se deja por fuera la consolidación de áreas protegidas, la adopción de prácticas de construcción sostenible y los programas de seguridad alimentaria (estos últimos se abordan en otra línea del anteproyecto).
- El urbanismo ecológico: por estas latitudes, el concepto ha estado vinculado usualmente vinculado a los propósitos de entender la ciudad como un Barcelona), ecosistema. Este enfoque (propio de la agencia de ecología de procura proyectar la ciudad en tres planos: el urbanismo en altura, en superficie y el subterráneo en procura de una ciudad compacta, compleja, eficiente y con cohesión social.
- Se asegura que “el crecimiento poblacional también se ha comportado de manera crítica, aumentando directamente proporcional a la construcción de vivienda” sin sustento en indicadores o información objetiva. Al respecto, la situación es contraria a lo planteado pues el ritmo de formación de nuevos hogares supera la oferta de viviendas, generando déficit habitacional (BBVA, 2017).
- Es importante que el apartado se concentre en utilizar fuentes idóneas para cada tipo de afirmación, por ejemplo, al expresar que una parte importante de la ciudad se ha urbanizado de manera informal, hacen falta datos que le den sustento técnico a esta afirmación. Adicionalmente, hacen falta más argumentos que conecten las afirmaciones realizadas, por ejemplo, el hecho de que fenómenos como la calidad del aire, la ventilación e iluminación natural ahora estén más a menudo en la agenda de constructores, no quiere decir que Medellín tenga per se la posibilidad de convertir su medio ambiente construido en un referente de intervenciones arquitectónicas y civiles.







- Se recomienda hacer explícitos los estudios que, según el texto, tiene el AMVA en relación con construcción sostenible en la región metropolitana.
- Se menciona que el derecho a una vivienda adecuada demanda un compromiso con la gestión del riesgo, situación que toma como alternativa de solución un trabajo mancomunado entre la comunidad y la administración municipal mediado por ejercicios de sensibilización y pedagogía a favor de generar una relación responsable con el medio ambiente, no obstante, esto no se refleja en los indicadores de producto que propone el componente Urbanismo ecológico.
- En general, la justificación en lo que corresponde a los servicios públicos es escueta y no es comprensiva del panorama de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en la ciudad.
- En este apartado se menciona la continuidad del programa Mínimo Vital de Agua Potable para hogares en estratos 1 y 2, sin embargo, no es claro si esta es la apuesta referida en los indicadores del componente Servicios públicos, energías alternativas y aprovechamiento de residuos sólidos, al referir la intención de conectar 10.200 viviendas a acueducto y alcantarillado.
- Se afirma que la justificación del componente está estrechamente relacionada con el modelo de ocupación propuesto en el POT. Al respecto, si bien en la concepción de urbanismo ecológico que se decidió adoptar en el anteproyecto se mencionan algunos de los elementos que están incluidos en el modelo de ocupación previsto en el POT, lo expuesto no es comprensivo del modelo y deja por fuera elementos como el subsistema de centralidades, la densificación y diversificación de usos, la situación de los bordes urbano y rural junto con la zona de ladera y el corredor del río.
- Si bien se menciona el Plan de Ordenamiento Territorial Vigente, es importante incluir la actualización de este instrumento a cargo de la administración actual, además de la gestión de la reglamentación pendiente, que tiene como objetivo viabilizar el cumplimiento de las metas establecidas también en el POT.

### Diagnóstico

- La ciudad de Medellín tiene una tradición importante en materia de planeación del territorio. En lo que respecta a planes de largo plazo, la ciudad cuenta con el Plan de Ordenamiento Territorial que, si bien se menciona en algunos apartes de la justificación del componente, no se tiene en cuenta como punto de partida para definir los planes de ordenamiento del municipio en el cuatrienio. En cuanto a los lineamientos de largo aliento en materia metropolitana, como son el Plan Estratégico





Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá -PEMOT-y el Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental -PEMVHA-, estos no fueron tenidos en cuenta. Cabe resaltar que estos planes tampoco están incluidos en la revisión de fuentes secundarias, que hace parte de los mecanismos de participación ciudadana que cita el anteproyecto.

- Este apartado realiza un esfuerzo por presentar elementos de análisis del componente habitacional: demandas habitacionales, déficit cualitativos y cuantitativos, construcción. Sin embargo, se queda corto en el análisis de: 1. Ocupación del suelo. 2. Espacio Público 3. Movilidad 4. Diversidad de Usos y funciones urbanas 5. Biodiversidad 6. Metabolismo 7. Cohesión Social.
- Se toma como referente el PEHM 2009-2020, desconociendo que en 2019 la ciudad actualizó dicho instrumento, y que el nuevo PEHMED cuenta con horizonte al año 2030.
- En general, el diagnóstico parece ignorar que la vivienda es un hecho metropolitano y que las dinámicas asociadas a esta superan el ámbito municipal para extenderse al metropolitano y regional. En ese sentido, el diagnóstico no es comprensivo de fenómenos como la conurbación, la informalidad y la segregación espacial.
- No se tienen en cuenta dentro del diagnóstico la tenencia de vivienda, el tipo de vivienda ni la evolución del mercado inmobiliario en Medellín y en la región metropolitana.
- Se evidencia la necesidad de convocar una alianza de actores a toda escala para llevar a cabo directrices enmarcadas en la materialización de proyectos habitacionales integrales, sin embargo, no se refleja una acción concreta a través de indicadores o programas lo que impide su consolidación.
- Si bien se toma como referencia el Informe de Calidad de Vida de 2018 en la medición de la cantidad de hogares en este tipo de déficit, es importante aclarar que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal le aclaró a Medellín Cómo Vamos que este indicador no tenía información actualizada dado que la fuente idónea es el Censo de Población y Vivienda 2018. Así bien, la fuente del dato citado en el anteproyecto hace referencia a un proxy que hace el DAPM a través de SISBÉN III, lo cual no asegura que dicha cantidad exacta de hogares se encuentre en estas condiciones.





- El documento hace énfasis en la apuesta por usar insumos que contaminen menos para la construcción en la ciudad, pero esta apuesta no se refleja en indicadores ni en los programas propuestos por este componente.
- Se menciona que “los datos más recientes muestran un índice de espacio público potencial de 10,84 mt<sup>2</sup>/hab. de los cuales 6,11 mt<sup>2</sup>/hab. son efectivos”, este dato no presenta fuente ni año. El indicador que se usa en la medición de espacio público es, justamente, espacio público efectivo por habitante. La Organización Mundial de la Salud recomienda que en las ciudades se deben garantizar 9 mt<sup>2</sup>/hab., en Medellín el dato de 2017 dio cuenta de 3,68 mt<sup>2</sup>/hab.

### Objetivo

- La redacción acentúa un objetivo pedagógico, a lo sumo metodológico, que, si bien es importante, debe no solo aportar nociones metodológicas tendientes a favorecer el manejo conceptual de problemas relacionados, debe apuntar a fases superiores de elaboración teórica y de rigor técnico en las diferentes propuestas y prácticas del urbanismo en cada uno de los indicadores planteados.
- El propósito enunciado en este componente es poco claro con respecto a las apuestas que se hacen mediante indicadores y programas, además no conversa con la principal apuesta mencionada en la síntesis diagnóstica correspondiente al uso de materiales que contaminen menos. Se recomienda que sea más explícito y se relacione más con las apuestas por desarrollar en el componente.

### Indicadores de resultado del componente

Si bien, los indicadores de resultado plantean relaciones y dependencias importantes hacia las líneas de base y metas propuestas. Es importante señalar que, en el caso de la atención hacia déficit cualitativos tanto de la vivienda como de la espacialidad pública, son más complejos de evaluar y trascienden los logros cuantitativos, están con relación a la evaluación de desempeño de los proyectos, vitalidad urbana, entre otros.

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Capacidad de respuesta y recuperación para el	Porcentaje	35	60	DAGR	No hay claridad sobre cómo se relaciona este indicador con el objetivo propuesto en el componente. Indicador no es preciso sobre el objeto que busca medir, falta definir la capacidad de respuesta y recuperación en términos de qué (personas, tiempo, recursos, etc.). El indicador se presenta en porcentaje,





manejo de desastres					pero no queda claro capacidad de respuesta y recuperación como porcentaje de qué.
Déficit cualitativo de vivienda	Número	52.761 (2017)	40.761	ISVIMED	<p>Es positivo que la administración quiera medir la gestión en vivienda a través de este indicador, no obstante, es necesario mencionar dos asuntos relevantes: (i) se recomienda hacer algunos ajustes técnicos en la definición de unidad de análisis, línea de base, meta 2023 y programas, que se ampliarán en los párrafos siguientes; (ii) es importante mencionar que la Agenda ODS que adoptó el municipio mediante el COMPES No. 1 de 2019 aún no ha fijado metas en términos de este déficit, por lo que se recomienda que estas metas se fijen al menos en los horizontes 2025 y 2030, y que las metas que adopte el documento Plan de Desarrollo estén alineadas con la Agenda ODS de la ciudad, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente y el PEHMED.</p> <p>En 2017, 52.761 hogares tuvieron la necesidad de mejorar las condiciones de su vivienda en Medellín. Esta necesidad se da por tener material precario en los pisos, vivir con hacinamiento mitigable, no contar con un lugar adecuado para preparar los alimentos o no tienen acceso a servicios públicos (agua potable, eliminación de excretas, servicio de energía o adecuada eliminación de basuras). Este número lo calculó el DAPM con base en las bases de datos de SISBÉN III, por lo tanto, corresponde a un proxy del valor total de hogares en esta situación. En 2019 Medellín Cómo Vamos le preguntó al DAPM por este indicador con corte 2018, a lo que la entidad respondió que la fuente idónea en el cálculo de este es el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, por lo tanto, aún se está a la espera de estos resultados.</p> <p>Para efectos de la meta, se recomienda que esta, al igual que la que fijó el país en estos dos indicadores en la agenda ODS nacional mediante el CONPES 3918 de 2018, se establezca en porcentaje como unidad de análisis. Esto encajaría con los datos que próximamente entregará el DANE con respecto a la proporción de hogares con este déficit a 2018.</p> <p>Adicionalmente, y utilizando el documento Plan de Desarrollo como instrumento para ayudar a mitigar las consecuencias de la pandemia generada por el COVID-19 en la ciudad, se recomienda que el desarrollo de los proyectos que den lugar al cumplimiento de la meta que aquí se establezca, genere empleo, en especial para las personas en mayores condiciones de vulnerabilidad en el escenario de la postcrisis.</p>





Déficit cuantitativo de vivienda	Número	32.733 (2017)	24.733	ISVIMED	<p>Es positivo que la administración quiera medir la gestión en vivienda a través de este indicador, no obstante, es necesario mencionar dos asuntos relevantes: (i) se recomienda hacer algunos ajustes técnicos en la definición de unidad de análisis, línea de base, meta 2023 y programas, que se ampliarán en los párrafos siguientes; (ii) es importante mencionar que la Agenda ODS que adoptó el municipio mediante el COMPES No. 1 de 2019 aún no ha fijado metas en términos de este déficit, por lo que se recomienda que estas metas se fijen al menos en los horizontes 2025 y 2030, y que las metas que adopte el documento Plan de Desarrollo estén alineadas con la Agenda ODS de la ciudad, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente y el PEHMED.</p> <p>En 2017, 32.733 hogares tuvieron la necesidad de una vivienda nueva en Medellín. Esta necesidad se da por compartir la vivienda con más hogares, que la vivienda tenga materiales precarios, habitar en hacinamiento no mitigable o que la vivienda se ubique en zona de alto riesgo no mitigable. Este número lo calculó el DAPM con base en las bases de datos de SISBÉN III, por lo tanto, corresponde a un proxy del valor total de hogares en esta situación. En 2019 Medellín Cómo Vamos le preguntó al DAPM por este indicador con corte 2018, a lo que la entidad respondió que la fuente idónea en el cálculo de este es el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, por lo tanto, aún se está a la espera de estos resultados.</p> <p>Para efectos de la meta, se recomienda que esta, al igual que la que fijó el país en estos dos indicadores en la agenda ODS nacional mediante el CONPES 3918 de 2018, se establezca en porcentaje como unidad de análisis. Esto encajaría con los datos que próximamente entregará el DANE con respecto a la proporción de hogares con este déficit a 2018.</p> <p>Adicionalmente, y utilizando el documento Plan de Desarrollo como instrumento para ayudar a mitigar las consecuencias de la pandemia generada por el COVID-19 en la ciudad, se recomienda que el desarrollo de los proyectos que den lugar al cumplimiento de la meta que aquí se establezca, genere empleo en especial para las personas en mayores condiciones de vulnerabilidad en el escenario de la postcrisis.</p>
Espacio público cualificado	Metros cuadrados	5.574.810	5.710.000	Secretaría de Infraestructura física	<p>No se entiende a qué hace referencia este indicador, ni cuáles son los criterios que convierten el espacio público en cualificado. El indicador que se usa en este caso es espacio público efectivo, dado que este es con el que Plan de Ordenamiento Territorial define meta de 7 mt<sup>2</sup>/hab. al año 2027. Adicionalmente, este indicador es el que usa la Organización Mundial de la</p>





					<p>Salud estableciendo un óptimo de 15 mt<sup>2</sup>/hab., lo cual funciona como medida de comparación con dicho referente y con otras ciudades del país y del mundo.</p> <p>El municipio de Medellín adoptó este indicador también en cumplimiento de la agenda ODS local, asociado al ODS 11 <i>Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles</i>. Por las razones anteriores, este indicador será propuesto en el siguiente apartado.</p>
Fase 1 de Parques del Norte construido	Número	ND	1	Secretaría de Infraestructura física	<p>En ninguna parte del diagnóstico se hace referencia a la importancia estratégica de este proyecto, ni por qué es relevante ahora ni se le describe. No hay elementos dentro del anteproyecto que permitan entender a qué se refiere el proyecto y en qué está motivado, más allá de una afirmación escueta, sin información de soporte, respecto a que la población más vulnerable de Medellín se ubica en las comunas del norte de la ciudad. En ese sentido, y considerando que carecemos de la ficha técnica de los indicadores del anteproyecto, no es posible emitir concepto sobre este indicador.</p>
Plan de Acción Climática formulado e implementado	Número	0	1	Secretaría de Medio Ambiente	<p>No hay claridad sobre cómo se relaciona este indicador con el objetivo propuesto en el componente. Si bien se menciona la adaptación al cambio climático como una de las dimensiones del urbanismo ecológico, la importancia y necesidad de este plan no se deriva de elementos que estén señalados en el diagnóstico. Se recomienda que, de ser utilizado, este indicador se formule en términos de porcentaje de avance en la implementación de proyectos o acciones del Plan de Acción Climática, y no en término de número.</p>
Planes Urbanos Integrales terminados	Número	ND	4	Secretaría de Infraestructura Física	<p>Los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) son modelos de intervención integral, originalmente implementados en territorios con un bajo índice de desarrollo humano, que apuntan a transformar un territorio en los componentes físico, social e interinstitucional (EDU, 2020). El Plan de Ordenamiento Territorial definió los Proyectos Urbanos Integrales de Ámbito Ladera (PUIAL) - a los que suponemos que se refiere este indicador - “direccionan las estrategias e intervenciones para fortalecer las características de las unidades barriales y las centralidades que se encuentran por fuera de las Áreas de Intervención Estratégica (AIE)” (DAPM, 2019). Al respecto, hay 10 barrios en la ciudad priorizados para la intervención, ubicados en cada una de las laderas y está contemplada la ejecución de 5 de ellos a 2030. Si bien es positiva la inclusión del indicador, no es claro cuál es el punto de partida para incluir este indicador pues no se hizo referencia a las cargas de los ámbitos de ladera y urbanos en el diagnóstico. Se recomienda reforzar el diagnóstico en ese sentido y, derivar de ahí, la sustentación de por qué se ejecutarán 4 PUI y en qué zonas de la ciudad se priorizará la ejecución.</p>





### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Espacio público efectivo	mt <sup>2</sup> /hab	3,68 (2017)		Secretaría de Infraestructura Física	Como se mencionó en las observaciones del recuadro anterior, este es el indicador que la ciudad ha apropiado con el fin de aumentar el espacio público, pues aún no hay un indicador que se enfoque en la calidad de este. Así bien, este indicador es el que usa el POT y la Agenda ODS al 2030. Con respecto al primero, la meta tiene un horizonte al 2027 que es de 7 mt <sup>2</sup> /hab., la misma que adoptó la Agenda ODS local al año 2030. Este último instrumento contiene metas parciales, dentro de las cuales se asignaron para este indicador 5,2 mt <sup>2</sup> /hab. al 2020 y 6,1 mt <sup>2</sup> /hab. al 2025. Se recomienda asignar una meta que se alinee con estos objetivos de ciudad.
Hogares que pueden acceder a instrumento de cofinanciación para la vivienda digna	Número			ISVIMED	Este indicador se propone con base en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, busca garantizar la cofinanciación y el acceso a instrumentos necesarios para que los habitantes de la ciudad puedan acceder a una vivienda. Esta iniciativa se alinea con el propósito que plantea el componente de Urbanismo ecológico, dados los indicadores en función de disminuir los déficit cuantitativo y cualitativo de la ciudad.
Hogares en vivienda digna VIS generados en áreas de renovación urbana	Número			ISVIMED	Con base en la intención expresada en el diagnóstico relacionada con la implementación del modelo de ocupación planteado por el POT de la ciudad, se toma este indicador propuesto por el mismo instrumento. En este sentido, este indicador complementa la apuesta hecha en este componente y está en la misma línea que propone el Programa de Gobierno Medellín Futuro.
Emergencias causadas por desastres naturales	Número	1431	0	DAGR	Fuente: Agenda ODS línea Base 2018. Se incluye la meta 2025 de la Agenda ODS municipal. Se recomienda la inclusión de este indicador, que ha sido usado por las dos últimas administraciones, que permite medir el efecto del esfuerzo en la mitigación del riesgo de desastres por inundaciones, deslizamiento o





Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
					movimiento en masa, entre otros desastres naturales, que si bien están afectados por factores externos, pueden ser mitigados por acciones contundentes desde la administración.
Número de viviendas destruidas en emergencias causadas por desastres naturales	Número	671	N.A.	DAGR	Fuente: DARG Línea Base 2018. Se incluye este indicador, al que se le ha hecho seguimiento desde las dos últimas administraciones porque permite dar cuenta del efecto en de las acciones de mitigación del riesgo.
Emisiones de gases de efecto invernadero - Dióxido de Carbono-CO2 (provenientes establecimientos industriales valle de aburra)	Toneladas	N.D	145 toneladas	Secretaría de Medio Ambiente	Fuente: Agenda ODS Meta 2025 de la Agenda ODS municipal. Se recomienda incluir este indicador incluido en la Agenda ODS del municipio porque permite medir el impacto de las estrategias contra el cambio climático a través de reducción de GEI.
Porcentaje de personas sensibilizadas En Campañas educativas realizadas sobre conocimiento mitigación y adaptación al cambio climático	Porcentaje	N.D	16,6%	Secretaría de Medio Ambiente	Fuente: Agenda ODS Meta 2025 de la Agenda ODS municipal. Se recomienda incluir este indicador incluido en la Agenda ODS del municipio porque se relacionada con el programa de Gestión del riesgo, del medio ambiente y adaptación al cambio climático, permitiendo medir el alcance de las estrategias pedagógicas respecto a este tema.
Porcentaje de actividades de seguimiento, monitoreo y generación de conocimiento de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, ejecutadas.	Porcentaje	N.D.	N.A.	Secretaría de Medio Ambiente	Fuente: Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica POMCA Se recomienda la inclusión de este indicador del POMCA, para hacer seguimiento al avance en las acciones de gestión y mitigación de riesgo, enmarcadas en estrategias previamente definidas en este instrumento de planeación.

## Programas

### Renovación urbana integral, transformación territorial y protección a moradores

- Aunque no es muy claro en su descripción, se entiende que este programa tiene como uno de sus objetivos viabilizar la implementación del Plan de Ordenamiento territorial mediante instrumentos de reglamentación y de financiación, lo cual es positivo para la ciudad. No obstante, concretar el Modelo de ocupación del POT requiere, entre otros, reducir las desigualdades







socio-espaciales regionales aportando a la consolidación de un territorio regional integrado y conectado en su movilidad sostenible, con transporte público colectivo que soporte el funcionamiento ambiental y espacial, además de cuidar las áreas rurales con sus bordes y propender por un borde urbano con barrios consolidados con alta calidad habitacional que reduzcan las condiciones de riesgo, entre otros.<sup>9</sup> Así bien, esta descripción no es precisa en articular los indicadores de producto junto con lo que establece el POT en materia del Modelo de ocupación, se recomienda mayor especificidad en este aspecto. Aunque se menciona la protección de moradores no es específico en qué aspectos se trabajarán de la Política Pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas, en tanto esta establece la necesidad de definir acciones de protección para el restablecimiento, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida de los moradores, además de garantizar su participación en los procesos de construcción colectiva del territorio, garantizando así el derecho a la ciudad.

### **Mejoramiento integral de barrios**

- Este programa no se asocia directamente con indicadores de resultado que se encuentren en este componente, si bien se propone el indicador de espacio público cualificado, no es fácil determinar si este -que no tiene una descripción- tiene relación con este programa. No es claro cómo se trabajará en materia de viviendas en zona de alto riesgo no mitigable, aun cuando se menciona en los párrafos descriptivos de este programa. Se menciona la generación de entornos dignos para mejorar la calidad de vida, pero no es claro en su ejecución conjunta con las demás ideas aquí descritas. También se habla de diseño y realización de estos proyectos con las comunidades, pero no se articula con el Consejo Consultivo Municipal de Política Habitacional -CCMPH- que reúne la participación ciudadana en torno a los actores del Subsistema Habitacional de la ciudad, establecido en el PEHMED recién actualizado, con horizonte 2030.

### **Espacio público para el disfrute colectivo y la sostenibilidad territorial**

- Si bien se determina que habrá consolidación del espacio público, no se especifica cómo se cualificará este -en consonancia con el indicador propuesto. Adicionalmente, este programa no responde a ningún apartado en la síntesis diagnóstica. Se recomienda revisar el inventario de espacio público verde por comunas, e incluso, promover su actualización. Para el año 2016, ciudades como Barranquilla y Cali contaron con 7,39 y 5,93 m<sup>2</sup>/hab. respectivamente, mientras que Medellín contó con 2,1 m<sup>2</sup>/hab. Al revisar este indicador por comunas para el mismo año, llama la atención que este fue de 2,0 m<sup>2</sup>/hab. en Aranjuez, 2,35 m<sup>2</sup>/hab. en Santa Cruz y 2,51 m<sup>2</sup>/hab. en Manrique, lo que configura un déficit de espacio público verde en la zona nororiental de la ciudad. En este programa se evidencia la participación de la comunidad en la identificación de las necesidades del territorio, sin embargo, no hay articulación, de nuevo, con el Consejo Consultivo Municipal de Política Habitacional -CCMPH-

<sup>9</sup> Artículo 9 del Acuerdo 48 de 2014 "Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.





que reúne la participación ciudadana en torno a los actores del Subsistema Habitacional de la ciudad, establecido en el PEHMED recién actualizado, con horizonte 2030.

### **Centralidades y equipamientos para el desarrollo territorial**

- En el diagnóstico no se expusieron elementos ni retos que permitan conectar este programa con lo allí expuesto. Sin embargo, es de resaltar que el programa sí tiene correspondencia con el modelo de ciudad planteado en el POT. Según está descrito, los mecanismos para fortalecer las centralidades serán fomento de funcionalidad de la centralidad y mejoramiento y cualificación del espacio público, los equipamientos y la vivienda, pero dado que el anteproyecto no está formulado a nivel de proyectos, no es explícito en qué acciones se enfocarán para ello. Adicionalmente, se menciona al centro tradicional como una de las centralidades que, según lo expresado por el alcalde en la presentación del anteproyecto, será objeto de densificación, pero no es claro bajo qué programas y qué modalidad de viviendas. Es necesario puntualizar los enfoques del programa para que no se quede en una enunciación general de buenas intenciones.

### **Gestión del riesgo, del medio ambiente y adaptación al cambio climático**

- Este programa se propone un objetivo amplio y poco claro. A pesar de que en la parte inicial del componente se enuncia que una de las dimensiones del urbanismo ecológico es el manejo del riesgo y la gestión del cambio climático, en el diagnóstico no se expusieron elementos ni retos que permitan conectar este programa con lo allí expuesto.

### **Vivienda y hábitat sostenible**

- El programa está enfocado en la concreción de la propuesta de urbanismo ecológico de la administración en materia de construcción sostenible. La intención es valiosa, pero desde el diagnóstico se evidencia que no hay un panorama claro de la situación de la ciudad en materia de la disponibilidad de insumos para la construcción sostenible. Además, como en el caso de los demás programas, este no especifica ningún proyecto puntual en el que se muestre cuántas viviendas VISS y VIPS se van a desarrollar, en qué sectores de la ciudad y bajo qué criterios se definieron esos sectores.

### **Gestión de la infraestructura verde**

- Al igual que sucede con el anterior programa, este se relaciona con la concreción de la construcción sostenible como propuesta del urbanismo ecológico. Además, adolece también de profundidad y especificidad en la explicación de lo que el programa implica. Adicionalmente, no hay en el diagnóstico un abordaje comprensivo de la situación del espacio público en la ciudad y, menos aún, el análisis del espacio público que contiene elementos de construcción sostenible, ni su situación a nivel de comunas y corregimientos. Cabe resaltar, además, que este programa no cuenta con recursos en el Plan Plurianual de





Inversiones presentado como parte de este documento de anteproyecto de Plan de Desarrollo, por lo que se recomienda revisar dicha disposición o aclarar si este programa tiene una fuente de financiación alterna.

**Para tener en cuenta:**

- Vale la pena anticipar la necesidad de la articulación entre distintos componentes del plan, especialmente importante entre Componente 1. Urbanismo ecológico y el Componente 5. Movilidad sostenible e inteligente y en su derivación en programas:
- **Programa: Espacio público para el disfrute colectivo y la sostenibilidad territorial** – La movilidad urbana es uno de los principales problemas de las grandes ciudades y uno de los mayores retos, y deja en evidencia la necesidad de buscar modelos de movilidad más sostenibles que ofrezcan mejor calidad de vida y un uso más equitativo del espacio público, en este escenario, las políticas públicas son un ingrediente fundamental.
- La movilidad (urbana en este caso) se refiere se refiere a la posibilidad de desplazamiento de los ciudadanos que les permite acceder a actividades de diverso orden que se generan dentro de la ciudad a través de redes de conexión locales, son las diferentes formas que, dentro de la ciudad, tienen para transportarse las personas. Así que, se relaciona de manera directa con la calidad de vida de las personas. En esta ecuación se convierten en relevantes 3 factores: el ciudadano + el espacio público + los sistemas de transporte, que usualmente se entienden y atienden de manera separada, de allí, muchos de sus escasos logros. Esta situación puede ser evidenciada en la propuesta inconexa del Componente 1. Urbanismo ecológico y el Componente 5. Movilidad sostenible e inteligente que debe apuntar por concebirse de manera integral.

## Componente 2. Conservación y protección de todas las formas de vida

### Justificación

- Se menciona que el estilo actual de desarrollo de las sociedades, basado en la concepción de que el ser humano es el centro, pone en riesgo otras formas de vida. Además, se señala como este conflicto, ha entrado en la agenda pública a nivel nacional, y especialmente a nivel local, lo que se ve reflejado en acciones como la declaratoria de áreas protegidas en el municipio de Medellín.





### Diagnóstico

- El contenido de este apartado no puede considerarse un diagnóstico. No se presentan datos que permitan hacer una reflexión y análisis sobre cómo está la ciudad en materia de la gestión y cuidado de estructura ecológica principal, entendida como el “conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio” (p.167)
- La única cifra que se menciona, como una potencialidad de desarrollo, es la disponibilidad de 1.500 hectáreas de red ecológica urbana con las que cuenta la región metropolitana; sin embargo, esta cifra es vieja, data de 2006, del Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos de la Región Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Se menciona que el “recurso hídrico uno de los más críticos al momento del diagnóstico”, sin aportar ningún dato al respecto y se hace referencia al Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Aburrá – POMCA- de manera superficial.

### Objetivo

- El objetivo que se propone en este componente es “generar una relación comprometida, responsable y respetuosa con los ecosistemas a través de estrategias pedagógicas y del cuidado que posibiliten la conservación y protección de todas las formas de vida.” (p.168)
- Es un objetivo amplio y vago, no hay claridad sobre a cuáles formas de vida se está haciendo referencia y en el diagnóstico solo se menciona la vida de los hábitats de las quebradas y el río Aburrá. Hace falta más claridad con respecto a cómo los programas contribuirán al alcance de este objetivo debe realizarse esfuerzo en reformular el objetivo para que refleje mejor a qué se le está apuntando, o que se añada información (como proyectos o descripción detallada de los indicadores y su relación con los programas) para poder evidenciar cómo se alcanzará el objetivo.





### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Refugio de vida silvestre implementado	Número	N.A	1	Secretaría de Medio Ambiente	Falta especificidad, además no se señala el nombre del refugio de vida silvestre al que se hace referencia, el cual se presume es el Refugio de Vida Silvestre Alto San Miguel. El indicador se plantea en términos de “Refugio de Vida Silvestre Implementado”; sin embargo, desde 2001 este fue declarado, ha sido intervenido y cuenta con Plan de Manejo; el cual fue actualizado en 2019. Se recomienda plantear el indicador de términos de “Implementación del Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Alto San Miguel”. Por último, la unidad de medida en número no permite medir el progreso en la implementación del plan de manejo del refugio, se recomienda plantear el indicador en términos de porcentaje de avance en la implementación de las actividades y proyectos que se plantean en dicho plan.
Proporción de animales adoptados respecto a los rescatados a través del programa de Bienestar Animal	Porcentaje	33	35	Secretaría de Medio Ambiente	La meta es poco ambiciosa, se plantea subir en 2 puntos porcentuales la tasa de adopción. No hay referencia explícita a este programa, dentro de los que se proponen en el componente. Al respecto de este programa se debe tener en cuenta que, para aumentar la proporción, los esfuerzos deben ir encaminados más hacia la erradicación de causas para que no existan animales que deban ser rescatados.
Población sensibilizada por procesos pedagógicos y culturales ambientales	Porcentaje	NA	30	Secretaría de Medio Ambiente	No hay un criterio claro sobre qué se entiende por “población sensibilizada”, en qué consistirá el proceso de sensibilización y cómo se piensa medir. El indicador es muy amplio al pretender contabilizar juntos los distintos “procesos pedagógicos y ambientales”, en este sentido, para una mejor medición del avance en estrategias pedagógicas, se recomienda separar por tema ambiental: gestión de residuos, cambio climático, protección animal, etc.
Quebradas intervenidas	Porcentaje	9	12	Secretaría de Medio Ambiente	Hay diferentes tipos de intervención ambiental en las quebradas: para mitigación de riesgo de inundación y ecológicas (corredores verdes), se recomienda mayor precisión en el indicador. Adicionalmente, de acuerdo





ambientalmente					con el -AMVA- la cuenca hidrográfica del río Aburrá- Medellín está compuesta por alrededor de 100 quebradas y según el informe de gestión de la Alcaldía de Medellín 2016-2019, en el cuatrienio anterior se intervinieron 20 quebradas (aproximadamente el 20%) por lo que el valor de la línea base del indicador está errado y la meta implicaría un retroceso respecto al cuatrienio anterior. Se recomienda revisar la meta y que al menos asegure que se mantengan las intervenciones en las quebradas que hasta el momento han sido priorizadas.
Programa para la gestión, protección y el manejo adecuado de las abejas	Número	0	1	Secretaría de Medio Ambiente	El indicador se plantea en número. Se considera que esta no es una buena unidad de medida, se recomienda plantear el indicador en términos de porcentaje de avance en los objetivos o actividades del programa. No hay referencia explícita a este programa en los que se propone dentro del componente.
Corredores verdes de quebradas establecidos y recuperados	Kilómetros	ND	10	Secretaría de Medio Ambiente	La meta debería ser más ambiciosa.
Cerros tutelares con plan de manejo implementado	Número	ND	6	Secretaría de Medio Ambiente	De acuerdo con el Informe de Gestión 2016-2019, los cerros tutelares El Volador, La Asomadera y Nutibara, a diciembre de 2019 tenían plan de manejo operando. Se recomienda “porcentaje” como unidad de medida y no número, para medir el avance en la implementación de los planes de manejo. Adicionalmente, de acuerdo con el grupo Hábitat, Territorio y Medio Ambiente, de la Universidad Nacional de Colombia, los cerros Santo Domingo, El Picacho y Pan de Azúcar, son los que tienen mayor nivel de fragilidad ambiental (Vásquez, s.f.) por lo que valdría la pena la priorización de éstos.
Política Pública de Biodiversidad implementada	Número	0	1	Secretaría de Medio Ambiente	Para la implementación de la Política Pública de Biodiversidad (PPB) se creó la Mesa Técnica Interinstitucional de la Biodiversidad y se generó el documento de Propuesta para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos en Medellín (PGIBSE), por lo que un indicador en términos de PPB implementada es vago, se recomienda plantear el indicador en términos de la implementación PGIBSE, el cual contiene el marco estratégico y operativo para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en Medellín . Además, Se recomienda





					“porcentaje” como unidad de medida y no número, para medir el avance en la implementación de dicho plan.
--	--	--	--	--	--

### Indicadores propuestos

A continuación, se presenta un listado de indicadores que permite hacer seguimiento al cumplimiento del objetivo planteado en el componente. Los indicadores que se presentan son tomados de la Agenda ODS del municipio, el POMCA, y el SSEPOT, se incluye meta y observaciones cuando aplica.

Indicador	Línea base 2018	Meta	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Quebradas afluentes al río Medellín en estado aceptable	ND	80%	Secretaría de Medio Ambiente	Se incluye la Meta 2025 de la Agenda ODS del Municipio.
Áreas protegidas y de interés estratégico con plan de manejo implementado	5	6	Secretaría de Medio Ambiente	Se incluye la Meta 2025 de la Agenda ODS del Municipio.
Suelos de protección ambiental en conflicto de uso	37%	28%	Secretaría de Medio Ambiente	Línea Base 2017. Se incluye la Meta 2025 de la Agenda ODS del Municipio.
Áreas estratégicas restauradas y preservadas para el mantenimiento de la cantidad, calidad y regulación del recurso hídrico (hectáreas)	2609	4000	Secretaría de Medio Ambiente	Se incluye la Meta 2025 de la Agenda ODS del Municipio.
Porcentaje de subcuencas con acciones para la sostenibilidad del Recurso Hídrico	N. D	70%	Secretaría de Medio Ambiente	Indicador del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCA. Se incluye la meta de mediano plazo del POMCA, actualizado en 2018.
Porcentaje de avance en acciones para conservación de la biodiversidad y ecosistemas estratégicos priorizados	N. D	70%	Secretaría de Medio Ambiente	Indicador del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCA. Se incluye la meta de mediano plazo del POMCA, actualizado en 2018.





Porcentaje de organizaciones sociales fortalecidas en la gestión ambiental	N. D	66%	Secretaría de Medio Ambiente	Indicador del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCA. Se incluye la meta de mediano plazo del POMCA, actualizado en 2018.
Cobertura boscosa incrementada (hectáreas)	6386	N. A	Secretaría de Medio Ambiente	Este indicador está incluido en el Sistema de Seguimiento y Evaluación del POT (SSEPOT). La meta para el año 2019 era de 6462 hectáreas.

## Programas

- 1. Protección y gestión de la biodiversidad:** Al respecto de este programa, se propone incluir la priorización de los territorios más vulnerables, por ejemplo, de los cerros Santo Domingo, El Picacho y Pan de Azúcar, que son los que tienen mayor nivel de fragilidad ambiental.
- 2. Protección de la vida animal**
- 3. Educación ambiental y desarrollo sostenible:** Según la Encuesta de Percepción Ciudadana 2019, en materia de medio ambiente, fortalecer este tipo de programas de educación ambiental fue la segunda propuesta más apoyada por los habitantes de la ciudad, pero más allá de que figure en el plan de desarrollo es necesario se le destine los recursos suficientes. De acuerdo con lo que se muestra en el Plan Plurianual, para este cuatrienio a este programa se le asignará el 4.2% del total de recursos de Medio Ambiente, una cifra significativamente menor a lo que, según el Formulario Único Territorial, se le ha designado en el periodo 2008-2018, en promedio 18% de la inversión anual en Medio Ambiente (Medellín Cómo Vamos, 2020).
- 4. Gestión integral del sistema hidrológico:** Al respecto de este programa, se propone incluir la priorización de los tramos del sistema hidrológico que registran mayor deterioro ambiental, identificando sus causas y generando acciones correctivas y preventivas. El recorrido del río Aburrá (también conocido como río Medellín) tiene diferentes características: comienza con buena calidad del agua en su nacimiento, en el Alto de San Miguel al sur de la ciudad, y va deteriorándose progresivamente hasta Niquía, desde donde nuevamente comienza a mejorar su calidad, el tramo más contaminado se ubica entre Medellín y Bello (Medellín Cómo Vamos, 2020).

Se recomienda mostrar cómo se articulan los cuatro programas entre ellos y con otros componentes de la línea estratégica *Ecociudad*, e incluso con componentes de otras líneas estratégicas, particularmente con los de *Transformación educativa*, pues el objetivo alude a cambios de comportamiento y de paradigmas («Generar una relación comprometida, responsable y respetuosa con los ecosistemas») y, por lo tanto, se relaciona estrechamente con asuntos pertenecientes al ámbito de la educación.





### Componente 3. Servicios públicos, energías alternativas y aprovechamiento de residuos sólidos

#### Justificación

- El componente podría tener una relación estrecha a través de los aliados y los objetivos que se propone con la línea estratégica de Valle del software, sin embargo, no se evidencia que se haga la conexión entre lo aquí expuesto y lo propuesto en esa línea.

#### Diagnóstico

- El diagnóstico se conecta con la justificación en la definición de la contaminación del aire como una problemática que es punto de partida. Sin embargo, en su abordaje, no se considera el inventario de emisiones atmosféricas del AMVA, ni su actualización.
- No es claro el dato correspondiente a 6'132.000 viajes en promedio analizando el periodo 2005-2017, de los cuales el 40% se realizan en vehículos de combustión interna, pues, aunque se referencia Medellín Cómo Vamos como la fuente, no se entiende cómo se obtuvo dicho promedio.
- Se afirma que es necesario cambiar el paradigma de la gestión del recurso hídrico, pero no se hace análisis de cuál es ese modelo. El diagnóstico es deficiente en esta materia y se limita a exponer la dependencia del recurso, pero sin ahondar en otros indicadores propios del sistema de servicios públicos. Adicionalmente, se afirma que “El incremento constante de la población y la existencia de fuentes fijas de suministro del agua, hacen necesaria una revisión en la planeación de la ciudad”, desconociendo de nuevo lo propuesto en el POT.
- En el diagnóstico de este componente no hay información que se articule con los indicadores propuestos como alternativas de solución, pues no se mencionan la necesidad de coberturas de acueducto y alcantarillado en la zona rural, la insuficiencia en las conexiones a gas de los hogares en la zona urbana, ni el programa Unidos por el Agua, del cual se asume que se relaciona con el indicador propuesto. Se recomienda nutrir con sustento técnico este componente (mostrar zonas con bajas coberturas, incluir datos que lo soporten).
- En cuanto a residuos sólidos, se menciona como un “hecho irrefutable” la presencia de grandes desafíos a nivel nacional en cuanto a la gestión de residuos, entre los cuales se señala el agotamiento inminente de los sitios de disposición final y el bajo aprovechamiento, pero no se aportan datos ni cifras que sustenten estas afirmaciones. En este punto, no se señalan cuál es la





situación de Medellín en cuanto a la tasa de aprovechamiento, que para 2018 era 23% y durante los últimos 7 años ha registrado una tendencia creciente (Medellín Cómo Vamos, 2019), ni se hace referencia a las condiciones actuales y vida útil esperada del Relleno Sanitario La Pradera, sitio donde se hace la disposición final de los residuos generados en la ciudad.

- Se resalta positivamente, que se haga mención al PGIRS-M como el instrumento de planeación en el marco de la gestión de residuos sólidos, pero más allá de mencionan su implementación desde 2016 no se menciona cuáles han sido os resultados de la implementación, los avances o los retos en esta materia.
- En el diagnostico se menciona la disposición y el aprovechamiento, pero se deja por fuera el tema de la generación de residuos. La producción per cápita residencial según residuos generados, que hace referencia a los residuos sólidos producidos en los distintos hogares de Medellín, en 2018 se mantuvo al mismo nivel del 2015, con un valor de 0.5 kilogramos diarias por habitante, lo cual pone en evidencia que no ha habido una reducción en la generación de desechos en los hogares de la ciudad (Medellín Cómo Vamos, 2019a).

### Objetivo

- Es un objetivo muy amplio, pretende englobar distintos temas que no tienen necesariamente una conexión. Se menciona en el objetivo enunciando el tema de cuencas hidrográficas, que no fue mencionado en el diagnóstico y está incluido en el componente dos de Conservación y Protección de todas las formas de Vida, y particularmente en el programa de Gestión integral del sistema hidrológico; además, se menciona el tema de siembra, recolección y comercialización de productos agroecológicos, que no se relaciona con los elementos que se mencionan en el diagnóstico, los programas e indicadores propuestos. En lo que respecta a las energías renovables, el objetivo es amplio pues parece desconocer las competencias de la Nación en materia de brindar incentivos a la producción de energías renovables y sustentables.





### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Cobertura de acueducto en la zona rural	Porcentaje	92,02	95	Secretaría de Gestión y Control Territorial	En el diagnóstico no hay referencia a la cobertura de acueducto en la zona rural, por lo que se desconoce la evolución del indicador y cómo están configuradas las carencias en el territorio. La meta se queda corta frente al escenario municipal en el marco de la agenda 2030, que plantea una meta a 2020 para el indicador cobertura de acueducto de 97,3%.
Cobertura de alcantarillado en la zona rural	Porcentaje	84,6	90	Secretaría de Gestión y Control Territorial	En el diagnóstico no hay referencia a la cobertura de alcantarillado en la zona rural, por lo que se desconoce la evolución del indicador y cómo están configuradas las carencias en el territorio. La meta se queda corta frente al escenario municipal en el marco de la agenda 2030, que plantea una meta a 2020 para el indicador cobertura de alcantarillado de 97,4%.
Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para consumo humano - IRCA- zona urbana	Número	0,82	< 5	Secretaría de Salud	Es positivo que la administración incluya este indicador en sus apuestas de Plan de Desarrollo. Esta apuesta también se consigna en la Agenda ODS con la misma meta en los años 2020, 2025 y 2030.
Aprovechamiento de residuos sólidos (toneladas aprovechadas frente al total toneladas producidas)	Porcentaje	25	35	Secretaría de Medio Ambiente	Este indicador está incluido en la Agenda ODS del municipio, con una meta de 50% para el año 2025. Con la línea base 2019 de 25%, se requiere aumentar la tasa en 4,1 puntos porcentuales al año para alcanzar la meta, de modo que se recomienda ampliar la meta a una de al menos 40%.
Hogares de estratos 1, 2 y 3 con conexión gratuita a gas	Número	ND	90.000	Secretaría de Gestión y Control Territorial	No hay datos que permitan afirmar la necesidad del servicio de gas gratuito en la síntesis diagnóstica. Tampoco hay una caracterización de hogares que carecen del servicio de gas en ese apartado. En 2018, la penetración del servicio de gas





					<p>domiciliario en el área residencial fue de 89%, en el estrato 1 de 86,7%, en el estrato 2 de 92,5% y en el estrato 3 de 84,5%.</p> <p>Ahora bien, tomando como referente los componentes que dan lugar a la condición de déficit cualitativo (por tener material precario en los pisos, vivir con hacinamiento mitigable, no contar con un lugar adecuado para preparar los alimentos o no tienen acceso a servicios públicos como agua potable, eliminación de excretas, servicio de energía o adecuada eliminación de basuras), es importante resaltar que, después del hacinamiento, la condición que se da con más proporción es que los hogares no tengan alcantarillado, por lo que las apuestas deberían enfocarse por esa vía.</p>
Viviendas conectadas a acueducto y alcantarillado	Número	ND	10.200	Secretaría de Gestión y Control Territorial	<p>En el gobierno pasado se adelantaron acciones correspondientes a Unidos por el Agua, programa que además tenía varias líneas de acción que pueden ser conectadas con apuestas como las incluidas en el componente de Urbanismo Ecológico. Así bien, en el cuatrienio anterior 40.200 hogares se beneficiaron de dicho programa. En la síntesis diagnóstica de este apartado no se hace referencia a dicho avance, ni es claro si mediante este indicador se promueve su continuidad, lo cual sería positivo para la ciudad.</p> <p>Se recomienda hacer énfasis en la territorialización en este tipo de indicadores, las fuentes podrían ser los componentes que dan lugar al déficit cualitativo o las medidas de Pobreza Multidimensional con corte 2018 publicadas por el DANE recientemente, que incluyen los hogares que no tienen acceso al agua potable.</p>
Estrategia masiva y continuada de comunicación sobre buenas prácticas de producción y consumo sostenible	Número	ND	1	Secretaría de Medio Ambiente	<p>No se identifica una relación clara entre este indicador y el objetivo del componente, de la forma como éste está planteado. No hay claridad sobre el criterio para considerar la estrategia como “masiva” y “continuada”, en todo caso se recomienda incluir indicadores adicionales, que permitan hacer la medición de estas características en la estrategia de buenas prácticas de producción y consumo responsable. Adicionalmente, se recomienda que no se utilice número como unidad de medida, sino porcentaje de avance en la implementación, porcentaje de</p>





					la población sensibilizada, u otra medida más representativa a la hora de medir la implementación y resultados del programa.
--	--	--	--	--	--

### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Viviendas con sistemas alternativos de agua potable ubicadas en asentamientos informales	Número	11.500 (2019)		Secretaría de Gestión y Control Territorial / EPM	En el marco del programa Unidos, uno de los grupos de hogares beneficiados fue el de familias pertenecientes a los estratos 1 y 2 ubicadas en asentamientos informales que carecían del servicio de agua potable y alcantarillado, con una meta asociada de 11.500 hogares atendidos con suministro de agua potable y alcantarillado a través de sistemas no convencionales en el cuatrienio 2016-2019. Es recomendable darle continuidad al programa y, en ese sentido, se sugiere la inclusión de este indicador para continuar avanzando en la ruta del acceso universal al agua potable, tal como está expresado en el ODS 6, en la meta trazadora del CONPES 3918 para el nivel nacional (100% a 2030) y, de manera cercana, en la meta establecida por el Municipio de Medellín (99,74% para 2030).
Hogares con medidores prepago de agua y energía financiados durante las contingencias por COVID-19	Número	ND		Secretaría de Gestión y Control Territorial / EPM	En consonancia con las apuestas que debe adelantar la administración dada la pandemia de COVID-19, se recomienda que se mantenga un número de medidores prepago financiados con el objetivo de cumplir con las recomendaciones impartidas por el Ministerio de Salud, correspondientes al lavado de manos y el aseo de las superficies de la vivienda, evitando así el contagio.
Porcentaje de hogares desconectados que fueron reconectados al servicio de acueducto en el marco de la crisis del Covid-19	Número	ND		Secretaría de Gestión y Control Territorial / EPM	Entre las medidas tomadas por la Alcaldía de Medellín durante la emergencia nacional por el Covid-19, estuvo la reconexión de los usuarios desconectados de los servicios de agua y luz. Es importante garantizar que, mientras la pandemia siga vigente, los hogares tengan acceso a agua potable y saneamiento básico.





Cobertura del servicio de internet	Porcentaje				En el marco de la crisis desatada por el Covid-19, y también del período siguiente, es importante garantizar la conectividad a internet de la población para facilitar el cumplimiento de las tareas cotidianas para las que internet es un insumo, y también para las actividades de ocio. En ese sentido, aunque este tipo de servicio no está incluido en este componente, se recomienda hacerlo para monitorear el incremento y universalización del servicio.
Producción Per Cápita según residuos generados (Kg diarios por habitante)	Kg diarios por habitante	0,5	0,35	Secretaría de Medio Ambiente	Linea Base 2018. Se incluye la meta 2025 de la Agenda ODS municipal. Este indicador es pertinente dado que los esfuerzos en la gestión de residuos deben dirigirse no solo a aumentar el aprovechamiento, sin tambien a disminuir la generación, variable que en la que la ciudad ha mostrado un estancamiento desde 2015 (Medellín Cómo Vamos, 2019a).
Porcentaje de construcción y funcionamiento de Estación de Transferencia	Porcentaje	N.D.	100%	Secretaria de Medio Ambiente / EMVARIAS	Dada la valiosa intención, que se expresa en el anteproyecto del Plan de Desarrollo, de enmarcar el programa de gestión de residuos sólidos en los instrumentos de planeación que existen en esta materia (PGIRS Municipal y Regional) se considera pertinente incluir en el Plan de Desarrollo indicadores y metas 2023 que figuran en estos planes.
Cantidad de material reciclable captado (kg al mes) sobre el total de residuos sólidos generados (reciclable + ordinarios) (kg/mes) en las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento	Kg/mes	N.D.	0,08	Secretaria de Medio Ambiente / EMVARIAS	
Toneladas diarias de material reciclable captados por ECAS, ECAS MÓVILES y Corregimientos.	Toneladas	N.D.	25	Secretaría de Medio Ambiente / EMVARIAS	
Porcentaje de recicladores capacitados	Porcentaje	N.D.	40%	Secretaría de Medio Ambiente / EMVARIAS	





Número de motocojeros capacitados sobre el Número total de motocojeros en la ciudad.	Porcentaje	N.D.	60%	Secretaria de Medio Ambiente / EMVARIAS
Porcentaje de aprovechamiento de Residuos de Construcción y Demolición (RCD)		2% (2016)	30%	Secretaria de Medio Ambiente / EMVARIAS
Porcentaje de Aprovechamiento de los residuos reciclables en la zona rural		5% (2016)	17%	Secretaria de Medio Ambiente / EMVARIAS

## Programas

### Ahorro, consumo racional y gestión de servicios públicos

- Dado que ninguno de estos elementos se menciona en el diagnóstico, no hay una correspondencia entre el programa y el diagnóstico. No es claro a qué se refieren con modernización tecnológica. En el diagnóstico tampoco se expusieron datos relacionados con el consumo y sus características al interior de los territorios. El programa carece de indicadores de resultado.

### Energías alternativas

- El primer aspecto para señalar en este programa es que no está contemplado en el Plan Plurianual de Inversiones propuesto en el documento de anteproyecto, pues solo se calcularon recursos para los otros dos programas que hacen parte de este componente. Se recomienda revisar en tanto el alcance de este proyecto requiere recursos, o aclarar si este objetivo se financiará con una fuente alterna. En la parte sustantiva del programa, se menciona un tránsito hacia otros tipos de energías limpias y renovables en actividades económicas de la ciudad como el transporte, la producción industrial y la cobertura de los sectores residenciales y de servicios, no obstante, no hay un sustento técnico que permita vislumbrar la necesidad que toma como alternativa de solución este programa y, por otro lado, tampoco hay indicadores que hagan medible su implementación. De igual forma, se menciona la modernización del sistema de alumbrado público e iluminación ornamental, de lo cual tampoco hay conexión en el diagnóstico que se asocia a la línea ni indicadores que guarden coherencia con lo establecido en este programa. No es claro si su articulación con el componente CTeI refiere acciones, indicadores y/o presupuesto asociado.





### **Economía circular y gestión de residuos sólidos**

- Es un programa claro, que tiene un objetivo preciso y acciones definidas. Se señala positivamente, que se hace explícita la intención de enmarcar las acciones de este programa en el PGIRS-M, instrumento de planeación con el que cuenta la ciudad para orientar la gestión de residuos sólidos.

### **Componente 4. Corregimientos y desarrollo rural sostenible**

- Se menciona que la intención de este componente es identificar y definir las actuaciones institucionales de Medellín para el periodo 2020-2023 en pro de los corregimientos y el desarrollo rural sostenible. Se señala la implementación del distrito rural de Medellín y la intención de retomar y resignificar las propuestas de programas y proyectos anteriores, dando un enfoque territorial (teniendo en cuenta las particularidades de los corregimientos) y orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población rural de Medellín.

### **Diagnóstico**

- Se presentan cifras para señalar el alto porcentaje del municipio que corresponde al territorio rural (70%) y la poca población que habita este territorio, la cual ha tenido una tendencia a disminuir desde las últimas tres décadas.
- La información que se presenta en este apartado no permite identificar, con datos y evidencia, las necesidades particulares y condiciones en materia de educación, salud, acceso a servicios, habitabilidad, entre otros, de los territorios rurales del municipio. Es un relato, en el que se narra una no sustentada “situación de abandono y olvido consuetudinario” del campo, los campesinos y pobladores rurales (p.179). Por ejemplo, se afirma que “la factibilidad de la ruralidad de Medellín para permanecer y prosperar económicamente está sustentada en el aumento de las capacidades y conocimientos de los campesinos, en el acceso a factores productivos por parte de las personas y de las empresas”, sin que previamente se hubiera hecho un análisis de las capacidades, educación y barreras al acceso a factores productivos de los pobladores del territorio rural.
- En el diagnóstico no se presentan hechos que permiten identificar las problemáticas de la ruralidad, sino que se enuncian una serie de acciones o propuestas que, sin previa justificación, se consideran necesarias, a saber: implementación del Distrito Rural Campesino -DRC, el reconocimiento y aplicabilidad de los derechos de los habitantes, alzar conocimientos, saberes tradicionales y culturales compartidos, aumento de las capacidades y conocimientos de los campesinos, entre otras.







- En cuanto a las brechas entre lo rural y lo urbano se excluyen hechos como que, de acuerdo con el Índice de Progreso Social de las Comunas y Corregimientos de Medellín, que respecta a la dimensión de Necesidades Humanas Básicas, la zona rural evidencia para 2017 desempeño significativamente menor que la zona urbana, especialmente en los componentes de Nutrición y cuidados básicos, Agua y saneamiento básico, y Vivienda y servicios públicos (Medellín Cómo Vamos, 2019).

### Objetivo

- Se propone como objetivo de este componente “Consolidar la integración funcional y armoniosa de la ruralidad municipal con la ecociudad y la región, hacia la sostenibilidad, mediante el reconocimiento y acceso a derechos de los pobladores rurales en los corregimientos del municipio, desde la dinamización económica, social, política y cultural, y la protección de los agro y ecosistemas estratégicos con adaptación al cambio climático, en correspondencia con el POT, las orientaciones del POD, y según el plan DRC, bajo los principios de solidaridad, equidad, sostenibilidad y participación.”
- El objetivo que se propone es amplio y ambicioso (abarca temas económicos, sociales, culturales y políticos), los indicadores y programas que se proponen, si bien se enmarcan en el objetivo, no permiten capturarlo en su globalidad.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Porcentaje de aumento en la producción de alimentos en los corregimientos de Medellín.	Porcentaje	0,30	2	Secretaría de Desarrollo Económico	Se desconoce la fuente y el año de la línea de base, por lo que no se conoce cual ha sido el comportamiento histórico del indicador; sin embargo, la meta de aumentar la producción de alimentos en los corregimientos en 2% parece muy poco ambiciosa, dado el programa propuesto de “producción rural para el desarrollo” y que como se propone en los indicadores nro 5 y 6, se pretende avanzar en crear un clúster agro y formular una política de sistemas agroalimentarios.
Conectividad y accesibilidad para el territorio rural	Km/Carril	535,83	545	Secretaría de Infraestructura Física	Nombre del indicador es impreciso, no queda claro lo que se pretende medir. La meta de aumentar en 10km/carril parece poco ambiciosa, dado que en el cuatrienio anterior se intervinieron 58,64 kilómetros de vías para mejorar la movilidad en los corregimientos.





Unidades productivas agropecuarias y agroindustriales que mejoran su competitividad	Número	100	300	Secretaría de Desarrollo Económico	De acuerdo con el Informe de Gestión de la Alcaldía de Medellín 2016-2019, en el cuatrienio anterior, se acompañó y mejoró las capacidades productivas y empresariales de 500 unidades productivas, por lo que hay un error en la línea base y debe revisarse la meta propuesta, garantizando que al menos se mantengan los logros anteriores. Además, se debe establecer claramente el criterio para medir el incremento en la competitividad,
Unidades productivas con procesos agroindustriales	Número	ND	40	Secretaría de Desarrollo Económico	El indicador se plantea en términos de número, se recomienda reformularse en términos de porcentaje respecto al total de unidades productivas del territorio rural.
Clúster agro creado	Número	0	1	Secretaría de Desarrollo Económico	La sola creación del clúster no es un elemento que por si solo contribuya a lograr el objetivo que se propone en el componente. Se recomienda utilizar indicadores que hagan referencia al efecto esperado del clúster, como el valor agregado que genere en este clúster.
Política Pública de Sistemas Agroalimentarios formulada	Número	0	1	Secretaría de Desarrollo Económico	Indicador poco relevante para medir el logro del objetivo que se propone en el componente, dado el llamado explícito que se hace de pasar de un momento más teórico que práctico a la “materialización de propuestas”, se debería incluir no solo la formulación sino también la implementación de dicha política, y en ese caso replantear el indicador utilizando como unidad de medida porcentaje de implementación.

- Los indicadores propuestos se limitan a aspectos económicos y del agro, no permiten capturar la “dinamización económica, social, política y cultural, y la protección de los agro y ecosistemas estratégicos con adaptación al cambio climático” que se propone en el objetivo del componente.





## Indicadores propuestos

Indicador	Línea base	Meta	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Índice Multidimensional de Condiciones de Vida -IMCV- zona rural	43,61	N. A	Departamento Administrativo de Planeación	Línea Base 2019 (Datos Informe de Gestión Alcaldía de Medellín 2016-2018). La fuente del indicador es la Encuesta de Calidad de Vida del municipio
Índice de Pobreza Multidimensional -IPM- zona rural	13,79%	N. A	Departamento Administrativo de Planeación	Línea Base 2018 (Datos Informe de Gestión Alcaldía de Medellín 2016-2018). La fuente del indicador es la Encuesta de Calidad de Vida del municipio Dada la tendencia decreciente del indicador, se propone una meta al menos inferior al <12,5%
Brecha del Índice multidimensional de calidad de vida entre corregimientos y comunas	11,8%	N.A	Departamento Administrativo de Planeación	Línea Base 2019 (Datos Informe de Gestión Alcaldía de Medellín 2016-2018). La fuente del indicador es la Encuesta de Calidad de Vida del municipio
Mejoramientos de vivienda ejecutados en zona rural	ND	N.A.	Plan de Ordenamiento Territorial	Indicador de seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial. Fuente: SSEPOT
Nuevos desarrollos construidos de vivienda digna rural con hábitat sostenible en tratamiento rurales	ND	N.A.	Plan de Ordenamiento Territorial	Indicador de seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial. Fuente: SSEPOT
Predios titulados en zona rural	ND	N.A.	Plan de Ordenamiento Territorial	Indicador de seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial. Fuente: SSEPOT

## Programas

1. **Desarrollo rural sostenible**
2. **Producción rural para el desarrollo**
3. **Vivienda, identidad y territorio rural:** Este programa no tiene recursos asignados en el Plan Plurianual.
4. **Consolidación y conectividad de territorios rurales**





- Si bien todos se embarcan en el objetivo propuesto en el componente (que es a su vez muy amplio, falta una definición clara y precisa de los programas que se plantean. La descripción de todos los programas se limita a enunciar objetivos muy amplios, que pretenden abarcar muchos temas y no queda claridad sobre el aspecto central, acciones específicas o énfasis del programa.

## Componente 5. Movilidad sostenible e inteligente

### Justificación

- Un apartado de justificación de este tipo no puede dejar de lado asuntos que sustenten la inclusión del discurso de la sostenibilidad asociada a la movilidad, por lo tanto, se recomienda incluir lo relacionado con la Agenda ODS mundial, nacional y sobre todo local para que este discurso no parta de cero. Así bien, la ciudad tiene un Plan de Ordenamiento Territorial que enmarca en el subsistema de movilidad una planeación hecha para la ciudad de manera rigurosa y que incluye, además, la formulación de un Plan Integral de Movilidad Sostenible, que deberían contemplarse en este apartado -este último actualmente se encuentra en segunda fase de formulación a cargo de la Universidad Nacional de Colombia-.
- Se menciona el *uso racional de los sistemas de transporte privados*, pero no se incluye información de gestión de la demanda de carros y motos en ninguno de los siguientes apartados. Se recomienda revisar la Evaluación del impacto socioeconómico, de movilidad y ambiental derivable de la aplicación de diferentes medidas de gestión de demanda para automóviles y motocicletas en la ciudad de Medellín; este estudio que adelantó el gobierno municipal anterior contiene unas propuestas a corto plazo (ampliación de horarios en los bloques de mañana y noche) que se conjugan con un análisis de variables oportuno como cobro por congestión, ampliación geográfica, movimiento de dígitos, inclusión de motos de cuatro tiempos, entre otros.
- Si bien se menciona la importancia de los actores viales, no hay trazabilidad con la intención mencionada en este apartado correspondiente a las personas con movilidad reducida (PMR) en los demás apartados, se recomienda revisar dicho aspecto.

### Diagnóstico

- Cuando se indica que la infraestructura que se ha priorizado en la ciudad es para los vehículos particulares, es importante sustentar este tipo de afirmaciones con datos que le den sustento técnico a la construcción del problema público a resolver





mediante las alternativas escogidas, en este caso a manera de programas e indicadores, generando relaciones causales claras y concisas.

- Es positivo que la administración adopte el discurso de movilidad sostenible dadas las condiciones meteorológicas y geográficas de la ciudad, además de la Agenda de Sostenibilidad en la que la ciudad y el país están inscritos. Sin embargo, es importante verificar y mostrar en el diagnóstico en qué estado quedaron las metas del gobierno municipal anterior asociadas a este tema, es decir, de los kilómetros de ciclorrutas que construiría el municipio en asocio con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, cuántos se entregaron a la ciudad a satisfacción, cuántos faltaron, cuántos kilómetros hay actualmente, etc. De la misma manera, es relevante caracterizar las vías seguras y debidamente adaptadas para la caminabilidad, guardando así la conexión con la apuesta que tiene la administración.
- Se parte de afirmar que la ciudad cuenta con un sistema masivo ya consolidado, al que están ingresando nuevas tecnologías de manera alternativa como las patinetas eléctricas que circulan por algunas zonas de la ciudad. Es importante que la administración inscriba en este apartado cuál es el estado de este nuevo modo de transporte y cómo se reglamentará su uso en función de una conversación con los demás actores en la vía y la seguridad de todos. Por otro lado, si estos nuevos modos de transporte entrarán a hacer parte del sistema de transporte masivo ya consolidado -según la afirmación hecha-, es importante vislumbrar cómo conversa esto con el Plan Maestro del Metro de Medellín y cuáles serán las estrategias de la administración en este aspecto.
- De nuevo, no hay datos que sustenten la afirmación final del diagnóstico correspondiente al transporte de carga y sus aportes a la contaminación, ni hay nexo con dicha apuesta más allá de afirmar “es necesario contemplar alternativas de descargue en las noches y en zonas adecuadas que no interfieran con la circulación normal de vehículos”. Se sugiere conectar esta apuesta en la propuesta de indicadores de resultado, además de introducir datos que den cuenta de la correlación entre los desplazamientos de los automotores de carga y el aumento en la contaminación en el Valle de Aburrá, cuestión que deberá impactar a su vez el componente 2 de la línea Ecociudad.
- Sería importante incluir cuáles serán las estrategias de trabajo conjunto con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá dadas sus competencias en movilidad de la región, además de la articulación con actores como la Gobernación de Antioquia en temas como el Tren de Cercanías, entre otros.





### Objetivo

- Este objetivo menciona una infraestructura incluyente, nuevas tecnologías y herramientas de apoyo para una mejor toma y análisis de información lo que no se ve reflejado en los indicadores que se proponen en este componente. Se sugiere relacionar este tipo de apuestas con lo referido en diagnóstico y programas.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Emisiones de CO2 reducidas en el transporte público	Ton/año	3.814	7.867	Secretaría de Movilidad	El Plan de Ordenamiento Territorial toma como indicadores las emisiones de CO2 en el sistema de transporte público de Medellín y emisiones evitadas de CO2 en sistemas eléctricos de transporte público masivo. En el primer caso indicador contó con una tendencia levemente decreciente en el periodo 2016-2019 según el SSEPOT de 2018, en el segundo se refieren datos para 2016 y 2018, mostrando un incremento en este periodo. Se recomienda aclarar o modificar por algunos de los indicadores que establece el POT con horizonte de seguimiento hasta el 2027 para alinear los ejercicios de planeación de ciudad.
Emisiones de PM2,5 reducidas en el transporte público	Kg/año	90	178	Secretaría de Movilidad	El Plan de Ordenamiento Territorial toma como indicador las emisiones de PM 2,5 en el sistema de transporte público Medellín, toma como unidad de análisis toneladas y muestra una tendencia decreciente en el periodo 2015-2018. Se recomienda aclarar o modificar por algunos de los indicadores que establece el POT con horizonte de seguimiento hasta el 2027 para alinear los ejercicios de planeación de ciudad.
Mortalidad por incidentes de tránsito	Tasa por 100.000 habitantes	9,7	8,49	Secretaría de Movilidad	Este indicador coincide con lo que inscribió la ciudad en la Agenda ODS local. Sin embargo, la meta a 2025 es 7,3 muertes por esta causa por cada 100.000 habitantes, por lo que se recomienda alinear esta meta con la inscrita para 2025 teniendo en cuenta la tendencia decreciente del indicador y tomando como referente la visión cero en la cual se está encaminando la ciudad.  Por otro lado, se sugiere realizar un análisis de caracterización de los factores que rodean los resultados de este indicador. Por ejemplo, en 2018 estos sucesos se presentaron de manera más frecuente en La Candelaria (52%), las





Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
					personas que más murieron por esta causa eran hombres (79%), entre los 14 y los 28 años (31%) y eran peatones (47%).
Porcentaje de participación en bicicletas del total de viajes	Porcentaje	1	4	Secretaría de Movilidad	Esta es una apuesta positiva para la ciudad, no obstante, se requiere mayor especificidad en qué acciones se propondrán mediante el documento Plan de Desarrollo para lograr dicho objetivo.
Porcentaje de participación de caminata en el total de viajes	Porcentaje	26	26	Secretaría de Movilidad	Según el SSEPOT este indicador se ha mantenido constante desde el año 2015, por lo que, en consonancia con la apuesta por una ciudad que se inscriba en el discurso de la movilidad sostenible, la meta debería ser más ambiciosa.
Tramo de ciclorruta Norte-Sur diseñada y construida	Kilómetros	ND	20	Secretaría de Movilidad	Esta también es una apuesta en el marco de la alineación con el Sistema Vial Vehicular que propone el POT, no obstante, es importante articular este tipo de iniciativas con lo que se entregó por parte del gobierno anterior, formando un hilo conductor entre el diagnóstico del estado y la cantidad de kilómetros de ciclorrutas con las que cuenta la ciudad y generando la relación con la alternativa propuesta por la administración.  Ahora bien, es importante relacionar este tipo de metas con lo que se consignó en el Plan Maestro Metropolitano de la Bicicleta del Valle de Aburrá en cumplimiento de la meta propuesta de 233 kilómetros en el 2030, y evaluar si es lo suficientemente ambiciosa para dar cumplimiento a este objetivo de ciudad; por lo anterior se recomienda ajustar la meta a 2023, ampliando su alcance.
Fase 1 del Metro de la 80	Número	ND	1	Secretaría de Infraestructura Física	Esta es una apuesta valiosa para la movilidad de la ciudad. Llama la atención que, al revisar la propuesta de Plan Plurianual de Inversiones la inversión en el sector transporte del Formulario Único Territorial disminuye en comparación con la del cuatrienio anterior aún cuando se incluye este proyecto. Se asume que esto sucede dada la cofinanciación con recursos del gobierno nacional.
Línea de buses eléctricos con conexión al aeropuerto JMC operando	Número	ND	1	Metro de Medellín	Se requiere más información en el documento Plan de Desarrollo que fortalezca la relación entre el problema público y esta alternativa, dado que esta propuesta no se encuentra en los ejercicios de planeación de largo plazo con los que cuenta la ciudad.





Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Flota renovada en vehículos eléctricos de transporte público	Porcentaje	3,06	9,18	Secretaría de Movilidad	Teniendo en cuenta la apuesta realizada por el Gobierno anterior en la implementación de la multi modalidad, el informe de gestión del cuatrienio 2016- 2019 da cuenta de la entrada en operación de 64 buses eléctricos. Esta iniciativa es positiva para la ciudad en tanto se alinea con las intenciones consignadas en el plan de ordenamiento territorial, referentes a aumentar las emisiones evitadas de CO2 en los sistemas eléctricos de transporte.

### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Estado de la Malla vial (aceptable, bueno o muy bueno)	Porcentaje	66,1	70 - 72	Secretaría de Infraestructura	En consonancia con las apuestas incluidas en el documento de anteproyecto, se propone que se incluya este indicador que está incluido en la Agenda ODS del municipio con horizonte al año 2030 y metas parciales. En este sentido, este indicador parte de la percepción que tienen los ciudadanos en calificar la malla vial y sumar los tres mejores criterios (aceptable, buena o muy buena). Tomando como referencia el ejercicio Hacia Dónde Vamos, la tendencia de este indicador deja ver que, de continuar con el mismo comportamiento la meta no se podrá cumplir, por lo que se recomienda incluir y gestionar a través de las acciones adelantadas por la Secretaría de Movilidad.
Cobertura vial peatonal	m <sup>2</sup> /hab.	1,77 (2018)		Secretaría de Infraestructura	De acuerdo con las apuestas por una movilidad más sostenible y en asocio con la apuesta por vías mejores y seguras para mantener -ojalá aumentar- el porcentaje de viajes realizados a pie, se recomienda incluir este indicador que da cuenta de la cantidad de metros cuadrados de vías peatonales que hay por habitante en la ciudad.
Implementación de medidas de descongestión de la demanda	Número			Secretaría de Movilidad	Atendiendo a una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de Medellín, se recomienda incluir dentro de las acciones a cumplir con este instrumento la evaluación de impacto sugerida en las observaciones a la síntesis diagnóstica que incluye una serie de recomendaciones para tramitar la descongestión de la demanda en la ciudad. Este tipo de apuestas deben encaminarse con la colaboración activa de actores como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA.







Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Densidad de bicicletas públicas	Bicicletas por 1.000 habitantes			Secretaría de Movilidad	Estos tres indicadores propuestos relacionados con el modo de transporte bicicleta, fueron tomados de la lista de indicadores con los que se hace seguimiento al Plan De Ordenamiento Territorial de la ciudad. En este sentido, la apuesta por aumentar el porcentaje de viajes realizados en bicicleta debe complementarse y medirse a través de iniciativas que den un carácter integral a dicha apuesta, en tanto son positivas para la ciudad.
Cobertura de estaciones Encicla	Número			Secretaría de Movilidad	
Bicicletas del sistema Encicla operando	Número			Secretaría de Movilidad	

## Programas

### Movilidad con tecnologías más limpias y nuevas tendencias

- Por la descripción de este programa se entiende que esos esfuerzos estarán concentrados en las tecnologías que generen menor contaminación en la ciudad, se podría asociar entonces con los indicadores relacionados con la flota de buses eléctricos. Se recomienda relacionar directamente el programa con los indicadores a los cuales se les podrá realizar seguimiento, lo anterior en función del control social y político.

### Medellín caminable y pedaleable

- En cuanto a esta iniciativa se recomienda complementar la parte diagnóstica con el estado de la ciclo-infraestructura que encontró la nueva administración en la ciudad, además del inventario de bicicletas públicas y sus correspondientes estaciones. Adicionalmente, se sugiere evaluar qué tan ambiciosa es la meta planteada correspondiente a la ciclorruta del tramo norte-sur planteada en este anteproyecto, teniendo en cuenta las metas planteadas como ciudad al año 2030. De igual forma, en los indicadores propuestos se encuentran cuatro alternativas que acompañan esta estrategia propuesta por la administración mediante este documento, incluyendo la medición del avance en cuanto a la infraestructura vial peatonal.





### **Movilidad inteligente e innovación tecnológica**

- Con la descripción de este programa se entiende la intención de implementar sistemas tecnológicos que acompañen la gestión del transporte y la movilidad en la ciudad, sin embargo, este tipo de apuestas requieren mayor especificidad en tanto los programas son objeto de asignación de recursos vía plan plurianual de inversiones. Llama la atención que se atribuye a la innovación tecnológica una optimización de la edad del parque automotor y uso de la malla vial, pues con la información disponible no es clara esta relación.

### **Infraestructura para la movilidad sostenible**

- La descripción de este programa no es clara en su alcance teniendo en cuenta el objetivo primario del programa Medellín Caminable y Pedaleable. No se entiende cuáles son los criterios para recualificar la infraestructura básica actual de la ciudad, tampoco es claro si el objetivo de este programa se concentra en la coordinación de actores que tienen competencia en infraestructura para la ciudad y para los demás municipios del Valle de Aburrá.

### **Educación, cultura vial y movilidad segura**

- Este programa se asocia con las estrategias usadas desde la Secretaría de Cultura ciudadana en función de fortalecer las buenas prácticas en torno a la corresponsabilidad, en este caso desde el rol de actores en la vía; así bien se recomienda alinear esfuerzos en este sentido. Por otro lado, cómo las acciones realizadas en cumplimiento de esta iniciativa tienen relación con el indicador de mortalidad por accidentalidad vial, se recomienda hacer explícita esta asociación.





## Línea estratégica 4. Valle del Software

### Justificación y enfoque

- El Valle del Software se plantea como una estrategia de desarrollo económico con enfoque territorial y de gestión del conocimiento; sin embargo, el enfoque territorial, en términos de priorización de territorios con mayores dificultades o barreras, no se ve reflejado en la línea estratégica.
- En el documento hace falta una clara definición de lo que pretende ser la estrategia del Valle del Software, ante lo cual se propone que esta definición de este tipo debe incluir elementos como la transformación de la economía local a partir de su mayor formalización, innovación e internacionalización, la generación de valor compartido para la ciudad y la región; así como la forma como éstos elementos se traducirán en mayor empleo y de mejor calidad para los habitantes de Medellín y el Área Metropolitana, impulsando el desarrollo social y el cierre de brechas en materia de ingresos y calidad de vida.
- Se plantea que el propósito del PDM 2020-2023 Medellín Futuro es el de establecer las bases de ciudad que permitan llevar la estrategia de Valle del Software a la fase de implementación, abordando para ello las transformaciones que se requieren, reconociéndose que en otras regiones este tipo de estrategias tardan tiempo en consolidarse. Lo anterior deja en evidencia que el Valle del Software se plantea como una estrategia a largo plazo, por lo que es necesario que, además de una “visión a futuro” como la que se menciona, se planteen metas de corto, mediano y largo plazo, en materia de crecimiento, empleo y calidad de vida. Las metas y transformaciones que se proponen con esta estrategia de desarrollo no consideran los problemas actuales de la ciudad y que deben atacarse en el corto plazo, como lo son las altas y sostenidas tasas de desempleo.
- Se hace referencia a la metodología KAM, para enunciar los factores clave para tener capacidad competitiva en una sociedad del conocimiento: 1) Incentivos económicos y un régimen institucional que brinde buenas políticas e instituciones económicas. 2) Trabajadores educados y calificados, 3) Sistema eficaz de innovación de empresas, centros de investigación, universidades y diversos actores sociales, 4) Infraestructura de información moderna y adecuada que pueda facilitar comunicación efectiva. De donde se deriva que para cumplir con el objetivo del Valle del Software se requiere una transformación educativa, transformación cultural (aumentar la cultura digital en todas las profesiones y a nivel de empresas) y transformación digital.





- Se plantea que, para el desarrollo de la estrategia de Valle del Software, en términos del ecosistema de ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento la ciudad debe pasar de una etapa de “activación temprana” a una de “consolidación”, entendiendo esta como una situación en la mejora de manera radical la conectividad en todos los escenarios de la ciudad que la dinámica empresarial potencia sus formas de integración, fomenta empresas con base tecnológica, apoyo nuevos emprendimientos y se produce la transformación digital de la industria manufacturera existente en la ciudad.
- Se menciona que la estrategia de Valle del Software en tanto es una “estrategia de desarrollo económico territorial” contribuye a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de fin de la pobreza (ODS 1), calidad de la educación (ODS 4), igualdad de género (ODS 5) y trabajo decente y crecimiento económico<sup>10, 11</sup>.

### Diagnóstico

- El diagnóstico parte enunciando la “necesidad” de abordar una serie de retos y transformaciones de ciudad, sin justificar previamente con datos y evidencia por qué son retos.
- Se hace referencias a las cifras de desempleo juvenil y total en el Medellín y el área metropolitana para el año 2019 y 2018, respectivamente, pero no se hace un análisis de estas cifras. No discute si estas cifras se consideran bajas o altas y no se discute la evolución de desempleo de la ciudad analizando series históricas, por ende, quedan fuera del diagnóstico elementos como el hecho de que en 2019 se alcanzó, en el Valle de Aburrá, la tasa de desempleo más alta de los últimos 6 años y que colocaría al empleo como un problema de atención prioritaria en la ciudad.
- No se especifica por qué se toman las cifras de desempleo de la región metropolitana y no las de Medellín, si es un problema de disponibilidad de los datos, como por ejemplo la NO realización de la Gran Encuesta Integrada de Hogares- Convenio Medellín, debería ser un elemento destacable en el diagnóstico.

<sup>10</sup> (ODS 8). Resalta el hecho de que se dejan por fuera el Objetivo 9 de Industria, innovación e infraestructura y el 17 de Alianzas para lograr los objetivos, dos elementos muy importantes de acuerdo con la forma como se plantea la estrategia de desarrollo económico de Valle del Software.

<sup>11</sup> Aunque en el documento hay un error se hace referencia a este tema como ODS 9.





- Se realiza es un diagnóstico que busca resaltar aspectos específicos para justificar una determinada propuesta de desarrollo económico. Se utilizan al mismo tiempo datos regionales, nacionales y locales, para identificar oportunidades en el desarrollo de programas en TIC, pero no hay una conexión clara de un dato con otro, lo cual hace que sea un diagnóstico vago y escueto. Se mencionan las tasas de desempleo en la región, el déficit de profesionales TIC en el país y el número de jóvenes formados en TIC en Medellín para justificar la oportunidad para multiplicar programas como los que se vienen implementado desde Ruta N.
- Se destaca la baja inmersión de las “instituciones” en STEM-H, pero no se especifica a qué tipo de instituciones se hace referencia, y se menciona que falta avanzar en la consolidación del ciclo propedéutico entre la educación técnica y la educación superior, pero no se presentan datos para justificar esta afirmación.
- Respecto a la cultura digital, se señalan las estrategias y programas que se han implementado en la ciudad, sin señalar los años de implementación ni los resultados de estas estrategias, y se hace referencia al número de puntos de acceso que existente en la ciudad, pero como un dato vacío, sin análisis sobre si es bajo o alto en relación con una meta.
- Se menciona que de “tiempo atrás” se viene desarrollando un sistema de ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento en la ciudad, pero no se especifica desde cuándo ni las cifras de los elementos que lo evidencian. Además, se afirma que se requiere mayor articulación de los actores, mejor calidad de las tutorías a las startups, lograr la especialización de los actores del sistema CTI y la calidad de los emprendimientos, pero no se aportan datos que sustenten estas afirmaciones.
- Se justifica la necesidad de conectar la investigación aplicada en TIC con los emprendimientos de base tecnológica, y que las empresas desarrollen sus propias unidades de investigación, con datos del orden nacional. Adicionalmente, no se hace referencia a las dificultades o barreras que pueden enfrentar éstas para adoptar este tipo de tecnologías, se hace énfasis en el ¿Qué? (baja innovación e incidencia de TIC en las empresas), pero sin hacer referencias al ¿Por qué?, lo que deriva en un diagnóstico que carece de profundidad.
- Se afirma que el Pacto por la Innovación ha tenido un impacto en la creación de nuevos productos, sin cifras o evidencia que sustenten tal afirmación.





- Se señala un “sinnúmero” de retos por superar en materia territorios inteligentes y de industria 4.0 y acto seguido se menciona de forma desconectada la baja participación y desconfianza de los ciudadanos frente a la administración pública.
- En cuanto al Medellín como ciudad inteligente, se menciona la falta de un sistema integrado de dispositivos y aplicaciones que generen datos, así como un centro de control que permita su visualización, procesamiento y almacenamiento, pero no se señala como es el proceso actual en la cual la administración municipal recopila la información y hace seguimiento a metas a indicadores. En otras palabras, se presenta la solución (centro de información integrado) sin realizar un diagnóstico del problema. En este punto también se menciona la necesidad de mejorar la conectividad como un requisito para la viabilidad del Valle del Software, pero no se aportan datos sobre la situación actual de la conectividad en la ciudad.
- En aspectos legales, administrativos y de infraestructura se menciona, como un elemento a considerar, la creación del distrito especial de CTI (ley 1617 de 2013) como un instrumento que puede dotar de facultades, instrumentos y recursos a la ciudad pero no hay una justificación amplia y clara de porque este sería una figura apropiada para la ciudad y de cuáles son las necesidades o ventajas que lo justifican. Al respecto, es importante que se consideren de manera detenida los pros y contras asociados a la decisión de buscar la categoría de distrito, por las implicaciones que puede tener esta figura en temas de ordenamiento territorial y diferentes límites, de autoridad ambiental y sus implicaciones presupuestales. (Villa y Torres, 2019). Se recomienda que se considere esta figura desde la perspectiva económica, convertir a la ciudad en un gran distrito económico y empresarial, donde a partir de la aglomeración de diferentes empresas y actividades económicas, se generen economías a escala y otras externalidades favorables que permitan apalancar el crecimiento empresarial y el desarrollo económico y social, superando la idea de que para esto se requiere un cambio en la figura de ordenamiento territorial que actualmente rige para el municipio de Medellín. Así, la creación del distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación – CTI, será evaluada y debatida con los distintos sectores sociales, económicos y políticos de la ciudad, determinando así su conveniencia para la ciudad y el logro de los objetivos que con ella se persiguen.
- En general, respecto al diagnóstico de la línea y las síntesis diagnósticas de los componentes, vale la pena señalar que en muchos casos los datos utilizados carecen de calidad en cuanto a: se utiliza bibliografía gris (Portafolio), datos muy antiguos (2010 y 2011), datos de distintos niveles territoriales para justificar intervenciones locales (Antioquia, Colombia, AMVA). Con frecuencia puede considerarse un proceso de ingeniería inversa: no parte de la realidad para establecer sus retos, sino que establece sus retos y selecciona un diagnóstico que los trate de justificar. En muchos casos, no se analiza los indicadores con base a una meta o nivel de referencia (ej: solo se menciona cuantos puntos de acceso público a internet existen, pero no si es





mucho o poco con base a una meta). Además, no se hace un análisis de la evolución de los indicadores (se menciona la tasa de desempleo general y juvenil, pero no se menciona que ha tenido una tendencia creciente los últimos 4 años).

### Propósito

- El propósito central de la estrategia de Valle del Software es incrementar la competitividad a través de una mayor sofisticación y diversificación de la dinámica empresarial, para que la industria de la ciudad logre un lugar en el mercado regional y mundial. La mejora de la competitividad se plantea a través de: 1) Creación de Condiciones en Talento Humano, 2) Transformaciones Culturales, 3) Adecuaciones a la dinámica empresarial (legales, territoriales y de infraestructura), 4) Transformación digital, para incrementar la productividad y conectar CTel con emprendimientos y con la industria ya existente en la ciudad.
- El propósito planteado y las formas de alcanzarlo surgen de la intención de implementar una estrategia particular de desarrollo económico, más no se deriva de un diagnóstico claro sobre las condiciones y necesidades del tejido empresarial en Medellín y el Valle de Aburrá. En este apartado se hace referencia a que el Valle del Software debe ir de la mano de estrategias de desarrollo ya existentes en la ciudad, como la de Medellín Ciudad Clúster, pero no se especifica una forma clara de articulación, ni se plantea cómo hacer la transición de sectores económicos tradicionales (que son los que más aportan al crecimiento económico de la ciudad y a la generación de empleo) a sectores de mayor complejidad.
- Esta estrategia no retoma ni manifiesta articularse en materia de objetivos, instrumentos y alcances a con las distintas iniciativas de política pública previamente existentes en la ciudad, como la Política Pública de Desarrollo Económico, la política Pública de Ciencia, Tecnología e Innovación, los Planes Municipales de Empleo y de Turismo, ni con los lineamientos de la Política de Desarrollo Industrial de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Además, es importante señalar que, a pesar de que el nombre de esta línea es “Valle” del software, no se plantea como propósito o estrategia avanzar en alianzas o estrategias de integración con el resto de municipio del Valle de Aburrá.
- Por último, es importante señalar que en el marco de la pandemia del COVID 19 que hoy afecta al mundo, la estrategia del Valle del Software debería ser repensada, desde su propósito, objetivos y estrategias. Como estrategia de desarrollo económico de Medellín para el periodo venidero, el Valle del Software debe considerar los efectos y retos que tendrá esta





crisis sobre el empleo y la empresa, entendiendo que las condiciones serán distintas a las que hoy se plantean en el diagnóstico.

## Componente 1. Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento

### Justificación

- Este componente se relaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de educación con calidad (ODS 4), trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), industria, innovación e infraestructura (ODS 9) y ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11); sin embargo, en apartados anteriores cuando se mencionaron los ODS con los que se relacionaba la línea estratégica del Valle del Software no se incluían ni el ODS 9 ni el 11, demostrándose una desconexión entre los diferentes niveles.
- Los párrafos que componen este apartado no siguen una lógica clara y parecen desconectados los unos con los otros, además, no queda claro porque estos elementos justifican el componente de Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento. En el primero, se habla de transformación productiva y de la necesidad del cierre de brechas; en el segundo se menciona que la densidad poblacional e infraestructura urbanística del Valle de Aburrá incrementan la oportunidad de interacción y transferencia de conocimiento y que las compañías en etapas tempranas del desarrollo se ubican en lugares donde el conocimiento se encuentre disponible de manera abundante y a bajo costo; tercero, se mencionan las dificultades de tipo logístico para la industria manufacturera de Medellín y se plantea a la industria del software como una manera de superarlas, y por último se menciona la necesidad de fortalecer la interacción para generar redes de intercambio de conocimiento.
- En particular, llama la atención la siguiente afirmación: “Las dificultades de tipo logístico que presenta la ciudad de Medellín elevan los costos de transporte de bienes a los principales puertos, e impiden el desarrollo de una industria de manufactura de bienes con precios competitivos. En ese sentido, la industria del software —como uno de los componentes del modelo económico que se propone—ofrece la ventaja de no hacer uso de la infraestructura de vías y puertos (bastante subdesarrollada en el país) y explotar una que tiene un nivel de desarrollo mejor como es el de las redes de telecomunicaciones” (p.198) Esta frase llama la atención por dos elementos: 1) No plantea al Valle del Software como una estrategia de desarrollo que busque disminuir barreras y mejorar la competitividad de los sectores tradicionales, en especial la industria manufacturera, responsable de emplear en 2018 el 18% de la población de la región y que representa el 18% del PIB municipal<sup>12</sup> (Medellín Cómo Vamos,

<sup>12</sup> Cifra de 2015, último dato del PIB actualizado.







2019), sino apostarle al desarrollo de una nueva rama económica (denominada industria del software), que como ya se menciona en apartados anteriores requiere una transformación educativa, cultural y digital para exitosa ejecución. 2) Se menciona el “mejor” desarrollo de las redes de telecomunicaciones, en comparación con el de la infraestructura vial, pero esta afirmación no surge de diagnóstico previo que la sustente.

- Se menciona la importancia de la interacción y creación de redes locales y con otras comunidades para acelerar el intercambio de conocimiento y buenas prácticas, pero no queda explícita la necesidad de ampliar y fortalecer las redes de interacción entre los municipios que se pretende conformen el “Valle del Software”.

### Síntesis diagnóstica

- La síntesis diagnóstica que se presenta para este componente se limita a listar una serie de indicadores que se relacionan con los factores claves que de acuerdo con la metodología KAM (Knowledge Assessment Methodology) permiten mejorar la competitividad en una sociedad del conocimiento. Cabe señalar que, antes, se había mencionado que esta metodología identificaba cuatro factores claves, a saber 1) Incentivos económicos y un régimen institucional que brinde buenas políticas e instituciones económicas. 2) Trabajadores educados y calificados, 3) Sistema eficaz de innovación de empresas, centros de investigación, universidades y diversos actores sociales, 4) Infraestructura de información moderna y adecuada que pueda facilitar comunicación efectiva; sin embargo, en la síntesis diagnóstica se deja por fuera el cuarto factor, sin darse una explicación.
- El diagnóstico que se presenta es deficiente y carece de profundidad: 1) La mayoría de los datos son de orden nacional, 2) Se presentan datos de orden nacional y no se hace la aclaración sobre a qué nivel territorial corresponden. 3) En muchos casos, se hacen afirmaciones sin cifras que las respalden, ej. “Impacto insuficiente del pacto por la innovación en la creación”, sin señalar las cifras que lo evidencian, 4) Cuando se presentan cifras, no se presentan en un contexto o haciendo referencia a su senda de crecimiento o decrecimiento, por lo tanto no se puede evidenciar mejoras o retrocesos, 5) No se evidencia una búsqueda exhaustiva de fuentes para realizar el diagnóstico, solo se distinguen cinco fuentes (una de orden internacional, tres de orden nacional y solo de orden local).

### Objetivo

- El objetivo que se propone en “Promover el desarrollo de las capacidades de Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento de la ciudad en las Tecnologías de la Información y la Comunicación, mediante una mayor articulación del ecosistema CTI, el fortalecimiento del programa de mentorías, la promoción de la inversión en la región, la formación de alto nivel y el impulso a la investigación”. (p.202)





- Este objetivo falla en mencionar la necesidad de gestionar fuentes de financiamiento, no queda claro si la inversión en la región hace referencia a inversión pública o atracción de inversión extranjera y no incluye elementos de transformación cultural digital (que sí se incluyen en indicadores y programas del componente).

### Indicadores de resultado del componente

Nombre del Indicador	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Emprendimientos que crean o mejoran sus capacidades para innovar en todas las etapas de desarrollo	Número	1.089	1.700	Secretaría de Desarrollo Económico	Se desconoce la fuente del indicador y no hay claridad sobre el año de la línea base. La unidad de medida y la meta se plantea en número de emprendimientos y no en porcentaje sobre el total de emprendimientos que desarrollan actividades en la ciudad, lo cual puede ser una medida más relevante del avance en la conexión de los emprendimientos con el ecosistema CTI, que se propone en este componente.
Empresas que crean o mejoran sus capacidades para innovar en todas las etapas de desarrollo	Número	NA	1.800	Secretaría de Desarrollo Económico	A diciembre de 2019, el pacto por la innovación contaba con 5054 empresas firmantes (Alcaldía de Medellín, 2020) por lo que la meta de que 1800 empresas creen o mejoren sus capacidades para innovar parece poco ambiciosa, representando solo el 35% de los firmantes del pacto. La unidad de medida utilizada (número de empresas) es poco relevante para medir el avance en la vinculación de las empresas de la ciudad al ecosistema CTI, medidas como porcentaje sobre el total de empresas pueden ser más adecuadas.
Emprendimientos con potencial de crecimiento que al terminar su acompañamiento implementan estrategias de diferenciación para competir dentro del mercado	Porcentaje	NA	90	Secretaría de Desarrollo Económico	No tiene ficha técnica y no hay claridad sobre el criterio para definir un emprendimiento con “potencial de crecimiento”. No mide de forma adecuada el objetivo del componente, la implementación de estrategias de diferenciación para competir dentro del mercado no está vinculado necesariamente al ecosistema CTI, existen diversas estrategias de diferenciación, falta precisión en el indicador.





Inversión en Actividades de ciencia tecnología e innovación como porcentaje del PIB (Valle de Aburrá)	Porcentaje	2,27	3,59	Ruta N	No se define periodicidad, no queda claro si es porcentaje anual de inversión o promedio del cuatrienio. No hay claridad de por qué se coloca inversión como porcentaje del PIB del Valle de Aburrá y no del PIB municipal. El dato que se presenta como línea de base es incorrecto, de acuerdo con el Informe de Gestión 2014-2019, el porcentaje de inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) fue de 2,27% del PIB de Medellín, no del Valle de Aburrá. En cuanto a la meta, es ambiciosa, supera la meta al 2030 de 3,34% propuesta por el municipio.
Incremento de la contribución de la institucionalidad cultural a la dinamización económica de Medellín	Porcentaje	ND	15	Secretaría de Cultura Ciudadana	No tiene conexión con el objetivo de este componente. Indicador no expresa de forma precisa el objeto de medición ni hay claridad en su forma de medición. No tiene ficha técnica, por lo que no queda claro que se entiende por “institucionalidad cultural” ni cómo se pretende medir su contribución a la “dinamización económica”
Avance de la construcción de la biblioteca digital	Porcentaje	ND	100	Biblioteca Pública Piloto	Si bien puede relacionarse con el propósito del componente, no es un indicador relevante para medir el objetivo que se enuncia.
Exposiciones anuales del Museo Cámara de Maravillas	Número	ND	16	Biblioteca Pública Piloto	No tiene conexión ni relevancia para medir el logro del objetivo que se propone alcanzar en este componente
Emprendimientos de alto impacto acompañados	Número	ND	1.300	Secretaría de Desarrollo Económico	No hay claridad sobre el criterio para definir un emprendimiento como de “alto impacto”. Adicionalmente, falta precisión sobre cómo y en qué van a ser acompañados, si se incluyen algunas o todas las etapas de desarrollo. Además, la meta parece poco ambiciosa, de acuerdo con el Informe de Gestión 2016-2019, el cuatrienio anterior hubo un total de 6.520 emprendimientos acompañados en sus diferentes etapas de desarrollo.





### Es importante señalar que:

- Todos los indicadores de los componentes de esta línea se presentan como indicadores de resultado; sin embargo, de acuerdo con la definición del DNP (s.f) la mayoría hace referencia **indicadores de producto**.
- Para ningún indicador se incluye ficha técnica, por ende, no hay claridad sobre metodología de cálculo, periodicidad o fuente de información. Adicionalmente, para los casos en los que aplica, no hay claridad sobre el año al que corresponde la línea de base.
- Los indicadores propuestos 1) no permiten medir el avance en la articulación del ecosistema de CTI, que se propone en el objetivo del componente; 2) No permiten medir la promoción de la inversión en la región, solo se incluye un indicador de inversión pública en actividades de CTI; 3) No permiten medir la formación ni el impulso a la investigación. 4) Se incluyen indicadores que hacen referencia a la transformación cultural y fomento de la cultura digital que se mencionaban en el propósito de la línea estratégica, pero no tienen conexión con la justificación, diagnóstico y objetivo planteado en este componente.

### Indicadores propuestos

A continuación, se presenta una serie de indicadores de la Agenda ODS, y otras fuentes disponibles en la ciudad, que permiten medir el avance en el objetivo propuesto en el componente.

Indicador	Línea base 2018	Meta	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Índice de la Innovación para la sociedad	62	61.8 (Se supera la meta 2030)	Secretaría de Desarrollo Económico	Meta 2025. Índice calculado por RUTA N, y que forma parte de la Agenda ODS del municipio. El indicador ha tenido un comportamiento creciente durante el último cuatrienio y superó la meta propuesta al 2030 de 61.8. Dado el comportamiento del indicador y el objetivo del componente, se recomienda una meta superior a 80.
Inversión en investigación y desarrollo sobre el PIB (I+D/PIB)	1.24	1.4	Secretaría de Desarrollo Económico	Se incluye la Meta 2025 de la Agenda ODS, pero dado el objetivo que se propone el componente, se recomienda una meta entre 1.5% - 2%
Producción científica de grupos investigación orientada al desarrollo	3.00%	N. A	Departamentos Administrativo de Planeación	Línea Base 2017. Meta 2025. Indicador de la Agenda ODS que permite medir el impulso a la investigación aplicada y desarrollo de capacidades en CTI que se propone en el componente.





tecnológico e innovación				
Número de patentes solicitadas para innovaciones desarrolladas en Medellín.	203	N. A	Ruta N	Línea Base 2017. Indicador calculado por Ruta N en el marco de la estrategia de Propiedad Intelectual.
Porcentaje de empresas que desarrollan actividades de innovación.	49%	N. A	Ruta N	Línea Base 2017. Basada en encuesta de innovación de Ruta N. Corresponde a porcentaje de empresas innovando
Porcentaje de empresas que generan empleo a partir de actividades de innovación.	13%	N. A	Ruta N	Línea Base 2017. Basada en encuesta de innovación de Ruta N. Corresponde a porcentaje de empresas innovando
Capital de riesgo destinado a inversión en innovación. (cifra per cápita)	\$ 403.749	N. A	Ruta N	Este indicador calculado por Ruta N hace referencia al Capital inteligente conectado per cápita. Dado el objetivo del componente permite hacer seguimiento a la disponibilidad de recursos para inversiones en CTI.

## Programas

- 1. Centros del Valle del Software:** Se requiere que desde su enfoque estén orientados a fortalecer la base empresarial de la Ciudad desde sus necesidades fundamentales. Se hace necesario desarrollar modelos de atención por medio de canales digitales y presenciales, que permita conectar las demandas de los emprendedores con los servicios del ecosistema CTI+E, y generar información para mejorar las decisiones de política pública.
- 2. Economía creativa**
- 3. Investigación, innovación abierta y retos de ciudad:** Para posibilitar el objetivo de este programa se deben fortalecer los instrumentos actuales, y promover nuevos instrumentos de financiación para la implementación de procesos de innovación en las empresas o el desarrollo de nuevos productos y/o servicios. Así mismo, el fomento a la investigación en CTI requiere disponibilidad de recursos de inversión, lo cual debe reflejarse en los recursos que le destinen a este programa en plan plurianual.





4. **Emprendimiento 4.0:** Este programa de debe plantearse a través de la ejecución de herramientas y metodologías de acceso a mercados, acceso a financiación e inversión, mentalidad y talento, y fortalecimiento institucional, permitiendo un crecimiento sostenible, acelerado y escalado de emprendimientos.
5. **Cultura Digital:** *este programa no está conectado con el diagnóstico y objetivo que se propone en el componente.*

Adicional a estos programas parece pertinente incluir otros que se enfoquen a: 1) Cultura de negocios, acciones que promuevan el desarrollo de competencias, prácticas, costumbres y modos de interacción en las personas y las empresas para la adopción e integración de tecnología y para el desarrollo de negocios; 2) Fortalecimiento institucional, con el objetivo de acelerar la construcción de una ciudad competitiva que priorice el desarrollo de la innovación, la experimentación, la investigación y la transferencia de conocimiento; es fundamental crear espacios y programas que promuevan el fortalecimiento de las entidades que pertenecen al ecosistema de emprendimiento de la ciudad, creando especialización en cada una de ellas, agregándoles valor a través de infraestructura que cuente con espacios de última tecnología y formando colaboradores altamente competitivos; 3) Financiación e inversión, generar instrumentos de financiación/inversión especializados de acuerdo con el nivel de desarrollo de las empresas y lograr una cultura de inversión de riesgo en empresas en etapas tempranas, así como apalancar proyectos para la incorporación de tecnologías de la 4Ri en las empresas.

## Componente 2. Información, datos y generación de valor público

- Se plantea que en el marco de un modelo de ciudad inteligente se busca lograr una gestión más eficiente y efectiva de todos los procesos, a partir de uso intensivo de TIC en ellos. Además, se mencionan los retos que esto supone para la gestión pública, que a saber son: adecuación de la infraestructura y cultura digital. Se señala la importancia del programa de gobierno digital en el marco anterior y de la necesidad de definición de políticas de gobernanza de datos.
- Entendiendo el Valle del Software como una estrategia de desarrollo económico, no queda muy clara la intención de porqué se coloca este componente en esta línea.





## Diagnóstico

- La síntesis diagnóstica hace gran énfasis en el Programa de Gobierno Digital. Al respecto se afirma que “la ciudad de Medellín tiene un índice de 88% que la ubica como la primera entre las ciudades capitales” (p.204) pero no se especifica ni el nombre del índice ni a qué hace referencia. Se menciona la “alta” calificación en la política de gestión documental de la ciudad, pero nuevamente no se menciona la cifra, ni a qué hace referencia esta calificación. Se señalan las cifras de 2019 en cuanto a visitas al portal municipal y trámites en línea, así las cifras de certificados, declaraciones y pagos en línea de la secretaría de Hacienda; pero no se hace referencia a cómo ha sido la evolución (avance o retroceso) este tipo de servicios en línea.
- Sin hacer referencia a datos que los sustenten, se menciona que los tres retos del programa de Gobierno Digital son: 1) Desarticulación de aplicaciones móviles de las diferentes dependencias; 2) Falta de integración en los estándares del manejo de datos, calidad e interoperabilidad de la información de las distintas dependencias de la administración; 3) Avanzar en la política de simplificación de trámites para el ciudadano y de cero papel.
- Dentro del diagnóstico se incluyen propuestas, se menciona la creación de una nueva Secretaría de Tecnologías de la información y sus futuras funciones.
- Se pretende relacionar la baja participación ciudadana, medida a través del Índice de Participación Ciudadana de Medellín 2019, la poca participación ciudadana para la acción preventiva contra la corrupción y el poco empoderamiento de los ciudadanos para la participación en toma de decisiones (las últimas dos afirmaciones no se sustentan) con el programa de Gobierno Digital; sin embargo, no hay claridad en cómo lo uno está afectando lo otro.
- En cuanto a la conectividad, se menciona el número de puntos de wifi existentes en la ciudad, haciendo énfasis en la necesidad de aumentar los niveles de acceso a datos e internet en las comunas de menor desarrollo. En el diagnóstico se omiten cifras como que según los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2017 del municipio hay amplias desigualdades en el acceso a internet: mientras en El Poblado el 93% de los hogares tenían conectividad a internet, esta cifra no superaba el 45% en Popular, Santa Cruz, Palmitas, Altavista y Santa Elena. De igual forma, el Índice de Progreso Social para las comunas y corregimientos de Medellín 2013-2017, la zona rural, San Javier y las comunas de la zona nororiental (Popular, Santa Cruz, Manrique y Aranjuez) tienen desventajas relativas en materia de acceso a la información y comunicaciones. (Medellín Cómo Vamos, 2020)





- Por último, en el diagnóstico se mencionan los elementos con los que, en el marco de una ciudad inteligente, la ciudad no cuenta. Se señala la falta de una plataforma central para la gestión de todos los proyectos de gestión pública, la falta de una plataforma que permita la conexión de diferentes dispositivos y aplicaciones que generen datos, el no uso de nuevas tecnologías en la estrategia de seguridad de la ciudad y la ausencia de una cultura de considerar los datos como un activo con valor pública. Estas afirmaciones no se hacen con base en datos, cifras o referencia a estudios o fuentes que las sustenten.

### Objetivo

- El objetivo que se propone en este componente es *“Desarrollar iniciativas orientadas a modernizar y mejorar la gestión pública, habilitar la toma de decisiones de la administración con información disponible, integrada y confiable, así como habilitar nuevos mecanismos de participación ciudadana.”* (p.207) Este objetivo deja por fuera varios elementos que se mencionan en el diagnóstico: la necesidad de mejorar la conectividad, la intención de generar valor público a través de los datos y la utilización de dichos datos para estrategias de seguimiento a la inversión pública o de seguridad. Adicionalmente, se relaciona más con temas de gestión pública, que se pueden enmarcar en la línea estrategia de gobernanza y gobernabilidad, que con la estrategia de desarrollo económico de Valle de Software.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Iniciativas usando analíticas a partir del lago de datos	Número	1	15	DAP - Subdirección de Información - Unidad UPI Subsecretaría de TI	No hay claridad sobre que cuál es el criterio para clasificar una acción como “iniciativa”. Teniendo en cuenta que la estructura administrativa del municipio de Medellín está compuesta por 23 secretarías y 55 subdirecciones, la meta de 15 iniciativas parece poco ambiciosa, asumiendo una sola iniciativa por subdirección significaría que solo el 27% de ellas utilizan analíticas del lago de datos de la administración. Se recomienda plantar la meta en términos de porcentaje sobre el total de iniciativas.
Cobertura de conectividad sobre infraestructura neutra en la ciudad	Porcentaje	ND	80	DAP - Subdirección de Información - Unidad UPI Subsecretaría de TI	







Trámites y servicios digitales y/o simplificados en beneficio de la ciudadanía	Porcentaje	48,87	100	DAP - Subdirección de Información - Unidad UPI Subsecretaría de TI	No hay claridad sobre el criterio para considerar un trámite o servicio como simplificado. La meta que la totalidad de los tramites y servicios sean digitales o simplificados es ambiciosa.
Implementaciones exitosas ganadoras de los retos de innovación organizacional	Porcentaje	ND	3	DAP - Subdirección de Información - Unidad UPI Subsecretaría de TI	No hay claridad sobre cuál es el criterio para definir una "implementación exitosa". El indicador se presenta como porcentaje, de modo que una meta de 3% es muy poco ambiciosa. Los retos de innovación organizacional no se mencionan en ningún apartado del documento, por lo que no hay claridad sobre cómo se conecta con el objetivo del componente.
Secretaría TI creada y articulada con las entidades centralizadas del Municipio	Número	0	1	Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete	No hay claridad sobre el criterio para considerar la secretaria como articulada. No es un indicador relevante para medir el logro del objetivo propuesto en el componente. Se recomienda utilizar de resultado, sobre los efectos en términos de gestión público que pretende mejorar.
Trámites y servicios inventarias, simplificados y/o digitalizados	Número	ND	93	Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía	Hay un error en el nombre del indicador. Se desconoce que se entiende por "servicios inventarias (SIC)". En cualquier caso, parece medir lo mismo que el indicador nro.3 que se plantea en este componente, con la diferencia de que en este la meta y el indicador se plantean en términos de números de trámites y servicios.

### Indicadores propuestos

A continuación, se presenta una serie de indicadores de la Agenda ODS, y otras fuentes disponibles en la ciudad, que permiten medir el avance en el objetivo propuesto en el componente.

Indicador	Línea base 2018	Meta	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Número de suscriptores a internet dedicado (banda ancha + banda angosta) por mil hab.	225	N. A	Secretaría de Desarrollo Económico	Fuente: Ministerio TICS. Línea Base 2017. Indicador que permite medir el avance en la conectividad a internet de los habitantes de la ciudad.





Implementación de la estrategia de Gobierno en línea (GEL)	76%	90%	Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la Información	Se incluye este indicador de la Agenda ODS con su meta 2025, que en sintonía con lo que se propone en el componente pretende medir el avance en la implementación de la estrategia GEL
Porcentaje de Hogares con Acceso a Internet (Comuna 1: Popular)	42%	N. A	Departamentos Administrativo de Planeación	Línea Base 2017. Dada la importancia del cierre de brechas que existe en la ciudad en materia de conexión a internet, se incluye este indicador tomando como criterio a la comuna 1( el territorio urbano, con menor cantidad de hogares con acceso a internet)

### Programas

- Gobierno Digital:** Hace referencia a la política de Gobierno Digital, pero no a la Estrategia de Gobierno en Línea (GEL) que ha venido implementándose desde 2014 en la ciudad ni al plan Estratégico de Tecnología de la Información, que tiene vigencia hasta el 2020.
- Ciudad Inteligente:** El programa tiene una descripción muy amplia, se propone desarrollo de “proyectos misionales” basados en tecnologías de la cuarta revolución industrial para el cierre de brechas. Se hace necesario una mayor delimitación sobre que tipo de proyectos misionales y como contribuyen al objetivo propuesto en el componente. Adicionalmente, la amplitud del objetivo en materia del despliegue de una infraestructura tecnológica en la ciudad, no tiene correspondencia con los recursos que se le asignan a este programa en el Plan Plurianual de Inversión.
- Gobernanza de Datos:** Este programa, que se puede relacionar más con el objetivo de la línea estratégica 5 (Gobernanza y Gobernabilidad) tiene asignados el 15,4% los recursos de la línea de Valle del Software de acuerdo con el Plan Plurianual.

## Componente 3. Productividad, competitividad e internacionalización

### Justificación

- Se plantea como justificación que el cierre de brechas entre países ricos y pobres solo es posible si los países evolucionan hacia sectores productivos de mayor valor agregado y complejidad; para lo cual se debe adquirir nuevas capacidades productivas mediante la incorporación de nuevos conocimientos y tecnología. Se plantea que para avanzar hacia una producción de mayor complejidad se debe aprovechar las economías de escalas de conocimiento, con el fortalecimiento de las redes de individuos, empresas, científicos y otros actores sociales.





- Llama la atención que, más allá de mencionar que estas nuevas dinámicas y transición hacia un modelo productivo de mayor complejidad generará un aumento en el valor de la producción y en el ingreso local, no se mencionan efectos sobre la calidad de vida de las personas.

### Diagnóstico

- En cuanto a la productividad, competitividad e internacionalización se señala que el reto está en aumentar la sofisticación del aparato productivo e incrementar la complejidad de los bienes que se producen. En el diagnóstico se señala la baja productividad laboral, alta proporción de microempresas, baja intensidad tecnológica en la industria manufacturera de la ciudad y baja complejidad en las categorías de exportación de la región.
- Se señala la gran proporción de microempresas que existe en la ciudad de Medellín (87%) y que el sector comercio, principal sector económico del país y de la ciudad, este asociado con baja productividad. Se plantea que ambas características generan limitaciones a las inversiones en ID+i (por el bajo nivel de activos de las microempresas) y para transitar hacia productos de mayor complejidad y valor agregado.
- Se señala la baja proporción de industrias con producción de alta intensidad tecnológica (14,2%) y se muestra cómo distribuye la producción de este tipo de industrias; se presenta un cuadro donde se puede apreciar a grandes rasgos la distribución entre sectores, pero no se incluyen cifras sobre valor de la producción o porcentaje dentro del total.
- Se menciona la baja complejidad de las principales categorías de exportación de Medellín y la región metropolitana, y se resalta la brecha que existe entre lo que la ciudad exporta y las capacidades productivas necesarias para trascender a la exportación de productos de mayor complejidad
- Se hace referencia a la labor de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y la región metropolitana -ACI- en la gestión de recursos de inversión y atracción de empresas. Pero, aunque se presentan las cifras de inversión en 2019 y las empresas de CTI que se instalaron en la ciudad en 2018, no se discute la evolución de estas cifras en años anteriores ni se emite juicios de valor sobre si es un valor que se requiere incrementar o mantener.
- Se deja por fuera del diagnóstico elementos sobre la estructura y evolución de la base empresarial de la ciudad, mientras en 2009 la densidad empresarial era de 26,4 empresas por cada 100 mil habitantes, para 2018 este número incrementó hasta





40,6. Además no se menciona la brecha que existe en la ciudad en cuanto a la distribución de las unidades empresariales, hay un contraste entre zonas con alto número de empresas y zonas con muy baja densidad empresarial. En 2018, las comunas de La Candelaria, El Poblado, Laureles-Estadio y Belén fueron las que registraron un mayor número de empresas, agrupando más de la mitad de las unidades empresariales de la ciudad (53%); mientras que Popular, Santa Cruz, Villa Hermosa y Manrique fueron las comunas con menor número de empresas formales; al comparar con las cifras de desempleo por comuna de 2017 se encuentra que los territorios con menor dinamismo empresarial se corresponden con los que registran mayores tasas de desempleo. (Medellín Cómo Vamos, 2020)

- No se mencionan datos sobre la estrategia clúster, su evolución y contribución a la generación de empleo y valor agregado en la ciudad y se excluye del diagnóstico el tema de la informalidad empresarial que existe en la región.
- No se hace referencia a cifras sobre la competitividad de las empresas de la ciudad, según el Índice de Competitividad de Ciudades del Consejo Privado de Competitividad (2018), Medellín ocupa la segunda posición en materia de competitividad de ciudades en Colombia, sólo superado por Bogotá.
- Si bien se menciona la gran proporción de microempresas presentes en la ciudad, no hay análisis de las barreras que éstas enfrentan para la supervivencia y aún más para la incorporación de nuevas tecnologías. Las microempresas son una parte fundamental de la dinámica económica de la ciudad; en 2018 representaban el 86,8% de las empresas formales de Medellín, mientras que las pequeñas, medianas y grandes constituían el 13,2% (Medellín Cómo Vamos, 2018). Según el Centro de Estudios de la Microempresa, éstas enfrentan condiciones más duras para la supervivencia: de las empresas constituidas en un año determinado, cinco años después ha desaparecido el 50,9% de las microempresas frente al 12,3% de las pymes (pequeñas y medianas). Adicionalmente, en el marco del COVID-19, es importante que se consideren las posibles dificultades en materia de sostenibilidad financiera que pueden enfrentar, de modo que se planteen estrategias que permitan auxiliar a este tipo de empresas que tienen un peso tan importante en la base empresarial de la ciudad.
- Por último, en el diagnóstico no hay mención al sector turismo. A pesar de que es uno de los siete clústeres priorizados en la ciudad y que de acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana 2019 (Medellín Cómo Vamos, 2019) fue una de las tres





propuestas ciudadanas priorizadas en materia de Desempeño Económico, no parece ser un eje central en la forma como está planteada la estrategia de Valle del Software.

### Objetivo

- El objetivo que se propone en el componente es “Promover el desarrollo de las capacidades productivas de las empresas de la ciudad para avanzar hacia la creación y exportación de productos de mayor complejidad y valor agregado”.
- En este objetivo quedan por fuera elementos como la promoción del turismo (a pesar de que se incluye un programa al respecto), la formalización empresarial, y fortalecimiento de microempresas, con miras a aumentar la generación de empleo y el valor agregado.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Inversión atraída para MiPymes de alto impacto	Millones de USD	NA	4	Secretaría de Desarrollo Económico	No hay precisión sobre si es un monto de inversión anual, o acumulado del cuatrienio. No hay precisión sobre el criterio específico para clasificar una Mipyme como de “alto impacto”. No se especifica si la inversión es con destinación específica, para mejorar capacidades productivas o incorporación de conocimiento y tecnología. En relación con la meta, parece poco ambiciosa, ya que las Mypymes constituyen el 99,2% del total de empresas de la ciudad (Medellín Cómo Vamos, 2020), pero el monto propuesto 4 millones de USD, representa solo el 2,38% de las inversiones nuevas que se realizaron en 2019 (p.213 ACI. Anteproyecto Plan de Desarrollo 2020-2013)
Empresas foráneas establecidas en la ciudad	Número	70	135	Ruta N	No hay claridad sobre el año al que corresponde la línea de Base. El indicador se plantea en función de empresas foráneas totales, sin hacer distinción a que sean de alta base tecnológica o que creen productos de alta complejidad. Hacer esta precisión podría hacer que el indicador sea más adecuado para medir el logro del objetivo propuesto en este componente.
Monto de cooperación técnica y financiera nacional e	Millones de USD	37,3	38	Agencia de Cooperación Internacional de Medellín y el	El indicador se plantea en términos de cooperación “recibida”, sin hacer referencia a la destinación de estos recursos a un programa u objetivo particular. La meta de 38 millones de dólares puede considerarse poca ambiciosa, dado que representa un incremento de 1,8% respecto a la línea





internacional recibida.				Área Metropolitana (ACI)	base. Al analizar la evolución de este indicador en años anteriores se tiene que en el cuatrienio anterior pasó de 31,88 a 37,32 millones, incrementándose en 17% (Alcaldía de Medellín, 2020).
Empresas que al terminar su acompañamiento incorporan procesos estandarizados para mejorar su productividad	Porcentaje	NA	80	Secretaría de Desarrollo Económico	El indicador se queda en la medición la aplicación del proceso estandarizado, pero no recoge el efecto de que en las empresas acompañadas haya habido incrementos en la productividad.
Centros de experiencia Parque Arví en funcionamiento	Número	ND	2	Corporación Parque Arví	Indicador no tiene relación con la línea y el componente. No se especifica en qué consisten estos centros ni su relación con el objetivo del componente.

Es importante señalar que:

- Todos los indicadores de los componentes de esta línea se presentan como indicadores de resultado; sin embargo, de acuerdo con la definición del DNP (s.f) la mayoría hace referencia a indicadores de producto.
- Para ningún indicador se incluye ficha técnica, por ende, no hay claridad sobre metodología de cálculo, periodicidad o fuente de información. Adicionalmente, para los casos en los que aplica, no hay claridad sobre el año al que corresponde la línea de base.
- Los indicadores propuestos 1) No permiten capturar el avance de la ciudad hacia una producción más diversificada y compleja. Se incluye un indicador que pretende medir procesos implementados para aumentar la productividad de las empresas de la ciudad, pero esto no necesariamente significa más diversificación y complejidad en los productos. También se incluyen indicadores, como el de inversión atraída para Pymes y monto de cooperación técnica y financiera recibida, que tampoco implican inequívocamente un avance en la creación y exportación de productos de mayor complejidad y valor agregado. 2) Se incluyen indicadores que no tienen ninguna relación con la justificación, diagnóstico y objetivo planteado en este componente,





como el de “Centros de Experiencia Parqué Arví en funcionamiento”, que, además, no había sido mencionado anteriormente en ningún apartado de la línea estratégica.

### Indicadores propuestos

A continuación, se presenta una serie de indicadores de la Agenda ODS, y otras fuentes disponibles en la ciudad, que permiten medir el avance en el objetivo propuesto en el componente.

Indicador	Línea base 2018	Meta	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita (Porcentaje)	3.47	3.8	Departamento Administrativo de Planeación	Se incluye la meta 2025 propuesta en la Agenda ODS. Indicador que permite medir el crecimiento y aumento de valor agregado. A la hora de fijar una meta para el cuatrienio se debe tener en cuenta los efectos que pueden tener sobre la economía de la ciudad la pandemia del COVID-19.
Producto Interno Bruto real por persona empleada (Porcentaje)	40.48	48.2	Departamento Administrativo de Planeación	Se incluye la meta 2025 propuesta en la Agenda ODS. Indicador que permite medir incrementos en la productividad laboral en la ciudad.
Microempresas que solicitaron un crédito (Porcentaje)	N.D	17.9	Secretaría de Desarrollo Económico	Se incluye la meta 2025 propuesta en la Agenda ODS. Indicador que permite medir la intención de las microempresas a acceder a fuentes de financiación para emprender procesos de mejora en sus capacidades productivas. Este indicador, y la meta asociada son importantes, dado que para la supervivencia de las microempresas, en el marco de la crisis del COVID-19, el acceso a recursos financieros es un factor fundamental.
Microempresas que solicitaron y obtuvieron un crédito (Porcentaje)	N.D	96.9	Secretaría de Desarrollo Económico	Se incluye la meta 2025 de la Agenda ODS. Indicador que permite medir el acceso de microempresas a fuentes de financiación para emprender sus procesos de innovación y mejora de capacidad productiva. Este indicador, y la meta asociada son importantes, dado que, para la supervivencia de las microempresas, en el marco de la crisis del COVID-19, el acceso a recursos financieros es un factor fundamental.
Alianzas para el desarrollo (Inversiones extranjeras directas (IED), cooperación recibida y cooperación ofertada) como porcentaje del	12.32	30	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el área metropolitana - ACI	Se incluye la Meta 2025. Los recursos que se captan en el marco de alianzas para el desarrollo podrían destinarse a atender los requerimientos de recursos para hacer frente a las necesidades económicas y de la ciudad en el marco de la pandemia del COVID-19.





presupuesto municipal anual ejecutado.				
Monto de Alianzas para el desarrollo (Inversiones extranjeras directas (IED), cooperación recibida y cooperación ofertada)	270.49	306.1	Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el área metropolitana - ACI	Se incluye la Meta 2025.
Empleos generados por actividad relacionada con el turismo	2972	N.A	Secretaría de Desarrollo Económico	Se incluye la Meta 2025. Indicador que permite medir el fortalecimiento y promoción del sector turismo en la ciudad, así como su capacidad de generación de empleo.
Empresas por cada 100 mil habitantes	40.6	50	Secretaría de Desarrollo Económico	Se incluye Meta 2025. Indicador que permite medir la ampliación de la base empresarial en la ciudad
Representación de la industria manufacturera en el PIB municipal	18.10%	N.A	DAP	Indicador que permite medir la importancia relativa del sector industrial en la producción de la ciudad.
Valor de las exportaciones en millones de dólares FOB	4442	N.A	DAP	Indicador que permite medir el avance en la internacionalización de la región.
Tasa de crecimiento de las exportaciones (Antioquia)	-0.8%	N.A	DAP	Indicador que permite medir el avance en la internacionalización de la región.
Tasa de liquidación empresarial	10.3%	N.A	Secretaría de Desarrollo Económico	Indicador que permite medir el avance en capacidades productivas y financieras de las empresas de la ciudad. Es importante que desde la administración municipal se lideren estrategias que, en el marco de la situación poscrisis del COVID 19, permitan la supervivencia de las empresas de la ciudad.
Empresas internacionales instaladas en la ciudad y el distrito de innovación	62	N.A	RutaN - Secretaría de Desarrollo Económico	Indicador del Plan Local. Indicador que permite medir avance en la internacionalización y orientación hacia productos más complejos (por encontrarse en el distrito de la innovación)

### Programas

Para el componente 3 se proponen cuatro programas:







1. **Muévete a Medellín:** se propone incluir en este programa acciones orientadas a la creación de vínculos entre las empresas extranjeras y las mipymes que apoyen los programas de fomento exportador en áreas específicas de modernización de las empresas, transferencias de tecnología, mejoramiento de prácticas empresariales, mejoramiento de acceso a recursos financieros y a los mercados.
  2. **Transformación digital empresarial:** La transformación digital de las empresas, debe realizarse desde una perspectiva de pertinencia y eficacia en función del estado de evolución de estas, requerirá de proyectos y acciones orientadas a la generación de espacios para que las mipymes se apropien de las herramientas digitales disponibles en el mercado, con el fin de mejorar su oferta de productos o servicios, de cara al mercado nacional e internacional
  3. **Internacionalización empresarial:** este programa debe considerar no solo la ampliación sino también el fortalecimiento de la base exportadora, incluyendo acciones enfocadas al acompañamiento de las nuevas empresas que incursionan en mercados externos para soportar su permanencia; así como la asesoría y el acompañamiento a empresas que quieren acceder a nuevos mercados o incursionar en la comercialización de nuevos bienes o servicios; sobre todo en el marco de la recuperación poscrisis del COVID-19.
  4. **Medellín destino Inteligente:** Este programa debe considerar los proyectos y acciones que materialicen los ejes de intervención definidos en el Plan de Estratégico de Turismo 2018-2024.
- Los programas propuestos no se hacen una priorización de zonas, actores y tipos de empresas, que permitan generar un cierre de brechas. Al respecto, se recomienda priorizar empresas, emprendimientos y empresarios de las zonas de la ciudad que tienen menor densidad empresarial y más altas tasas de desempleo; así mismo, hacer énfasis en el fortalecimiento y mejora de capacidades en las microempresas, por ser el tipo de empresas con más barreras para la supervivencia.
  - Adicional a estos programas es pertinente incluir otros que se enfoquen a la ampliación de la base empresarial formal y el fortalecimiento empresarial.

## Componente 4. Talento Humano y empleo

### Justificación

- Se plantea que el éxito de la estrategia de Valle del Software está condicionado por la disposición de talento humano y que en este sentido se convierte en una oportunidad de generación de empleo, especialmente en un año como 2019, donde la tasa de desempleo es de 12,2%.





- No se considera el comportamiento histórico al alza de la tasa de desempleo, ni se señala que, según la cifra de 2019, se alcanzaría el nivel de desempleo más alto de los últimos 8 años. En este componente, el énfasis no se coloca en el creciente desempleo como problema público sino en la importancia de la disponibilidad de talento humano con formación en STEM y áreas TIC para poder implementar la estrategia de Valle del Software; en virtud de la cual se espera generar empleo, al conectar la demanda de las industrias del Valle del Software con la oferta de personal capacitado en estas áreas.

### Diagnóstico

- La síntesis diagnóstica se centra en seis elementos: el desempleo por género y juvenil, la inmersión de las unidades educativas en STEM, la formación de profesionales en STEM, las iniciativas existentes en la ciudad para la formación de capacidades en estas áreas y la participación de las mujeres en este tipo de actividades.
- Se analiza la evolución de la tasa de desempleo por género y juvenil, destacándose la necesidad de abordar dos problemas críticos en cuanto a empleo en la ciudad: la brecha de género y el desempleo en jóvenes. Respecto al desempleo juvenil, se toman datos de Medellín Cómo Vamos -MCV- para la región metropolitana y se colocan si correspondieran a Medellín; además, el rango de edad de la tasa de desempleo juvenil que se presenta es erróneo, la cifra calculada por MCV, con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, corresponde a la tasa de desempleo para jóvenes entre 14 y 18. En el diagnóstico no se incluyen datos sobre la tasa de desempleo de mujeres jóvenes, el grupo poblacional que evidencia la mayor vulnerabilidad en el mercado laboral, de acuerdo con el Informe de Calidad de Vida 2018 (Medellín Cómo Vamos, 2019), registrando cifras de 23,2% en 2018 (Datos para Medellín y la región metropolitana).
- Se presentan cifras que resaltan el bajo nivel inmersión de las instituciones educativas de la ciudad en STEM y se señala que este hecho puede influenciar niveles superiores de educación, dando como resultado un decrecimiento en el número de estudiantes que anualmente inicia carreras relacionadas con el sector. Como resultado de los anterior, se señala un déficit de más de 53.000 profesionales en STEM, sin clarificar si esta cifra es de carácter nacional, regional o local.
- Se mencionan algunos los esfuerzos existentes en la ciudad orientados al fortalecimiento de competencias en áreas TIC; pero, a excepción de señalar el número de empleos generados desde RUTA N, no se hace un balance sobre el resultado y alcance de esas iniciativas.





- Se señala la brecha de género en actividades STEM, en las que las mujeres tienen una participación menor que la de los hombres.
- Los seis retos que, de acuerdo con el documento, se desprenden del diagnóstico realizado son: 1) Bajo nivel de inmersión en STEM de las instituciones de educación, 2) Bajo número de graduados en el área, con un gran déficit de profesionales 3) Bajo número de Instituciones Educativas que ofrecen la media técnica, 4) Desarticulación entre los diferentes niveles de formación, 5) Incipientes programas de formación para el trabajo por fuera de la formación tradicional, 6) Alta brecha de género. Sin embargo, los retos 4 y 5, no son conclusiones que se puedan derivar a partir de los datos y análisis que se presentan en la síntesis diagnóstica.
- En materia de empleo, se deja por fuera del diagnóstico el análisis de la evolución de la tasa de desempleo de la ciudad y la región, sin mencionarse que ésta ha evidenciado una tendencia al alza, alcanzándose en 2018 la más alta de los últimos cinco años (11,7%). Además, a pesar de que la estrategia de Valle del Software afirma plantearse con un enfoque territorial, no se incluye en el diagnóstico las cifras sobre desempleo por comunas, que evidencian que existe una brecha territorial, la posibilidad de vincularse al mercado laboral no es igual en todos los corregimientos y comunas de Medellín. La zona nororiental (Popular, Santa Cruz, Manrique y Aranjuez), junto con Doce de Octubre y Villa Hermosa presentan las mayores tasas de desempleo, más del doble que las que se registran en Guayabal, Belén, Laureles-Estadio y El Poblado, las de menor nivel de desempleo; en 2017, la tasa de desempleo en Popular fue 6,5 veces la de El Poblado. (Medellín Cómo Vamos, 2020).
- Igualmente, en materia de empleo, en el diagnóstico no se menciona el problema de la informalidad laboral. De acuerdo con el Informe de Calidad de Vida 2018, en Medellín y la región metropolitana 4 de cada 10 trabajadores es informal (42%), con las consecuencias que esto puede tener en materia de falta de protección social e inestabilidad en los ingresos, que hacen que ante contingencias como las del COVID 19 este grupo de trabajadores informales se conviertan en población vulnerable.
- En cuanto a la brecha de género, no se incluyen en el diagnóstico cifras sobre la menor participación y ocupación de las mujeres en el mercado laboral, ni sobre la brecha salarial. En 2018, la tasa global de participación femenina en la región metropolitana fue de 57,3% (17,4 puntos porcentuales -pp- menor que la de los hombres) y la tasa de ocupación fue de 49,5% (17,6pp más baja que la del sexo masculino). En 2018 en Medellín y la región metropolitana una mujer ganó en promedio 85% del salario de un hombre. (Medellín Cómo Vamos, 2020).





- Tampoco se hace referencia a la mayor vulnerabilidad laboral de los jóvenes de hogares de bajos ingresos. En Medellín y la región metropolitana el desempleo juvenil se agudiza en los niveles de ingreso más bajos, pasando de 8%, para los jóvenes del quintil de mayor ingreso, a 23% en el quintil de menor ingreso (Medellín Cómo Vamos, 2020)

### Objetivo

- El objetivo que se plantea en este componente es *“Conectar la oferta con la demanda requerida por las industrias soporte de la estrategia del Valle del Software, mediante la transformación educativa a todos los niveles y el desarrollo de iniciativas que permitan la formación de un gran número de personas capacitadas para el trabajo en áreas relacionadas.”* (p.218)
- En este objetivo no incluye el cierre de la brecha territoriales (por comunas y corregimientos), poblacionales (vulnerabilidad de los jóvenes) ni de género (en materia de desempleo y de formación STEM) y no se propone de forma explícita fomentar la generación de empleo en el corto, mediano y largo plazo para frenar el alza en la tasa de desempleo que desde hace cuatro años se registra en la ciudad.

### Indicadores de resultado del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Personas cualificadas en habilidades para la cuarta revolución industrial	Porcentaje	25	45	Secretaría de Desarrollo Económico	No hay claridad sobre la fuente ni el año al que corresponde la línea base de este indicador. El indicador se presenta como porcentaje, pero no se especifica como porcentaje de qué.
Empleos decentes generados en sectores tradicionales con programas de acompañamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico	Número	9.315	12.110	Secretaría de Desarrollo Económico	No hay claridad sobre la fuente ni el año al que corresponde la línea base de este indicador. No se especifica el criterio para definir un empleo como “decente”. Además, dado el objetivo del componente, en el que se hace énfasis en las industrias soporte de la estrategia Valle del Software, no hay claridad sobre por qué se propone un indicador de empleos generados en sectores tradicionales.





Empleos generados en la nueva economía del Valle del Software	Número	4.961	6.449	Secretaría de Desarrollo Económico	No hay claridad sobre la fuente ni el año al que corresponde la línea base de este indicador. No se especifica que se entiende por “nueva economía del Valle del Software”, y surge la interrogante de que si es “nueva” porque ya existe una línea base 4961 empleos generados. Adicionalmente, el indicador se presenta como número, pero no especifica si la meta es en términos acumulados y se propone pasar de 4961 a 6449, es decir aumentar en 1488 el número de empleos, en cuyo caso la meta es muy poco ambiciosa; o si la meta es la generación de 6449 empleos nuevos en el cuatrienio, lo cual de igual forma es una meta baja, teniendo en cuenta que no representa ni el 3% de los desempleados del Valle de Aburrá.
Empleos temporales generados a partir de eventos apoyados desde la Secretaría de Desarrollo Económico	Número	215.409	323.114	Secretaría de Desarrollo Económico	No hay claridad sobre la fuente ni el año al que corresponde la línea base de este indicador. No se entiende la conexión entre la generación de empleos temporales y el objetivo propuesto en el componente. Adicionalmente, en 2019 hubo en toda la región metropolitana 252.500 desempleados, por lo que la meta plantea de generar 323.114 empleos temporales es mayor al número total de desempleados de todo el Valle de Aburrá y se debe revisar.
Empleos generados por empresas que pertenezcan a industrias de la cuarta revolución industrial	Número	ND	50.000	Secretaría de Desarrollo Económico	No se especifica si se incluyen empresas nacionales y extranjeras. Este indicador está estrechamente relacionado con el tercer indicador de este componente “Empleos generados en la nueva economía del Valle del Software” dado que las empresas de la cuarta revolución industrial se pueden considerar como de la nueva economía del Valle del Software; sin embargo, las metas no tienen relación alguna, mientras en el tercer indicador se establece como meta 6449 empleos, en este se propone 50.000 empleos.
Pequeñas y Medianas empresas e iniciativas de mujeres fortalecidas	Número	ND	20	Secretaría de Desarrollo Económico	El indicador y la meta se presentan en número, lo cual es una medida que no dice nada sobre el avance en el fortalecimiento de las iniciativas de mujeres en la ciudad. No se especifica cual es el criterio para definir una empresa o iniciativa como “fortalecida”, si es por ejemplo la participación en programas de acompañamiento, obtención de microcréditos u alguna otra. Además, no se puede considerar un indicador relevante para medir el cierre de brechas de género en la ciudad, en materia





					de desempleo, participación en STEM, ingresos u otros problemas identificados.
--	--	--	--	--	--

**Es importante señalar que:**

- Todos **los indicadores de los componentes de esta línea se presentan como indicadores de resultado**; sin embargo, de acuerdo con la definición del DNP (s.f) la mayoría hace referencia **indicadores de producto**.
- Para ningún indicador se incluye ficha técnica, por ende, no hay claridad sobre metodología de cálculo, periodicidad o fuente de información. Adicionalmente, para los casos en los que aplica, no hay claridad sobre el año al que corresponde la línea de base.
- No se incluyen indicadores que midan el avance en cuanto a la mayor inmersión de instituciones educativas en STEM y aumento de profesionales graduados en estas áreas
- No se incluyen indicadores ni metas sobre los dos problemas identificados como críticos en cuanto a empleo en la ciudad: la **brecha de género y el desempleo en jóvenes**.

**Indicadores propuestos**

A continuación, se proponen una serie de indicadores disponibles para la ciudad, que se relacionan con este componente, se incluye la meta cuando aplique y la respectiva justificación o comentario.

Indicador	Línea Base 2018	Meta	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Tasa de formalidad laboral	57.63%	66.83%	Departamento Administrativo de Planeación	Meta 2025. Indicador de la agenda ODS de Medellín que permite medir el impacto de la estrategia del Valle del Software en la formalización laboral.
Tasa de desempleo en jóvenes entre los 18 y 28 años	19.96%	15.32%	Departamento Administrativo de Planeación	Meta 2025. Indicador de la agenda ODS de Medellín que permite medir el efecto en la empleabilidad de los jóvenes de la estrategia del Valle del Software
Tasa de desempleo	11.24%	9.00%	Departamento Administrativo de Planeación	Meta 2025. Indicador de la agenda ODS de Medellín que permite medir el efecto de la estrategia del Valle del Software en la generación de empleo. Asumiendo las cifras del mercado laboral de 2018 del Valle de Aburrá, la generación de 50.000 empleos que se propone podría





				disminuir la tasa de desempleo, llevándola a 9.6% (cálculos Medellín Cómo Vamos), por lo que esta puede ser una meta apropiada para el cuatrienio.
Tasa de desempleo mujeres	12.2%	10.5%	Departamento Administrativo de Planeación	Meta 2023. Indicador del Plan Local de empleo que permite medir la brecha de género en materia de empleo
Razón de la población ocupada con educación superior por cada 10 ocupados	8.39	8.4	Departamento Administrativo de Planeación	Meta 2023. Indicador del Plan Local de empleo que permite medir disponibilidad de talento humano calificado para industrias de Valle del Software.
Mujeres matriculadas en Medellín en matemáticas, ciencias e ingenierías	38876	N. A	Secretaría de Educación	Línea base 2016. Indicador priorizado en la política pública de mujeres del municipio Medellín que permite hacer seguimiento a la participación de mujeres en STEM
Tasa Global de Participación de mujeres en Medellín	57.4%	N. A	Departamento Administrativo de Planeación	Línea base 2017. Indicador priorizado en la política pública de mujeres del municipio Medellín para hacer seguimiento a la autonomía económica de las mujeres.
Número de personas que se gradúan de educación superior en algún programa ofrecido en Medellín con potencial para desarrollar actividades de CTel	506 técnica profesional, 14706 tecnología, 19010 universitaria, 7597 especialización, 24 maestría, 148 doctorado, en 2016	N. A	Secretaría de Educación	Línea base 2016. Indicador del Plan Educativo Municipal que permite medir disponibilidad de talento humano para industrias de Valle del Software.
Participación femenina en los programas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería e Innovación) en Medellín	37%	N. A	Secretaría de Educación	Indicador que permite medir la evolución de la brecha de género en participación actividades de STEM.





Tasa de desempleo de jóvenes entre 14 y 28 años que pertenecen a hogares de ingreso bajo (primer quintil de ingresos)	N. D	N. A	Departamento Administrativo de Planeación	Este indicador se propone con el fin de que se haga seguimiento a la brecha laboral que existe entre jóvenes de hogares de alto ingreso y de bajo ingreso. En el Valle de Aburrá la diferencia entre la tasa de desempleo de jóvenes de los hogares de menor ingreso y los de mayor ingreso fue de 15 puntos porcentuales en 2018 (Medellín Cómo Vamos 2019).
Tasa de desempleo de la zona noroccidental (Comunas Popular, Manrique y Aranjuez)	N. D	N. A	Departamento Administrativo de Planeación	Este indicador se propone con el fin de que la estrategia Valle del Software asuma un enfoque territorial, priorizando los territorios que registran las más altas tasas de desempleo. Se propone la zona nororiental porque Popular, Santa Cruz, Manrique y Aranjuez, son los territorios que históricamente presentan las mayores tasas de desempleo en la ciudad. (Medellín Cómo Vamos, 2018)

## Programas

1. Formación continua en tecnologías emergentes
2. Atracción de talento regional e internacional
3. Fortalecimiento de comunidades digitales y tecnológicas.
4. Inmersión empresarial.

Todos los programas están orientados a la generación de empleo calificado y formación en áreas STEM y afines, sin proponerse estrategias de empleo de corto, mediano o largo plazo para la población no cualificada. Esto supone un reto importante, dado que en el marco de la recuperación de Medellín luego de la pandemia del COVID 19, se requerirán estrategias e inversión que tengan impacto de corto plazo en el empleo; para mitigar los efectos económicos y sociales de esta pandemia, el problema de desempleo creciente en la ciudad no puede ser abordado únicamente desde la mejora de la empleabilidad y la formación para conectar oferta con demanda.

Los programas se plantean en forma general para todos los segmentos de la población, sin priorizar o hacer énfasis en los grupos poblacionales más vulnerables en el mercado laboral (mujeres, jóvenes, personas de bajo ingreso, personas de las comunas de mayor nivel de desempleo), lo cual podría generar el efecto indeseable de profundizar las brechas que existen. Si a este tipo de programas no se les da un enfoque que permita la formación de las personas que tienen más desventajas en materia de empleabilidad, se puede







correr el riesgo, de que accedan a éste los segmentos poblacionales más privilegiados, ampliándose las desigualdades en materia de ingresos y empleos que existen en la ciudad.

En cuanto a la financiación de estos programas, de acuerdo con lo que se propone en el Plan Plurianual, hay una distribución de recursos que no corresponde con los objetivos esgrimidos en la estrategia Valle del Software. Se señala que una de las condiciones para el éxito de esta estrategia de desarrollo económico es la formación de talento humano capacitado; sin embargo, la destinación de recursos para el programa de Formación en tecnologías emergentes, no refleja que esta sea una apuesta estratégica del municipio (con 0,07% de la inversión del cuatrienio).

## Línea Estratégica 5. Gobernanza y Gobernabilidad

### Justificación y enfoque

- La línea se fundamenta en los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, que, en ambos casos, presentan definiciones erróneas y pecan por la ausencia de fuentes bibliográficas con criterio técnico. En el texto, gobernanza se define como una relación estrecha entre Estado y ciudadanía, más como una forma de buen gobierno, gobierno abierto, gobierno democrático, rendición de cuentas o conceptos similares. En vez de definirse como un fenómeno político en el cual múltiples actores de diversos sectores -público, privado, social, academia, organizaciones internacionales e individuos- inciden en la toma de decisiones sobre asuntos públicos; o, como una estrategia -gobernanza colaborativa- que permite la coordinación de los múltiples actores que tienen incidencia en la toma de decisiones sobre asuntos públicos con el fin de generar sinergias en definir objetivos comunes y compartir recursos -capacidades, conocimiento, información, financieros o de tiempo- para alcanzarlos.
- Por otra parte, gobernabilidad en el texto se define como la capacidad del gobierno de gobernar, definición ambigua que se desdibuja toda vía más cuando se retoma el concepto del PNUD de gobernabilidad democrática -un tipo de gobernabilidad, no el concepto general-, definido como la relación entre gobierno y ciudadanía en el marco de los Derechos Humanos; definición que no dista mucho de la propuesta en gobernanza, lo cual genera confusión conceptual, y tampoco se acerca a definiciones relacionadas a gobierno directo entendida como la capacidad del gobierno de llevar a cabo los intereses establecidos por tomadores de decisión mediante una burocracia -sin atender a un sentido negativo- que permite su materialización: garantizar la seguridad, administrar el gasto y controlar el fisco. Con ambas definiciones erróneas y deficientes,





el sustento conceptual de la línea que determina su comprensión de los problemas públicos, formulación de objetivos, propósitos y programas, está mal fundamentada.

- La línea afirma que la implementación de los componentes requiere la participación de las personas para lograr las metas del Desarrollo Sostenible, y así garantizar el Estado de Derecho. Sin embargo, no se define cómo esa participación generará este efecto, pues no se indican procedimientos específicos que garanticen el éxito del proceso. De nuevo la ambigüedad del enunciado conlleva a sentidos vacíos de la propuesta. A esto se suma, la poca claridad sobre conceptos como “coproducción”, “saberes situados”, e “inteligencia territorial”; es importante ser lo más descriptivo y preciso posible para entender el alcance de la línea y la coherencia entre los objetivos estratégicos, los componentes programáticos y los indicadores. En general, se reproducen conceptos vagos y generales a lo largo de la introducción.
- Ligado a lo anterior, la línea afirma que Medellín Futuro se alcanza mediante la construcción colectiva, la coproducción de conocimiento territorial, un modelo de gobernanza y gobernabilidad -hasta ahora no definido- que se estructura a partir de la sinergia de actores e inteligencias territoriales -definición diferente a las propuestas al inicio de la línea-, y tres (3) vectores dinamizadores de los componentes: (i) capacidad de agencia ciudadana, (ii) conocimiento e inteligencia territorial, y (iii) visión de territorios. Sin embargo, estos medios definidos podrían aglutinarse en un solo enunciado que no deje la fundamentación en un círculo de argumentos sinsentido, podría ser: Medellín Futuro requiere la participación de las comunidades para que incidan en la toma de decisiones a partir de su conocimiento sobre el territorio que habitan. Esto permitiría no caer en definiciones ambiguas. Seguido, se enuncian los vectores dinamizadores y su referencia a cada componente, pero no se indica cómo los vectores dinamizarán o moverán los componentes, dejando un vacío metodológico de la línea y por tanto dificultades para su implementación.
- Otro aspecto importante, es que no se incluye de forma contundente instrumentos de planeación como el Plan de Ordenamiento Territorial, ni los Planes de Desarrollo Local; además, no se expone una relación clara entre Medellín y Antioquia y Medellín y la región metropolitana del Valle de Aburrá. Esto es determinante pues son los instrumentos de planeación obligatorios y unas relaciones intergubernamentales vitales para la gobernanza del territorio. Incluso, no hay ninguna alusión a los arreglos institucionales en los que se participa con el sector privado, quedando desdibujado del concepto de gobernanza y de los tres vectores dinamizadores.





- De nuevo la línea retoma definiciones de gobernanza y gobernabilidad, en parte diferentes a las ya utilizadas, y con esto, genera un desorden en la redacción del texto, lo que permite inferir una falta de edición final y comprensión conceptual.
- Luego, la línea identifica los enfoques que acompañan a la gobernanza y la gobernabilidad como sustento de su formulación, pero no son definidos, tan solo enunciados, y tampoco se explica cómo estos enfoques canalizan los contenidos formulados en los componentes. Su mera enunciación no garantiza que fundamenten la línea. Ligado a esto, la alusión a la prospectiva como un enfoque es insuficiente.
- Posteriormente, la línea afirma que la gobernanza y la gobernabilidad territorial -otro tipo de gobernabilidad que se agrega, sumado al de gobernabilidad democrática- serán los medios de implementación de los componentes. Sin embargo, la deficiencia y ambigüedad conceptual, no permite definir cómo se lleva a cabo su función de medios para la implementación. Es de nuevo una mera enunciación.
- Luego, la línea identifica tres grandes núcleos programáticos: (i) soporte institucional y calidad de la participación, (ii) Articulación y conocimiento territorial, y (iii) Construcción de un futuro posible. Estos, no se definen o explican, mucho menos se menciona cómo se articulan con los conceptos fundamentales de gobernanza y gobernabilidad -ya erróneos-, los componentes, ni sus respectivos vectores dinamizadores. Pareciera que son tres (3) categorías que recaen en la misma idea antes propuesta: Medellín Futuro requiere la participación de las comunidades para que incidan en la toma de decisiones a partir de su conocimiento sobre el territorio que habitan. Además, ninguno de ellos da cuenta de problemas de intervención o de desafíos en sí mismos. Es necesario precisar cuál es el problema público y las causas que la línea intenta intervenir a través de los componentes, las líneas programáticas y los proyectos posteriores. No es claro, por ejemplo, en qué sentido la construcción de un futuro que se califica como posible es a su vez un núcleo problemático en el desarrollo de la ciudad.
- Seguido, la línea identifica siete (7) sectores de política pública, a saber, gobierno e institucionalidad, participación, planeación, paz, seguridad, cultura ciudadana, e información, datos y valor público -esta última de dos sectores-, en los cuales se encuentran los problemas públicos que la línea atenderá. Sin embargo, de nuevo no se enuncian ni explican los problemas públicos referidos, lo cual deja ver que hubo una definición de alternativas de solución sin problemas públicos previamente construidos a partir de datos objetivos. En relación con esto, cabe resaltar que la información es la base de la toma de decisiones, un insumo esencial para hacer análisis, evaluaciones e investigaciones que permitan afirmar que la toma de decisiones se base en evidencia, más que en información subjetiva como se realiza en este anteproyecto presentado.





- Al final, la línea identifica los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los que tiene relación -11, 16 y 17-, pero solo los enuncian, sin explicar la razón de su conexión con la metas o indicadores definidos en la Agenda 2030.
- En general, la visión del territorio que presenta la línea es absolutamente limitada, pues se basa en nociones muy amplias, de seguridad, paz, articulación y justicia. Para este modelo sería importante hablar de una visión compartida del desarrollo, y máxime si antecede la alusión a la agenda 2030 sería importante que quedase consignado una visión de largo plazo de cómo debe ser el territorio en cuanto a su desarrollo sostenible, donde se definan prioridades de acción para lograr esa visión futura de Medellín. Por último, en cuanto a la planeación integral con perspectiva de género, vale la pena cuestionar por qué solo con esa perspectiva, la que además no se visibiliza a lo largo del anteproyecto en términos de indicadores. También puede ser una perspectiva de ciclo vital y territorial, por ejemplo, que permitan orientar el cierre de brechas.

#### **Diagnóstico:**

- El diagnóstico en su totalidad es ininteligible, pues no hace un debido uso de los conceptos utilizados y hay una clara ausencia de fuentes de información que permitan identificar los problemas públicos que se intentarán resolver. Así pues, el diagnóstico comienza con afirmar que los problemas del desarrollo han sido históricamente diagnosticados y abordados mediante las dimensiones del desarrollo -sociocultural, ambiental, y económica-. Sin embargo, de nuevo no define los problemas a los que hace relación -ni la distinción entre aquellos problemas públicos referidos anteriormente y ahora estos del desarrollo-, y pareciera que hace referencia a los conceptos de gobernanza y gobernabilidad como los problemas del desarrollo -asunto que contradice las definiciones antes utilizadas de ambos conceptos- pues se dirige a cómo estos fueron formulados en los dos planes de desarrollo anteriores. Este ejercicio de problemas del desarrollo cae en un sinsentido y refleja la falta de lógica de la propuesta, así como la poca edición textual. Además, agrega que tanto gobernanza como gobernabilidad, serán articulados en Medellín Futuro como núcleos problémicos, lo que no permite entender si son conceptos fundamentales de la propuesta, medios para su implementación, enfoques, problemas públicos, o problemas del desarrollo.
- El primer hallazgo del diagnóstico radica en que la gobernanza y la gobernabilidad -entendidas como la relación política con la ciudadanía, otra definición sumada a los conceptos- no han sido articuladas -afirmación sin soporte empírico, salvo la lectura insuficiente hecha sobre los planes de desarrollo pasados- ni presentan indicadores para su seguimiento, monitoreo o evaluación -afirmación con sentido si se tiene en cuenta que ambos conceptos presentan una definición errónea, y por tanto,





ningún indicador se les podría asignar-. Ligado a esto, el diagnóstico identifica el Índice de Participación Ciudadana de Medellín -IPCM- como un indicador cercano a la gobernanza y la gobernabilidad; no obstante, el análisis confunde indicador e índice, además de no explicar la relación que hace entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad con los indicadores de “actores y prácticas” y “condiciones territoriales” respectivamente, dejando sin sustento la afirmación de que la gobernanza aporta más que la gobernabilidad en la calidad de la participación en Medellín. Sumado a esto, afirma que, de acuerdo con evidencia -no presenta ninguna-, la gobernabilidad y la institucionalidad pública ha tenido un fortalecimiento -no indica en qué aspectos-, para alcanzar una gobernanza cualificada -otra definición sumada al concepto y que no explica su sentido en el adjetivo asignado- representada por el IPCM por comunas.

- En referencia a lo anterior, cabe señalar que no es coherente que se haya históricamente diagnosticado un problema público y después sostener que no se cuenta con información suficiente. Además, no porque anteriores administraciones no hayan integrado en gobernabilidad y gobernanza la pregunta por la seguridad, la paz o la planeación territorial, no quiere decir ni evidenciar falta de articulación de la institucionalidad pública. Pese a que pueden reconocer el problema, la forma y el método para intervenirlo puede variar. Incluso, entendiendo a la gobernanza como aquellos arreglos institucionales entre el gobierno, el sector privado y social para la distribución del gasto y la provisión de bienes y servicios públicos; apoyarse en la capacidad de otros y establecer arreglos de coordinación para tal fin, constituye un medio para ampliar las capacidades de gobernabilidad de los gobiernos en el territorio. En ese sentido, datos asociados a alianzas, acuerdos, proyectos o arreglos para la provisión de bienes y servicios públicos, son en sí datos que dan cuenta de la relación gobernanza y gobernabilidad.
- Es impreciso sostener que “hasta el momento no se ha estructurado una propuesta clara por la gobernanza como fundamento de la gobernabilidad”. Todos los acuerdos que se hayan establecido entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil organizada o no, dan cuenta de procesos de gobernanza, que además se han constituido en mecanismos de trabajo y articulación con actores. La Oficina de las APP, entre otras figuras han tenido ese propósito.
- Posteriormente, afirma que las políticas, los planes, los programas y los proyectos, pese a que cumplen con aspectos normativos de participación ciudadana, hay evidencia -de nuevo no indica fuente alguna- de que la gobernanza fortalece la gobernabilidad y estas fortalecen el desarrollo -oración sin sentido explicativo de su relación causa-efecto planteada-, y que, por tanto, requieren una mayor atención -no define cuál o cómo- para que la gobernanza fortalezca la gobernabilidad y presente indicadores de resultados sobre cómo el relacionamiento horizontal -aspecto que se incluye en el concepto de gobernanza pero que el anteproyecto no lo hace- y el conocimiento territorial dinamizan y mejoran el desarrollo de ciudad -otro enfoque de desarrollo o definición que se agregaría al de humano y sostenible-.





- Al final, afirma que las brechas en el IPCM por comunas, refleja las brechas de gobernanza y gobernabilidad en los mismos territorios. Pero no presenta evidencia, fuente o relación lógica que defienda la afirmación.
- En general, en el diagnóstico no hay datos claros y concretos que ayuden a dimensionar los problemas públicos y los retos a los cuáles responden los componentes y los programas que integra la línea. En ese sentido, la estructura metodológica de la línea no es clara entre las intenciones, los problemas a resolver y los mecanismos de intervención del gobierno. No son claros los problemas y el encuadre de ellos que haga coherente el posterior diseño de programas e indicadores.

**Propósito:**

- “Generar las condiciones y capacidades institucionales, políticas y ciudadanas para que se fortalezcan mutuamente la gobernanza y gobernabilidad, mediante el fortalecimiento y la creación de procesos de sinergia entre lo estatal y lo ciudadano, con la intención de lograr los efectos deseados en términos de las transformaciones que permitirán hacia un Medellín Futuro”.
- El propósito de la línea, no presenta un objetivo, sino tres (3): (i) Generar condiciones y capacidades institucionales, políticas -no define a qué se refiere-, y ciudadanas para fortalecer la gobernanza y la gobernabilidad, (ii) Lograr efectos deseados para alcanzar las transformaciones que requiere Medellín Futuro -sin especificar los efectos y las transformaciones-, y (iii) Diálogo abierto entre sectores, concertación de actores, construcción colectiva y procesos de paz -sin indicar si se pretende algún propósito como mejorar, impulsar, condicionar, garantizar, etc., con estos asuntos-.
- Además, en el propósito, se define el medio para alcanzar estos tres objetivos, a saber, mediante el fortalecimiento y la creación de procesos de sinergia entre lo estatal y lo ciudadano -sin especificar qué es lo estatal, lo ciudadano, y los procesos de sinergia-. Este propósito presenta, por un lado, deficiencias en tanto postula varios objetivos sin relacionarnos entre sí ni haciendo explícita su definición, y por el otro, incongruencias entre los objetivos y el medio debido a que el objetivo (i) no se distingue del medio, son bastante similares.





- Incluso, no hace alusión al sector privado en el marco de los arreglos pero institucionales propios de la gobernanza. Otro aspecto es que se insiste mucho en la lógica territorial de la línea, pero no se hace una caracterización de los retos de la línea ni en la introducción ni en el diagnóstico, asociado al territorio.

## Componente 1. Cultura Ciudadana

### Justificación

- La justificación se torna confusa. No hay una justificación real del componente, en el primer párrafo hay una definición de cultura ciudadana y en el segundo el énfasis que se quiere dar al centro de Medellín, no obstante, no se presentan datos, ni mayor profundización. Se queda corto en lo que debería ser una justificación propia de la inclusión y necesidad de trabajar en la cultura ciudadana de la ciudad. Adicionalmente, hay conceptos que no se asocian a alguna fuente, se recomienda revisar la referenciación.
- Es necesario precisar lo que se pretende desde la cultura ciudadana en cuanto a la transformación de los ciudadanos. Podría ser más potente hablar de procesos de apropiación de las normas, no desde miradas punitivas, sino entendiendo el valor comunitario de este cumplimiento voluntario para una sana convivencia. Ahora, la comunicación es un aspecto fundamental, entendiendo acá la comunicación como un acto pedagógico. Ver la comunicación como el elemento vinculante fundamental entre el estado y los ciudadanos puede ser un camino importante.

### Diagnóstico

- Si bien la “cultura metro” es un referente específico que ha funcionado en términos del cuidado y apropiación de un espacio, no es un referente aplicable a la noción de cultura ciudadana. Una mirada más amplia, con otros referentes adicionales, puede ayudar a plantear metas y niveles de alcance medibles en función de los programas propuestos.
- Aunque se dan datos del Índice de Cultura Ciudadana, no se menciona uno de los instrumentos tradicionales de captura de información como la Encuesta de Cultura Ciudadana -ECC- que desde el año 2007 es realizada, cada dos años, por la





Secretaría de Cultura<sup>13</sup> y representa un importante instrumento en torno a los comportamientos, valoraciones y representaciones ciudadanas.

- Sorprende que en el diagnóstico se dio énfasis en la importancia de una transformación cultural, pero no se mencionó la Política Pública de Cultura Ciudadana 2019-2032, que es justamente una hoja de ruta para orientar acciones en ese sentido. Este es un instrumento que además deja enmarcado un sistema de indicadores, adicional a un Plan de acción que debería ser implementado por la actual administración. Son esfuerzos que se deben continuar para no partir de cero.
- Hay una articulación interesante que se podría hacer en este aspecto de transformación cultural junto a la Secretaría de Comunicaciones, en tanto esta tiene su Política Pública de Medios lista por implementar en este cuatrienio. Vale la pena explorar y alinear capacidades.
- Aunque, en las observaciones al componente de cultura, arte y memoria se hizo la anotación de no haber considerado el Plan de Desarrollo Cultural 2011-2020 y su importante actualización. Es indispensable reiterar la relevancia de este instrumento en los procesos de planificación de la Secretaría de Cultura Ciudadana y de los escenarios de fortalecimiento al sector cultural. En ese sentido, el Plan propone tres lineamientos y estrategias enfocados a la cultura ciudadana, a saber:
  - **Educación ciudadana en la construcción de ciudadanía:** 1) Participación ciudadana desde la diversidad y para la convivencia; 2) Ciudad, espacio público y ciudadanía; 3) Educación ciudadana en el sistema educativo y en ámbitos no escolares.
  - **La interculturalidad para la construcción de la ciudad y de la ciudadanía democrática cultural:** 1) Diálogo cultural para la convivencia y la construcción de ciudadanía; 2) Reconocimiento e inclusión de la población en situación de desplazamiento y de los nuevos migrantes; 3) Impulso y reconocimiento de la ruralidad y otras lógicas territoriales.
  - **La ciudad comunicada y comunicadora:** 1) Comunicación como práctica cultural constructora de lo público; 2) Comunicación pública y ciudadanía; 3) Comunicación para y desde el territorio.

<sup>13</sup> La Encuesta de Cultura Ciudadana fue realizada en 2019







**Para tener en cuenta:**

- No es comprensible por qué cultura, arte y memoria (Línea estratégica Recuperemos lo Social) se separa de cultura ciudadana (Gobernanza y gobernabilidad) siendo ambas componentes transversales a toda la política pública y a las acciones en el territorio. Se recomienda articular estos componentes en una sola línea que recoja los esfuerzos de manera paralela: acciones a implementar en el centro de la ciudad con el fortalecimiento institucional por el que se apuesta en cultura, arte y memoria.

**Objetivo**

- *“Promover la apropiación social del conocimiento territorial y las transformaciones culturales mediante el arte y la ciencia que conlleven a la convivencia pacífica, la apropiación los espacios públicos, el reconocimiento de las diversidades, el cumplimiento y aceptación de la norma y los acuerdos sociales, la confianza interpersonal y la sostenibilidad ambiental, para aportar a la formación de ciudadanías culturales que fortalezcan la convivencia, la democracia local y la construcción de paz en la ciudad de Medellín.”* Si bien el objetivo es comprensible, requiere ajustes en su formulación pues es muy amplio y contiene más de un objetivo en su redacción.

**Indicadores de resultado del componente**

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Percepción de entornos culturales, pacíficos y diversos	Porcentaje	ND	40	Secretaría de Cultura Ciudadana	No se especifica a través de qué fuente se obtiene este indicador. Al no contar con línea de base, se hace complejo determinar si la meta es o no ambiciosa.
Percepción ciudadana favorable del centro	Porcentaje	68,67	84	Gerencia del Centro	Es positivo este indicador en tanto busca que la percepción favorable aumente, no obstante, se recomienda precisar las acciones que ejecutará la administración que contribuirán en el cumplimiento de esta meta.
Aumento de la percepción favorable del centro	Porcentaje	ND	30	Secretaría de Cultura Ciudadana	Este indicador es innecesario en tanto ya se cuenta con un indicador de Percepción Ciudadana favorable del centro, con el que se puede dar cuenta del aumento de su favorabilidad.





### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Implementación del Plan de Acción 2020-2032 de la Política Pública de Cultura Ciudadana	Porcentaje	NA		Secretaría de Cultura Ciudadana	La Secretaría de Cultura Ciudadana tiene la Política Pública de Cultura Ciudadana, 2019-2030 y el Plan de Acción con un horizonte estratégico por implementar.
Confianza interpersonal. Confianza que los ciudadanos tienen en los demás	Porcentaje	58%		Secretaría de Cultura Ciudadana	Con este indicador se pregunta por la confianza en la gente, vecinos, amigos, parientes, compañeros de estudio o trabajo. Según la Encuesta de Cultura Ciudadana: "En la construcción de confianza interpersonal media no solo la experiencia directa (tratos o acuerdos directos con las personas) sino también la reputación o experiencia indirecta (tratos o acuerdos realizados con terceros). Por ello se requiere generar espacios de construcción de confianza a nivel comunitario para fortalecer la disposición a cooperar en proyectos colectivos (Mishra, 1996, p. 265)." Lo anterior enmarca los esfuerzos realizados por la Secretaría de Cultura Ciudadana, pues se encontró que en los ciudadanos que conocían la estrategia <i>Ciudadanos como Vos</i> este indicador era mayor que en los ciudadanos que no lo conocían.
Indicador de coexistencia y diversidad	Indicador	8,1		Secretaría de Cultura Ciudadana	Con este indicador se mide la capacidad de los ciudadanos de aceptar y/o convivir con personas de diferentes colectivos sociales, preferencias sexuales, tendencias políticas o con quienes defienden ideas específicas, entre otras. Entre 2017 y 2019, recordando que la ECC se hace cada dos años, este indicador disminuyó levemente, pasando de 8,2 a 8,1, no obstante, es mayor al promedio de las mediciones realizadas en Colombia. Fuente: Encuesta de Cultura Ciudadana. Secretaría de Cultura Ciudadana.





## Programas

### Ciudadanos de futuro: cívicos, pacíficos y solidarios

- En términos generales es una descripción amplia del programa, logra englobar lo que supone programas históricos de la Secretaría de Cultura. Es positivo que se mencione la implementación de la Política Pública de Cultura Ciudadana para diseñar las estrategias de este programa, se recomienda tener en cuenta los indicadores y el plan de acción propuestos, así como la articulación con las entidades y organizaciones del sector que participaron en la construcción de la Política Pública. Es recomendable hacerlo también en el diagnóstico y adicionalmente, tener presente uno de los instrumentos tradicionales de la Secretaría de Cultura Ciudadana, como lo es la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín, realizada desde 2007, cada dos años.

### Cultura centro

- Este programa si bien tiene consideración del proyecto Cultura Centro, debería tener presente también derivados como la Alianza Cultural por el centro y estrategias como Caminá pal Centro. De otro lado, también se aconseja acoger y articular esfuerzos con la iniciativa interinstitucional San Ignacio: patrimonio, arte, cultura y educación, la cual tiene como horizonte estratégico convertir el área de Sa Ignacio en el Distrito Patrimonial Cultura y Educativo más atractivo de Medellín y que cuenta con aliados como Comfama, Proantioquia, Grupo Argos y la Universidad de Antioquia.

Para revisar:

- En el primer párrafo de la síntesis diagnóstica se hace referencia a un incremento del Índice de Cultura Ciudadana, pero este no obedece a un incremento de 1,81% sino a un aumento de casi dos puntos porcentuales, se recomienda revisar y corregir.

## Componente 2. Gobierno

### Justificación y enfoque

- En la introducción del componente se definen al menos seis (6) aspectos que establece como objetivos: (i) Gobierno con capacidad de liderazgo, (ii) Generación de confianza institucional, (iii) Fortalecer la gestión pública del municipio, (iv) Buen





gobierno y liderazgo institucional, (v) Agenda 2030 de ODS, y (vi) Aportar a la gobernanza y la gobernabilidad. Pero luego en el objetivo del componente no se reflejan en su totalidad ni la relación con este, pues solo habla de fortalecimiento de la gestión pública para un nuevo liderazgo -el cual tampoco se explica a qué se refiere y por qué es nuevo-.

- Sobre (i) Gobierno con capacidad de liderazgo, no se especifica qué se entiende por acciones sinérgicas que desencadenarán en las condiciones adecuadas de relacionamiento, control y buena administración. Luego, la relación queda sin sustento.
- Sobre (ii) Generación de confianza institucional, afirma la necesidad de continuar con las prácticas de gestión pública de eficiencia, transparencia y debido manejo de las finanzas públicas, pero no encuentra relación con el nuevo liderazgo al que se refiere en todo el componente, ni con el cierre de brechas al que se hace alusión, ni tampoco con los indicadores expuestos en el diagnóstico respecto a confianza de la ciudadanía sobre la gestión pública, y mucho menos con la articulación interna que se referencia en el objetivo del componente.
- Sobre (iii) Fortalecer la gestión pública del municipio, dice que debe haber una focalización estratégica territorial, pero no indica cómo procederá ni tampoco en qué territorios, lo que deja sin focalización, estrategia, ni enfoque territorial a la propuesta. Además, luego agrega que dicha focalización pretenderá el cierre de brechas, consolidación de prácticas de buen gobierno y el nuevo liderazgo institucional -no indica cuáles brechas, ni qué se entiende por el nuevo liderazgo- mediante la transparencia -que se había entendido como una buena práctica y por tanto genera contradicciones o hilos ilógicos en la redacción- y gobernanza y gobernabilidad, pero sin hacer explícito cómo estos últimos materializarán los tres primeros. Por último, afirma que dicha focalización tendrá acciones conjuntas, integrales e integradas -sin identificar cuáles acciones, por qué son conjuntas, integrales e integradas- dirigidas a la defensa de lo público -tampoco hace referencia a qué se entiende aquí por lo público- y el desarrollo humano sostenible -error conceptual en tanto el desarrollo sostenible ya contiene al desarrollo humano, materializado en la dimensión de personas en la Agenda 2030-.
- Sobre (iv) Buen gobierno y liderazgo institucional, habla de fortalecer procesos de la nueva institucionalidad -no explica por qué es nueva, y por tanto, tampoco rescata los procesos anteriores de fortalecimiento de la gestión pública en el municipio, además que no identifica a qué procesos se refiere- mediante alianzas territoriales -cuáles, a qué se refiere-, corresponsabilidad y rendición de cuentas, sin explicar cómo estos medios permitirán el buen gobierno y el nuevo liderazgo institucional.





- Sobre (v) Agenda 2030 de ODS, afirma que se hará un seguimiento, pero no hace explícito cómo se hará, si requerirá de un sistema de información, metas, indicadores y procedimientos para realizarlo.
- Sobre (vi) Aportar a la gobernanza y la gobernabilidad, afirma que se hará mediante el fortalecimiento y la articulación interinstitucional de la gestión pública -asunto que contradice afirmaciones ya referenciadas en las que gobernanza y la gobernabilidad aportaban al fortalecimiento institucional-, sumados a la transparencia, visibilidad y coordinación de acciones conjuntas -sin identificar cuáles- en función de defensa de lo público y el desarrollo humano sostenible –de nuevo sin referenciar definición alguna y cayendo en el error conceptual del desarrollo-. Además, parece que el texto cae en un sinsentido circular, en tanto este objetivo se asemeja bastante al (iii), generando duplicidades en el discurso y la estrategia.
- En general, no es clara la definición de liderazgo que enmarca el componente: se habla de liderazgo, nuevo liderazgo y liderazgo institucional indistintamente.

### Diagnóstico

- El diagnóstico comienza por afirmar que estudios técnicos -no referencia cuáles, por tanto, no tiene evidencia- demuestran que no se ha logrado una articulación interinstitucional, y, por tanto, se presentan bajos niveles de articulación lo que afecta la continuidad, el largo plazo y la rendición de cuentas. Sin embargo, este problema público no tiene sustento empírico, no explica qué entiende por articulación interinstitucional, ni tampoco la causa de este problema, lo que impide que haya una debida construcción del problema público e imposibilite una formulación de estrategia para mitigarlo.
- Sumado a esto, el diagnóstico procede con hacer uso de los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana, dejando por fuera indicadores objetivos que se encuentra en DNP, Medellín Cómo Vamos y Agenda 2030 que miden las capacidades de la gestión pública. Allí, llega a la conclusión de que pese a las adversidades de la gestión pública y su baja articulación, la percepción ciudadana considera poco importante el tema pero tiene una satisfacción alta sobre la destinación de la inversión y la imagen del alcalde -asuntos que poca relevancia tienen para construir el problema público de incapacidad de la gestión pública y baja articulación institucional-.
- En relación con lo anterior, cuando afirma fortalecer la gestión pública y avanzar en la articulación interna desde el fortalecimiento institucional teniendo como uno de los programas “gobierno abierto y transparente”, no referencia el Índice de





Gobierno Abierto o de Desempeño Fiscal en el diagnóstico, lo que evidencia la incoherencia entre el problema, sus causas y las acciones programáticas que se identificaron y construyeron en respuesta.

- En general, el diagnóstico es muy pobre en relación con todos los temas abordados desde la justificación y el enfoque. Además, que el análisis es sumamente precario. Está desarticulado entre los indicadores planteados y lo que antecede al diagnóstico.

### Objetivo

- La acción establecida es fortalecer la gestión pública mediante un nuevo liderazgo, pero ni en la introducción ni en el diagnóstico se construyó un problema público con evidencia y relaciones causa-efecto que determinara una gestión pública débil que necesitara un nuevo liderazgo -el cual tampoco se explica a qué se refiere con nuevo-. Además, agrega que se centrará en la articulación interna -no define si es el conglomerado público o la administración central- y la focalización de la acción pública -no define en qué territorio o población-, basadas en la transparencia y la confianza conjugadas con acciones conjuntas -lo que declara una afirmación ilógica en la que no se expresa la relación entre transparencia, confianza y acciones conjuntas-, con el fin de velar por lo público, el conocimiento-no se entiende si es el de las comunidades o la gestión pública, y el desarrollo humano sostenible.
- Con esto, queda claro que el objetivo es un resumen que carece de lógica y que es más una colcha de retazos de todos los insumos que se plantearon en la introducción. De nuevo no es un objetivo sino múltiples objetivos. se debe propender por señalar un objetivo superior, a partir de una definición sencilla y comprensible.
- Por último, si el objetivo del componente es fortalecer la gobernanza y la gobernabilidad desde el fortalecimiento institucional y la articulación en la gestión pública, es necesario exponer y fundamentar esta necesidad en concreto y de manera explícita. No es claro cuando ya en el nivel de componente se habla de que el medio a utilizar para ese propósito sea “la focalización estratégica territorial para el cierre de brechas”.





### Indicadores de resultado del componente Gobierno

En general, es difícil realizar recomendaciones puntuales sobre algunos indicadores del anteproyecto porque no cuentan con ficha técnica, es decir una descripción detallada de fuente, y método de construcción.

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Nivel de satisfacción ciudadana con la oferta institucional	Porcentaje	92	92	Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía	Sin comentarios porque no se conoce la ficha técnica del indicador. ¿Cuál es la fuente de este indicador?
Ahorros en adquisición de bienes y servicios	Porcentaje	2,93	3,21	Secretaría de suministros y servicios	
Índice de Desempeño Fiscal	Nivel de desempeño	Solvente	Solvente	Secretaría de Hacienda	
Favorabilidad en las sentencias ejecutorias	Porcentaje	78	80	Subsecretaría de defensa y planeación de lo público	
Sistema municipal de Planeación fortalecido y operando	Porcentaje	ND	80	Departamento Administrativo de Planeación	¿Qué implica fortalecer el sistema municipal de planeación y por qué es 80?
Herramienta tecnológica para la administración, control y conservación del inventario de los bienes inmuebles del municipio creada e implementada	Número	ND	1	Secretaría de bienes y suministros	Este no es un indicador de resultado sino de producto.





Algunos indicadores no se dirigen a los problemas públicos que se trataron -y no terminaron- de estructurar en la introducción y el diagnóstico, otros no son de resultado y algunos son un proyecto específico más no un indicador. De igual forma, los indicadores no tienen relación directa con los programas del componente, por ejemplo, se habla de gobierno abierto y transparente, y no hay ningún indicador que se relacione con transparencia y gobierno abierto.

### Indicadores nuevos sugeridos

Indicador de producto. Número de evaluaciones de impacto de políticas y programas municipales. Tres por año, es decir doce programas con evaluación de impacto a 2023.

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Evaluación de impacto de políticas y programas del gobierno municipal realizadas y socializadas	Número	2	12	Departamento Administrativo de Planeación Municipal-Subsecretaría de Información y Evaluación Estratégica	Es un indicador de producto propuesto.
Presupuesto financiado por impuestos municipales	Porcentaje	23,7% (2018)	25%-27%	Secretaría de Hacienda	Revisar cuánto recaudo impositivo implica esta meta. Es importante reiterar la necesidad de implementar la actualización catastral que por ley debió hacerse en 2018.
índice de Gobierno Abierto IGA	índice 0-100	86,7 (2015)	85-90	Secretaría de Evaluación y Control	Está inscrito en la agenda local 2030, en el objetivo 16. La meta al año 2025 es de 90%
índice de Transparencia de Grandes Ciudades	Índice 0-100	NA	44,4-43,4	Secretaría de Evaluación y Control	Está inscrito dentro de la agenda ODS local al 2030, en el marco del objetivo 16.







Implementación de la estrategia de Gobierno en Línea GEL	Porcentaje	76,2%	85%-90%	Subsecretaría de Tecnología y Gestión de la información	Está inscrito dentro de la agenda ODS local al 2030, en el marco del objetivo 16.
--	------------	-------	---------	---	---

### Programas

- La descripción de los programas en términos de cómo se van a llevar a cabo y qué implican no se detalla. Los programas se describen más como objetivos generales de lo que se pretende alcanzar y no cómo apuestas programáticas que describan el hacer de la administración en los próximos 4 años. Así, las acciones programáticas del componente son un listado de objetivos generales dirigidos a resolver asuntos que no fueron expuestos en la introducción y el diagnóstico, por tanto, hay una desconexión entre las partes de este componente. Un ejemplo claro es el de Talento Humano.
- Además, los indicadores muestran muy poca relación y sus metas son poco ambiciosas las metas. Es casi que la ciudad se quedé dónde estaba. Incluso, el contraste es que son metas poco ambiciosas con una destinación alta de recursos a este componente. Por ejemplo, Gestión financiera, eficiente y sostenible es el que más llama la atención con casi \$600.000 millones. Sobre este programa lo esencial es que habla de una administración de recursos que sea responsable, solvente, sostenible, transparente, eficaz, eficiente, con rigor fiscal, viabilidad financiera y que optimice el recaudo como con el propósito de cumplir con los fines esenciales del Estado a cargo del ente municipal. Este programa no está claro en que consiste. Es vago y no permite entender cómo se asignarán casi 600 mil millones.

## Componente 3. Participación

### Justificación

- Se hace una reflexión general sobre el concepto de participación ciudadana, sus implicaciones, propósitos y posibles efectos para la sociedad. En el marco de los ODS, se inserta una cita sobre la necesidad de una Alianza Mundial que facilite una intensa participación mundial, que se considera desconectada de los otros párrafos e ideas expuestas en este apartado.





- En cuanto a enfoques, se señala que la participación ciudadana en Medellín es territorial, poblacional y sectorial, y que se da de diferentes niveles: en individuos, organizaciones, colectivos, en espacios públicos y privados y en la misma administración municipal.

### Diagnóstico

- A partir del Índice de Participación Ciudadana (IPCM), se hace una caracterización de la participación ciudadana en Medellín señalándose una calidad de la participación moderada, con “grandes diferencias” entre las comunas y corregimientos. En cuanto a los grupos poblacionales, se señala una mayor participación de jóvenes y adultos mayores, así como de mujeres; sin embargo, no se aportan datos sobre la proporción de la participación ciudadana de estos grupos.
- A pesar de que se menciona en el apartado anterior, no se hace referencia a las características de la participación ciudadana en la ciudad por sectores.
- Se menciona la importancia de las organizaciones y colectivos para la participación ciudadana en Medellín, afirmándose que son quienes más aportan a la calidad de la participación ciudadana, mostrando además un comportamiento relativamente positivo en cuanto a la democratización; no se aportan datos que sustenten dicha afirmación. No se menciona que de acuerdo con los resultados del IPCM 2019, este tipo de organizaciones registran un puntaje del índice de 0,63 vs los individuos que participan de forma individual que obtuvieron un puntaje de 0,391 (Siciudadanía, 2019), registrando más debilidad en la participación.

### Objetivo

- El objetivo que se propone es “fortalecer la incidencia de la participación ciudadana de las comunas y corregimientos de Medellín, desde su garantía y la promoción como derecho, articulando diversos actores e instancias, con el fin de aportar a la gestión de políticas y herramientas, que incluyan la experiencia, capacidad y conocimiento territorial, con el fin de mejorar los efectos sobre la calidad de la democracia y la construcción de lo público.” (p.235) Un objetivo amplio que se deriva de los retos enunciados en la síntesis diagnóstica y que no es capturado en su totalidad por los indicadores y programas propuestos, por ejemplo, en la descripción de éstos no hay una referencia a la articulación entre actores.





**Indicadores de resultado del componente**

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Derecho a la participación democrática protegido, promovido y fortalecimiento en el marco de presupuesto participativo de participación ciudadana	Porcentaje	ND	100	Secretaría Participación Ciudadana	El objeto que pretende medir el indicador no es preciso y le falta claridad. Se requiere especificar qué se entiende por “derecho a la participación democrática protegido, promovido y fortalecimiento” y su forma de medición. El indicador de plantea en términos de porcentuales, no hay claridad como porcentaje de qué.
Índice de la calidad de la Participación Ciudadana	Número	0,511	0,57	Secretaría Participación Ciudadana	De acuerdo con las cifras de SiCiudadania (2019) el valor de este índice pasó de 0,411 en 2017 a 0,511 en 2019, registrando un aumento de 1 punto (incremento del 24); este comportamiento permite suponer que la meta propuesta es poco ambiciosa, significa que en cuatro años la calidad de la participación aumentaría 0,06 puntos (incremento de 11%, inferior al que se registró en los dos años anteriores). Se recomienda meta mayor o igual a 0.6, de modo que se consolide el incremento en la calidad de la participación que se venido registrando desde años anteriores.
Personas que participan en ejercicios de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo que inciden en la gestión y control del territorio	Número	605.000	680.000	Secretaría Participación Ciudadana	De acuerdo con el Informe de Seguimiento al Plan Indicativo (2020), este indicador aumentó en 291.465 personas, por ende, la meta 2023 de aumentar en 75.000 el número total de personas parece poco ambiciosa. Adicionalmente, el indicador se plantea en términos de “número de personas”, se recomienda un indicador planteado en términos de porcentaje promedio de personas por comuna o porcentaje sobre el total de la población, que puede capturar mejor la evolución en la participación.
Acciones de incidencia para el	Número	N/A	84	Secretaría Participación Ciudadana	El indicador es poco claro en el objeto de su medición, se requiere especificación sobre que se entiende como “acciones





desarrollo territorial derivados de procesos formativos para la participación ciudadana					de incidencia”. El indicador se plantea en número, lo cual no es una unidad de medida recomendable para capturar el avance en el objetivo que se propone, se recomienda reformular el indicador en términos de “porcentaje de procesos formativos para la participación ciudadana de los que se derivan acciones de incidencia”.
Organizaciones, redes sociales y comunitarios que mejoran su funcionamiento y gestión para su sostenibilidad e incidencia en el territorio	Número	737	893	Secretaría Participación Ciudadana	No queda claro el criterio para medir la mejora en el funcionamiento y gestión de las organizaciones, redes sociales y comunitarias que se plantea. El indicador se plantea en número, lo cual no es una unidad de medida recomendable para capturar el avance en el objetivo que se propone, se recomienda reformular el indicador en términos de “porcentaje de organizaciones” sobre el total de organizaciones presentes en la ciudad. Además, falta especificar si son organizaciones que participan en programas de acompañamiento de la Secretaría.
Dependencias asistidas técnicamente para incorporación del enfoque de género	Número	ND	9	Secretaría Participación Ciudadana	No se entiende porque se incluye este indicador en este componente, no tiene conexión directa con el tema de participación ciudadana que se enuncia en el objetivo. Se recomienda ampliar la meta (solo 9 de las 55 dependencias de la administración es una cifra muy baja) e incluir en el componente de mujeres (de la línea estratégica 1).
Programa de formación de formadores implementado	Número	ND	1	Secretaría Participación Ciudadana	Indicador no es apropiada para medir el avance en el objetivo que se propone en el componente. Se recomienda reformular en términos de los efectos esperados del programa de formación de formadores. Por ejemplo: en términos de porcentaje de formadores que complementen exitosamente las fases del programa respecto al total de formadores registrados en las organizaciones de la ciudad.

### Indicadores propuestos

Indicador	Línea base 2019	Meta	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Porcentaje promedio de personas por comuna que participan en ejercicios de	N.A	N.A	Secretaría de Participación Ciudadana	Se propone la inclusión de este indicador para, como se propone en el objetivo del componente, medir la incidencia de la participación en las comunas de la zona urbana de la ciudad.





Presupuesto Participativo, respecto al total de habitantes de la comuna.				
Porcentaje promedio de personas por corregimiento que participan en ejercicios de Presupuesto Participativo, respecto al total de habitantes del corregimiento.	N. A	N. A	Secretaría de Participación Ciudadana	Se propone la inclusión de este indicador para, como se propone en el objetivo del componente, medir la incidencia de la participación en los corregimientos de la zona rural de la ciudad.
Índice de Participación Ciudadana de Medellín IPCM de individuos	0,391	N. A	Secretaría de Participación Ciudadana	Se propone la inclusión del IPCM a nivel de individuos y no solo el global, dado que los resultados del índice para 2019 muestran una gran brecha, y reflejan que éstos se enfrentan a peores condiciones que las Organizaciones en todas las dimensiones del índice. (Si Ciudadanía, 2019)
Porcentaje de hombres que participan en procesos de Formación Ciudadana	11%	N. A	Secretaría de Participación Ciudadana	Se propone este indicador porque los resultados muestran una brecha en la participación en los procesos de formación ciudadana (siendo los hombres quienes participan en menor proporción)
Porcentaje de la población que hace parte de una organización o instancia participativa	5,5%	N. A	Departamento Administrativo de Planeación	Línea Base 2018. Según las cifras de 2018, se superó la meta a 2030 del 5%. Dado el comportamiento del indicador se recomienda una meta entre 6% y 7%
Proyectos provenientes de iniciativas ciudadanas	211	270	Secretaría de Participación Ciudadana	Línea Base 2018
Ciudadanos participantes en ejercicios de Presupuesto Participativo que inciden en el desarrollo de su territorio (cifra anual)	185751	N. A	Secretaría de Participación Ciudadana	Línea Base 2018. Según las cifras de 2018, se superó la meta a 2030 de 170.000.

## Programas

- Fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias para la participación:** Este programa debería hacer énfasis en los principales retos que afrontan este tipo de organizaciones. De acuerdo con el Boletín del IPCM 2017 los retos de la calidad de la participación ciudadana en organizaciones y colectivos no dependió de la forma en que se desarrollan las convocatorias a colectivos para espacios de formación, el acceso a espacio físico de reunión, la calidad y transparencia de la información proveída por la alcaldía, y calidad de la información suministrada por las organizaciones. (Si Ciudadanía, 2017)





5. **Promoción y profundización de la democracia:** Este programa no tiene recursos asignados en el Plan Plurianual. El objetivo que se propone es muy amplio y, más allá de la elaboración de los instrumentos de planeación que se mencionan, no hay claridad sobre las acciones que se pretenden desarrollar en este programa. **Gestión del conocimiento y la innovación social para la participación**
2. **Formación ciudadana para la participación.**

A pesar de que en los indicadores se incluyen varios relacionados con Presupuesto Participativo, y se le destinan recursos en el plan de inversión municipal, los Programas descritos en este componente no plantean explícitamente su articulación con esta instancia de participación vigente y de gran importancia para la ciudad.

Es importante que los programas planteados (en especial el de Gestión del conocimiento y la innovación social para la participación y de Formación ciudadana para la participación) incluyan un enfoque poblacional, atendiendo las necesidades de cada uno de los grupos poblacionales. Según el Boletín de Condiciones Territoriales del IPCM 2017, hay 3 grupos poblacionales con mayor porcentaje de participación: adulto mayor, mujeres y jóvenes; no obstante, enfrentan diferentes barreras, por ejemplo, las mujeres expresan temor por su ejercicio de participación: la falta de garantías, que se refleja en que algunas lideresas expresan tener miedo en el marco de su ejercicio de participación y de los espacios públicos de los que hacen parte (Si Ciudadanía, 2017).

## Componente 4. Paz, víctimas y justicia

### Enfoque

- No está suficientemente desarrollado, en especial en relación con el conflicto y las víctimas y qué se entiende por justicia en este contexto. Extraña que en el abordaje del componente se exprese que es necesario que se reconozcan las consecuencias de las violencias y el conflicto armado aún en el contexto urbano, minimizando la magnitud de los efectos contundentes que han tenido esas violencias y el conflicto en la ciudad de Medellín. En cuanto a la paz, se retoma la definición de la agenda global de Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero no se hace explícito cómo esta definición fundamenta el enfoque de paz que sustenta el componente.





## Diagnóstico

- Es un diagnóstico incompleto y pobre en datos. No hay una descripción de la evolución de indicadores que den cuenta de los problemas públicos y los retos que tiene Medellín en materia de construcción de paz, víctimas y restablecimiento de derechos. Incluso, se omite información valiosa con la cual cuenta la ciudad y que debería ser incluida en el diagnóstico.
- Tampoco es claro en el diagnóstico cómo funcionaría la arquitectura institucional para dar cuenta del objetivo de la línea y las metas asociadas a cada indicador. Es relevante pensar en la posibilidad de que haya una dependencia líder y otras que se sumen, cuando sea el caso, como corresponsables.
- El componente confunde justicia para las víctimas del conflicto con acceso a justicia cercana al ciudadano. Se recomienda separar el acceso a la justicia restaurativa para las víctimas, dejándolo en este apartado, de la justicia cercana al ciudadano, ligada a los problemas cotidianos de convivencia que deberían idealmente ir en el componente de Seguridades de esta misma línea. Similar a esto, no hay claridad conceptual entre convivencia que se quiere trabajar desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y el concepto de convivencia en la línea de paz, ambos conceptos deben distinguirse y ubicarse en el componente que les corresponda.
- Por último, no queda claro el rol de la Secretaría de Gobierno, si asume las funciones de coordinador del gabinete o si retoma las competencias en materia de Derechos Humanos.

## Objetivo

- “Dinamizar estrategias de construcción de paz territorial con los diferentes niveles territoriales, sectores sociales y poblaciones para el reconocimiento y tramitación de múltiples conflictos, el avance de la garantía del Estado Social de Derecho y la promoción mediante la educación para la paz y los derechos humanos para sociedades más justas y seguras para la vida, teniendo en el centro a las personas, especialmente a las víctimas”. El objetivo de la línea no está claro. En él no queda explícito las responsabilidades del gobierno local en cuanto a paz, víctimas y justicia.





### Indicadores

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Familias víctimas del conflicto armado con restablecimiento de derechos	Número	5.252	5.500	Secretaría de inclusión Social y Familia	Sería ideal poder contar con un indicador cuya unidad sea un porcentaje. Así, del total de familias víctimas sería importante que el indicador exprese el alcance sobre el total, lo que no es posible con un indicador expresado en número. El denominador muy posiblemente estará en continuo cambio por la llegada de nuevas víctimas, pero, aun así, es mejor comprometerse con un porcentaje de familias víctimas con restablecimiento de derechos, y también es menester plantear la reparación y compromiso con generación de ingresos para estas familias.
Intervenciones realizadas que fomentan la cultura de Paz y la transformación sociocultural desde las garantías de no repetición	Porcentaje	100	100	Secretaría de inclusión Social y Familia	Este indicador es confuso. Se requiere hoja de vida del indicador para entender bien su alcance. Sería incluso mejor plantear un número de intervenciones realizadas que fomentan la cultura de la paz... Es un indicador de gestión.
Oportunidad en la atención en el servicio de Justicia formal y no formal Cercana al Ciudadano	Porcentaje	67,3	80	Secretaría de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia	
Ciudadanos vinculados a procesos pedagógicos y de construcción de memoria	Número	6.336	6.800	Museo Casa de la Memoria	De acuerdo con el informe de gestión de la Alcaldía 2016-2019, en armonía con los logros ya presentados, también superamos la proyección de personas que interactúan con los contenidos del Museo (la meta era 40.000 personas y se recibieron más de 215.00 usuarios). Se requiere la ficha técnica del indicador para comprender su alcance en relación con el número de visitantes al Museo.







Secretarías y dependencias articuladas en la ejecución de programas y proyectos para la construcción de paz territorial	Porcentaje	ND	100	Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete	Este no es un indicador de resultado, ni siquiera de producto, corresponde a un indicador de gestión.
Observatorio de Construcción de Paz creado	Número	0	1	Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete	
Política pública de Paz, convivencia y reconciliación formulada e implementada	Número	0	1	Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete	Hay un número muy amplio de políticas públicas en la ciudad. Entre ellas la de Seguridad y convivencia que incluye ya elementos de paz, víctimas y justicia. En ese sentido no es necesario formular una nueva política pública.
Sede Casa de la Memoria terminada	Porcentaje	ND	100	Museo Casa de la Memoria	No es posible que no se tenga línea de base de este indicador. Es un indicador de gestión.

**Para tener en cuenta:**

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible del componente están mal definidos. El objetivo 15 no corresponde a paz y el objetivo 16 no corresponde a alianzas. Esos son el 16 y el 17, respectivamente.
- Se deben revisar los indicadores de número. Se sugiere tener un indicador de porcentajes para los programas y proyectos de atención a familias víctimas del conflicto armado.
- El único indicador no puede ser el de atención a las víctimas. Es necesario incluir indicadores de generación de ingresos y de restablecimiento de derechos.





- El indicador referido a vinculados a procesos pedagógicos y de construcción de memoria no es solo una tarea del Museo Casa de la Memoria, es transversal a otras secretarías.

## Programas

- En general, los programas están poco desarrollados. La descripción de estos no permite entender a cabalidad en que se invertirán los recursos. Es necesario ampliar la descripción y preferiblemente aparejar a cada programa como mínimo un indicador de resultado.
- En el caso del programa “Institucionalidad para la paz y acceso a la justicia” es evidente que en este programa se omiten las Comisarías de Familia y las Inspecciones de Policía como escenarios de resolución de conflictos cotidianos de la comunidad y las familias.
- Se debería poder incluir un programa de atención y seguimiento a la reincorporación de excombatientes, en consonancia con la implementación de los Acuerdos de Paz, el esfuerzo desde el nivel nacional que concentra la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y el convenio implementado por la Alcaldía con estos actores para la implementación del proceso de reincorporación en Medellín.
- Se sugiere que el programa de Institucionalidad y acceso a la justicia, se traslade al componente de Seguridades, por tratarse de un programa de fortalecimiento institucional del gobierno local.
- Se recomienda incluir un programa de garantía de no repetición y el Plan Municipal de Garantías, que incluya proyectos articulados a las estrategias del Gobierno Nacional para la prevención y garantía de no repetición.
- Se recomienda integrar al diseño de programas una estrategia para trabajar el retorno con víctimas del conflicto armado.
- En los programas de Derechos Humanos, es necesario ampliar el enfoque. No puede ser solo un asunto de pedagogía. Deben incluirse programas y proyectos de atención de víctimas de violencias sexuales, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, entre otros problemas públicos.





- No aparecen los temas de prevención de la violencia de jóvenes en la ciudad ni su relación con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y programas de segundas oportunidades. El anteproyecto no tiene una línea clara de atención y prevención a los jóvenes en riesgo de violencia, que es uno de los grandes aprendizajes y valores agregados de gobiernos anteriores de la ciudad, no incluye apoyos o tratamiento especial en el marco de la corresponsabilidad jurídica que le corresponde como ente territorial en relación con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y no incluye programas o proyectos de segundas oportunidades para jóvenes, que ya está demostrado que son el principal escenario de contención de la violencia en jóvenes que se haya desarrollado en Medellín.
- En lo referido a la propuesta de formular una política pública de paz y convivencia, antes de iniciar con dicha formulación, debería continuarse con el desarrollo de la Política Pública de Seguridad y Convivencia que cuenta con un lineamiento estratégico de “transformación social para la construcción de paz”, así como un instrumento priorizado como es el “plan municipal de prevención y garantías de no repetición”. Esa es una ruta más clara e inmediata para que la ciudad avance en esos temas prioritarios.
- En lo referido a la continuidad al fortalecimiento del Sistema Municipal de Justicia cercana al ciudadano, no se incluyen programas para continuar con la ruta de fortalecimiento y expansión de las Comisarías de Familia, las Inspecciones de Policía, las Corregidurías y las Casas de Gobierno y de Justicia, que sí son los escenarios clave para la atención temprana de los conflictos intrafamiliares y vecinales en las comunidades, de cara al propósito de promover una convivencia sana y libre de violencias, y así materializar el fortalecimiento del Sistema Municipal de Justicia cercana al ciudadano.

## **Componente 5. Planeación, articulación y fortalecimiento institucional**

### **Justificación y enfoque**

El componente comienza con cuatro objetivos al que se dirige: (i) Gestión del territorio, que ha sido con mayor gobernabilidad entendida como imposición técnica, y menos gobernanza entendida como reconocimiento de saberes territoriales -ambas definiciones distan de las definidas en la introducción de la Línea-; sin embargo, no presentan evidencia alguna para afirmar esto. (ii) Los programas buscan cumplir con la equidad territorial concedida por la Agenda 2030, pero no define en qué ODS se concede ni cómo los programas lo pueden lograr o se vinculan a estos mediante la planeación y participación o la articulación regional -que tampoco se indica qué se





entiende por este término-.(iii) Las capacidades institucionales garantizarán la participación ciudadana cualificada y efectiva -sin explicar qué es cualificada o cómo se alcanza-, con el objetivo de implementar el POT; sin embargo, no se explica qué relación tiene la primera afirmación con el objetivo de implementación, lo que deja la idea sin sustento lógico. (iv) Se dinamizarán la articulación multiescalares y las relaciones entre Medellín con las regiones de Antioquia, pero no se define cómo, incluso, este objetivo queda cojo pues solo se le asigna un programa de Sinergias territoriales que tampoco hace explícito cómo se dará la articulación, qué medios utilizarán y quiénes serán los interlocutores. En general, la introducción responde al qué, pero no al cómo. Tampoco hay referenciación más allá de una definición, con lo cual carece de un marco teórico/empírico relevante para el componente.

### Diagnóstico

Se intentan construir cuatro (4) problemas públicos, pero no contienen suficiente evidencia:

- (i) **Desarticulación interinstitucional**, pese a que recoge a BIO 2030, podría alimentar el ejercicio con estudios más recientes formulados desde la academia y por la misma AMVA. Se rescata el uso de la Comisión Tripartita, sin embargo, no termina por indicar cuál es la causa de la desarticulación y cómo se comporta en las relaciones intergubernamentales, para poder definir alternativas de solución.
- (ii) **Ineficiencia del Sistema Municipal de Planeación**, según el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo, pero no indica cuáles ineficiencias y por qué se generan -asuntos claves en la construcción de un problema público-, para luego diseñar las soluciones que lo ajuste; incluso, el programa de Planeación Territorial tampoco define las estrategias para solventarlo. Respecto a esto, no sólo se debe fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación a la gestión y resultados del PDM y el POT, también el sistema y los procedimientos asociados a la formulación, aprobación y/o actualización del entramado de políticas públicas de la ciudad. La Dirección de Planeación ha señalado la existencia de 65 políticas públicas por acuerdo que se entrelapan entre sí, repiten alcances, esfuerzos, acciones programáticas y recursos. Se hace necesario, en función del fortalecimiento institucional y la nueva gestión pública, integrar y consolidar un sistema de políticas públicas fuerte y centrado en la implementación, el seguimiento y el monitoreo de políticas que intervengan macro problemas públicos.
- (iii) **Desarticulación intrainstitucional**, a partir de la misma fuente del Concejo, no obstante, no se hace explícita la razón que causa dicha desarticulación entre las secretarías, y con esto, se imposibilita la formulación de alternativas para su solución, incluso, no se propone ningún programa para solventarlo.





- (iv) **Insuficiencia de datos y conocimiento** sobre la legitimidad social de la gestión pública en el territorio, sin embargo, no referencia los sistemas de información existentes de la Alcaldía relacionados a Presupuesto Participativo, Juntas de Acción Local y estudios académicos como fuentes insuficientes de esta información y conocimiento; además, afirma que existe información disponible para verificar la gobernabilidad, pero no indica cuáles informes y estudios lo sustentan.

A partir de lo anterior, se puede verificar que no hay argumentos lo suficientemente fuertes para sostener que **la ciudad no tiene datos y conocimiento** que permitan saber cuál y cómo ha sido la gobernanza del proceso y la legitimidad social que ha tenido la gestión del territorio y la coproducción del conocimiento. Las encuestas de percepción, de calidad de vida, de cultura ciudadana, entre otros instrumentos, han buscado dar cuenta de los niveles de interacción, coordinación, confianza entre las instituciones y los actores de la sociedad, lo que da cuenta de los procesos de gobernanza, más aún en la generación y gestión del conocimiento, en el que se articulan capacidades del gobierno con la academia y el sector privado de manera permanente.

- En resumen, en este componente se hace alusión clara a la necesidad de generar **capacidades territoriales** desde la institucionalidad para que los territorios participen en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión y control del territorio, de ordenamiento territorial, de planeación local y presupuesto participativo. Al respecto no hay ningún dato asociado que evidencie el reto que esto implica en el diagnóstico de la línea ni en los datos que soportan el diagnóstico del componente. Incluso, se afirma que se requieren mejores **capacidades en la institucionalidad y la ciudadanía para asegurar la implementación de los instrumentos de planeación y de políticas públicas** que ya tiene aprobados la ciudad y sobre los que hace falta reforzar los mecanismos de seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas. No es sólo fortalecer la relación gobierno ciudadanía para hacerle seguimiento a lo establecido en el POT, sino a todos los instrumentos de planificación de la ciudad que no se mencionan. Cabe anotar además, qué no es muy claro qué es la participación circular. Por último, si el componente tiene que ver con el fortalecimiento institucional, es evidente la ausencia de modelos de desarrollo territorial tanto en el enfoque como en el diagnóstico; y tampoco es claro cómo llega hoy el gobierno local a la periferia y cuál es la pretensión en cuanto a la descentralización de servicios a los territorios.

### Objetivo

- El objetivo poco se distingue del objetivo del componente 2. Gobierno, en tanto se dirigen al mismo fortalecimiento institucional, aunque en este se agreguen asuntos como un modelo de gobernanza -el cual no se ha explicado en toda la línea- que se compone de corresponsabilidad, coordinación, control, articulación y gestión de las finanzas públicas -elementos que no se habían definido en el concepto de gobernanza-, y gobernabilidad entendida a partir de coproducción de conocimiento, datos,





participación y visiones -elementos que tampoco se compartían en las definiciones de gobernabilidad hasta ahora expresadas-, Con ello, el objetivo no se distingue del componente 2, no se dirige a la mitigación de problemas públicos y tampoco se conecta con lo afirmado en la introducción del presente componente.

### Indicadores

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Implementación del Plan Estadístico Municipal	Porcentaje	0	100	Subdirección de Información y Evaluación Estratégica	Es un indicador de producto.
Base de datos catastral actualizada	Número	1	1	Secretaría de Gestión y Control Territorial	Es un indicador de producto. Debería estar expresado en porcentaje y no en número.
División político-Administrativa para el municipio de Medellín revisada, ajustada y adoptada	Porcentaje	ND	100	Departamento Administrativo de Planeación	Es un indicador de producto y no de resultado.

### Indicadores propuestos

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Políticas públicas (aprobadas mediante Acuerdo	Número	NA	30	Departamento Administrativo de Planeación Municipal	Este indicador incluye mejorar la calidad del diseño de las treinta políticas peor calificadas, mediante el instrumento desarrollada por el Centro de Análisis Político de la Universidad Eafit para el DAPM; integrar las políticas que puedan ser integradas; incluir indicadores de monitoreo para todas las políticas y crear un sistema de gestión de políticas. Este es un indicador de producto





Municipal) de Medellín renovadas y consolidadas					
Personas en equipos de gestión de políticas públicas	Número	0	15	Departamento Administrativo de Planeación Municipal	Este es un indicador de gestión
Proyectos articulados con el área Metropolitana del Valle de Aburrá	Número	ND			Se sugieren entre otros proyectos los relacionados con: Gobernanza de la calidad del aire, gobernanza para la calidad del recurso hídrico, gobernanza para el aprovechamiento de residuos sólidos; construcción de la cárcel metropolitana, desarrollo de nuevas centralidades norte y sur, proyectos de vivienda de interés social con alcance metropolitano
Funcionarios públicos con presencia en territorios	Número	ND		Secretaría de gestión territorial	Personal de servicio civil por comuna y corregimiento
Recursos obtenidos del gobierno nacional	Pesos corrientes de 2020	ND	2,1 billones	Secretaría de Hacienda/Despacho del alcalde	Aunque se plante en el Plan Financiero los recursos que se espera obtener del gobierno nacional no hay in compromiso vía indicador o meta que tome en cuenta esos recursos adicionales para el desarrollo de proyectos estratégicos de la ciudad

## Programas

- La descripción de los programas no se corresponde con lo que significa un programa dentro de un plan de desarrollo. Así las cosas, no es fácil entender a qué exactamente se destinarán los recursos en cada componente.
- Se incluyó un programa denominado Alianzas Territoriales para la gestión de la migración poblacional sumamente relevante con la situación que vive el país y la ciudad en cuando a migración principalmente proveniente de Venezuela. En la descripción del programa se expresa que el objetivo es una atención armonizada a la población migrante en temas fundamentales como





el acceso a servicios básicos en salud, educación, vivienda e inserción laboral. No obstante, el programa no entró en el Plan Plurianual de Inversiones, con lo cual estaría sin financiación.

- En este componente se invertirán \$475.488 millones para un 2,7% del total de la inversión en el Plan Plurianual. Es importante bajar a proyectos en la definición final del Plan de Desarrollo. No es posible hacer control social ni político con este nivel de desagregación, es decir, solo llegando hasta programa.

## Componente 6. Seguridades

### Enfoque

- El enfoque de “seguridades” presentado no es claro en tanto conjuga un abanico de conceptos que, en vez de alcanzar integralidad, genera confusión e imprecisión sobre cuál enfoque de seguridad definirá la toma de decisiones en la administración. Esto es relevante porque cada enfoque define los destinatarios de la seguridad y los medios para materializarla de forma diferente. Así pues, aglutinar los enfoques de seguridad humana, integral, personal, comunitaria, ciudadana y pública, no permite distinguir los fines que busca alcanzar este componente.
- Para ello, se recomienda atender a los resultados que ha arrojado las discusiones recientes entre la administración pública, expertos en seguridad y la academia, sobre cuál es el enfoque que debe regir la toma de decisiones en seguridad en Medellín, cuya conclusión ha sido el enfoque de seguridad ciudadana. Este enfoque hace parte de la seguridad humana, pero se centra en la garantía de condiciones para proteger valores como la vida, la integridad y la propiedad de las personas y su disfrute de derechos, mediante la mitigación de fenómenos específicos que los amenacen como el hurto, el homicidio, la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, la violencia basada en género, la extorsión, entre otros. De esta forma, el enfoque de seguridad ciudadana clarifica –en conjunto con el marco jurídico respectivo- las funciones que la Secretaría de Seguridad y el Alcalde tienen en materia de seguridad, y su coordinación con otros organismos de seguridad y justicia para implementarlas.
- Para solventar la falencia en la fundamentación del enfoque de seguridad que se utiliza en el componente, se recomienda tener en cuenta el capítulo “El concepto de seguridad ciudadana. Un análisis a partir de los enfoques de seguridad pública,







seguridad ciudadana y seguridad humana (Mesa, 2014). En: Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos (Casas-Casa & Giraldo, 2014). Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín & Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT”. De esta forma, se supera la desactualización en el enfoque tras el uso de la cita del Informe de Desarrollo Humano de 1994, y se concibe una fundamentación propicia para las funciones de la Secretaría de Seguridad, el Alcalde, y los demás organismos de seguridad y justicia.

## Diagnóstico

- El diagnóstico presenta tres falencias críticas. La primera se refiere a la precaria y casi nula construcción de problemas públicos objetivos en materia de seguridad que deben ser mitigados por la administración pública. El diagnóstico no estructura problemas públicos distinguibles como el homicidio –lo trata de manera somera y sin fuente que sustente los datos-, el hurto, la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, la extorsión, el control de territorios por parte de organizaciones criminales, el narcotráfico, la situación de hacinamiento de los sindicatos, la capacidad de coordinación de los organismos de seguridad y justicia, entre otros. Estos problemas públicos pueden y deben ser construidos a partir de evidencia objetiva recogida por el Sistema de Información de Seguridad y Convivencia de la Secretaría de Seguridad –pues esta es su misión-, y resultados de investigación de los principales centros académicos de la ciudad. De esta forma, es posible tener una serie de problemas públicos objetivos, para ser posteriormente priorizados y así definir una estrategia clara que tenga como objetivo su mitigación, aspecto fundamental en la elaboración de un plan de desarrollo y que no se tuvo en cuenta en el presente anteproyecto. Con lo anterior, se podría construir un diagnóstico objetivo, que no depende de fuentes de información que atañen a problemas de percepción ciudadana solamente, sino que se fundamente a partir de evidencia objetiva. Además, la evidencia objetiva existente, permite construir problemas públicos específicos de Medellín y su área metropolitana –por ejemplo, aquellos relacionados a los Grupos Organizados Delincuenciales-, mejorando el diagnóstico que el anteproyecto presenta que peca por ser genérico o indistinguible respecto a otras ciudades del país. Por último, cabe aclarar que la tasa de homicidios en el 2019 fue de 23,8 por cada cien mil habitantes y no de 25,2 como se presenta en el texto.
- La segunda falencia se refiere a la desvinculación que se hace entre la seguridad y la convivencia. Esto es relevante porque ambos son asuntos públicos gemelos del orden social debido a que comparten fenómenos a tratar como la violencia y el tratamiento pacífico de los conflictos sociales. Además, en los últimos 20 años, la administración pública ha desarrollado





mayores capacidades y facultades para atender ambos asuntos de manera conjunta e integral, lo que se evidencia en la Política Pública de Seguridad y Convivencia, y en las acciones emprendidas desde la Secretaría de Seguridad y la Subsecretaría de Cultura Ciudadana –donde convivencia, reconocimiento del otro y cultura ciudadana son instrumentos de intervención relevantes para relacionarnos pacíficamente-. Así, la seguridad ciudadana, entendida como seguridad y convivencia, no debe desligarse de la capacidad de acción y actuación desde la educación, la cultura, el arte, la inclusión social y la participación ciudadana. Por lo tanto, es impertinente reducir esta vinculación a un componente, seis indicadores y cinco programas, debido a que se compone de un macro-problema de ciudad.

- La tercera falencia se refiere a la poca atención que se tuvo sobre los instrumentos de intervención en materia de seguridad como la Política Pública de Seguridad y Convivencia, la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia, la Política Nacional de Seguridad y Defensa, el Código de Policía, entre otros. En cuanto a la Política Pública de Seguridad y Convivencia (2015-2025), su contenido no se tiene en cuenta como insumo estratégico para la formulación del anteproyecto. Así, es necesario recordar aquí que esta política cuenta con cuatro enfoques, siete lineamientos estratégicos que orientan la toma de decisiones informada y establecen las posibles vías para el logro del objetivo de la política, cuatro instrumentos que a través de programas y proyectos hacen operativas la líneas estratégicas, y por último, seis escenarios que son espacios formales para la toma de decisiones y la evaluación donde confluyen sector público y privado, corresponsables de la gestión local de la seguridad y la convivencia. **Los lineamientos estratégicos son siete y no dos como se expresa en el anteproyecto, esto son:** 1) empoderamiento, 2) rendición de cuentas y control social; 3) gestión del conocimiento; 4) transformación social para la construcción de paz; 5) competencias, capacitación y formación; 6) cooperación, incidencia y transversalización; y 7) tecnología para la seguridad y justicia. Por último, la política define que el Plan de Desarrollo debe consagrar programas y proyectos específicos enfocados en la prevención, la atención y la intervención integral, para desarrollar los siete lineamientos estratégicos, asunto que no se tuvo en cuenta en el presente anteproyecto. Por último, en relación con el diagnóstico presentado, la Política Pública es un insumo fundamental debido a que construye un diagnóstico más riguroso y mejor consolidado en términos de datos y problemas públicos objetivos, lo que concluye su revisión un acto obligatorio.

## Objetivo

- “Consolidar un ecosistema sinérgico entre las instituciones de gobierno, con sus autoridades policiales, y la comunidad, que promueva procesos colectivos de la prevención, la atención y la intervención integral para que se genera una seguridad integral, tanto ciudadana como humana”. El objetivo a conseguir no es consecuente con el diagnóstico presentado. Además, se debe revisar el objetivo completo, teniendo en cuenta la responsabilidad del Alcalde como primera autoridad de Policía de





la ciudad: solo se habla de autoridades policiales, desconociendo el resto de organismos de seguridad y justicia competentes, sin tampoco definir las estrategias de coordinación y articulación que la alcaldía tendrá con todos ellos, como se definen en los respectivos instrumentos de intervención -políticas y planes-. Además, su poca claridad no permite saber realmente cuál es la propuesta del gobierno municipal, ni asociarle indicadores de ninguna índole. Para ello, se recomienda recoger los objetivos definidos en la Política Pública de Seguridad y Convivencia.

### Indicadores de resultado

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Tasa de homicidios	Tasa	23,8	21,15	Secretaría de Seguridad y Convivencia	Esta meta implica una reducción de 31 casos de homicidios, dada la proyección de población del DANE. De acuerdo con la agenda de localización de ODS al 2030, al año 2025 la ciudad debería tener una tasa de homicidios de 14,5 por cada cien mil habitantes. Se recomienda tener una meta más ambiciosa en sintonía con lo que plantea la Agenda.
Motocicletas hurtadas	Número	4.863	4.307	Secretaría de Seguridad y Convivencia	En el Plan Integral de Seguridad y Convivencia PISC de la anterior administración este indicador se expresa en tasa. A noviembre de 2019 estaba en 546,3 y en el periodo 2016-019 se había logrado una reducción del 10%, frente a una meta del 50%. Si se mantiene esta meta, significaría que los logros esperados en este frente son similares a los de la anterior administración. En la agenda ODS al 2030 de la ciudad se plantea un indicador conjunto de carros y motos hurtadas.
Percepción de la seguridad	Porcentaje	32	35,2	Secretaría de Seguridad y Convivencia	Este indicador debe ser expresado de una manera más clara. Sería Porcentaje de Personas que se sienten seguras en la ciudad. Valdría la pena plantear una meta más ambiciosa, pues el cambio puede que ni siquiera sea estadísticamente significativo.
Tasa de hurto a personas	Tasa	1075	722	Secretaría de Seguridad y Convivencia	Con esta meta se plantea una reducción del 32,8% de la tasa. La anterior administración se planteó una meta de reducción del 50%, no obstante, el resultado fue un aumento del 200% en la tasa, constituyéndose en uno de los indicadores de mayor retroceso
Sistema de vigilancia aérea operando	Número	0	1	Secretaría de Seguridad y Convivencia	Es un indicador de producto no de resultado





Sistema de vigilancia móvil operando	Número	0	1	Secretaría de Seguridad y Convivencia	Es un indicador de producto no de resultado
Cárcel de sindicados construida	Número	ND	1	Secretaría de Seguridad y Convivencia	Entendiendo que el Tribunal Superior de Medellín ordenó la construcción de una cárcel metropolitana en los próximos tres años, este indicador debería tener como entidad corresponsable al Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA-

Los indicadores presentados no se vinculan con el diagnóstico antes expuesto, así mismo su relación con los enfoques, el objetivo y los programas no queda clara. Queda en evidencia que no se tuvo en cuenta los indicadores objetivos a los que se hace seguimiento desde el Sistema de Información de Seguridad y Convivencia -SISC-. No se incluyen indicadores de extorsión, control territorial por parte de combos, rentas criminales, lavados de activos, violencia sexual y violencia intrafamiliar.

### Indicadores nuevos propuestos

Teniendo en cuenta que en el conjunto de indicadores para el componente no se incluyen indicadores relacionados con convivencia, violencia sexual y tampoco con fenómenos delictivos relevantes en la ciudad como los delitos conexos al accionar de los Grupos Delincuenciales Organizados –GDO- y los combos se propone la inclusión de los siguientes indicadores:

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Tasa de muertes violentas	Tasa por cien mil personas	46,93 (2018)	40-35,8	Secretaría de Seguridad y Convivencia	En la agenda ODS que la ciudad ha suscrito se plantea una meta para este indicador de 43,83 para el año 2020 y de 35,84 al año 2025.
Tasa de violencia interpersonal por cien mil habitantes	Tasa por cien mil habitantes	240,6 (2018)	217,2	Secretaría de Seguridad y Convivencia	Es un indicador incluido en la agenda nacional de ODS, más no en la agenda local que vale la pena de ser incluida, dado que da cuenta de condiciones de convivencia relevantes.





Víctimas de violencia intrafamiliar	Número	5000 (2018)	4805	Secretaría de Seguridad y Convivencia	En la agenda ODS que la ciudad ha suscrito se plantea una meta para este indicador de 4.951 para el año 2020 y de 4.805 al 2025. Se propone la meta del año 2025 para el año 2023, en la medida en que el análisis realizado por MCV en cuanto Hacia Dónde Vamos mostraba que la meta al año 2030 más que se superaría de seguir la tendencia en el comportamiento del indicador de los últimos cinco años.
Tasa de delitos sexuales en menores de 0 a 17 años	Tasa por cien mil habitantes	66,8 (2018)	39,71	Secretaría de Seguridad y Convivencia	En la agenda ODS que la ciudad ha suscrito se plantea una meta para este indicador de 39,7 al año 2025 y no se planteó meta al año 2020.
Vulneración de derechos de Niños, niñas y adolescentes	Número	3.776 (2018)		Secretaría de Seguridad y Convivencia	En la agenda ODS que la ciudad ha suscrito se plantea una meta para este indicador de 2.562 para el año 2020 y de 2.171 al año 2025.
Porcentaje de ciudadanos que dijeron ser víctimas de extorsión en el último año	Porcentaje	3%		Secretaría de Seguridad y Convivencia	Está incluido en la Política Pública de Seguridad y Convivencia. No tiene meta trazada. La línea de base se traza con base en el resultado de la última Encuesta de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín. No obstante, en el marco del proyecto Combos de Medellín: ¿Cómo resolver el problema de grupos armados y violencia en contextos urbanos? se realizó una encuesta que parece estar captando más fielmente el fenómeno en la ciudad. Se recomienda que la Encuesta de Seguridad y Convivencia recoja ese aprendizaje para tener una línea de base y seguimiento más fiel al fenómeno de la extorsión en la ciudad. Si ese es el caso, la línea de base podría ser No Disponible y definir que se medirá bajo nuevos parámetros con la Encuesta de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía.
Víctimas de desplazamiento forzado intraurbano	Número	3.699 (2018)			Está incluido en la Política Pública de Seguridad y Convivencia 2015-2025. La fuente de la línea de base es Personería de Medellín con declarados.
Hurto a residencias	Número	2010 (2019)		Secretaría de Seguridad y Convivencia	Se incluye como indicador en la Política Pública de Seguridad y Convivencia





Hacinamiento de sindicatos	Porcentaje	1450%		Secretaría de Seguridad y Convivencia Y AMVA	La meta debe estar acorde al propósito de mejorar las condiciones actuales de los sindicatos que hoy hacen que se vulneren sus derechos por el elevado nivel de hacinamiento. Dependerá de la capacidad del centro de reclusión que se construya.
Hurto a establecimientos comerciales	Número	4.555 (2019)		Secretaría de Seguridad y Convivencia	

### Programas

- Los programas son muy generales, su descripción corresponde más a un listado de objetivos y no se definen en función de los problemas públicos que componen la realidad de Medellín en materia de seguridad y que ya se definen en la Política Pública de Seguridad y Convivencia como Violencia homicida y control territorial, Rentas criminales, Violación de Derechos Humanos, Violencia que afecta la convivencia, y Delitos contra el patrimonio –hurto-. Esto denota que es un listado de programas que le aplicarían a cualquier ciudad. Además, no es posible identificar en detalle cómo se integran las dimensiones priorizadas por la Política Pública de Seguridad y Convivencia y su respectivo PISCC municipal -que nunca se menciona en el componente- a los respectivos programas formulados, desarticulando los instrumentos de intervención propicios para la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín.
- No se incluye ningún programa para intervenir los problemas de rentas criminales, extorsión, lavado de activos y tráfico de estupefacientes. Se sugiere incluir un programa que tenga como objetivo esencial la intervención de las rentas criminales. En ese orden de ideas se sugiere incluir indicadores relacionados con número de Grupos Delincuenciales Organizados desarticulados y/o indicadores relacionados con bienes en extinción de dominio.
- No se incluye un programa dirigido el fortalecimiento de la Unidad de Análisis de Política Criminal que se inició durante la pasada administración, especialmente lo referente al Inventario Criminal Unificado. En este punto en particular, se alcanzó un grado calificado de articulación con entidades del nivel nacional para generar mejores resultados operativos con un impacto real en las estructuras criminales. Se recomienda formular un programa que respalde estos avances estratégicos para la mitigación de este problema público estructural en las dinámicas criminales de Medellín.





- No se define ningún programa para seguir avanzando en el fortalecimiento técnico de los organismos de seguridad y justicia. El primer programa solo se dirige al fortalecimiento de la Policía, dejando por fuera los demás organismos de seguridad y justicia. En este sentido la pasada administración, hizo grandes inversiones como lo ejemplifica la Unidad de Análisis de Delitos Sexuales del SISC y su apoyo al CAIVAS de la Fiscalía, que demuestran que es posible colaborar técnicamente con estos organismos para facilitarles su trabajo en el territorio y así obtener mejores resultados. Por lo tanto, se recomienda mejorar el primer programa para ampliar su alcance y vincular los demás organismos que atañen a la gestión de la seguridad y la convivencia en la ciudad, focalizando aquellos aspectos que permitan mejorar su coordinación y articulación para alcanzar metas comunes.
- No se mencionan en los programas la intensión de la administración por intervenir la grave situación carcelaria de la ciudad, aparte del indicador que se incluye sobre infraestructura para sindicados, pero que no toma en cuenta el hacinamiento en los centros penitenciarios. Es urgente hacer una revisión del cumplimiento de las obligaciones jurídicas de la Alcaldía en la materia, y redefinir el actuar de la administración para aliviar la falta de cupos para la atención del sistema. Por esto, se recomienda revisar el proyecto implícito que se dirige a la ampliación de la infraestructura de sindicados, y verificar su priorización respecto a la respectiva a centros penitenciarios. Ambos problemas de hacinamiento, deben ser intervenidos cuanto antes.
- No se incluye un programa dirigido al acompañamiento y fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuyos problemas públicos a mitigar tampoco son incluidos en el diagnóstico del componente. Teniendo en cuenta los esfuerzos positivos que realiza la Alcaldía en la atención de los adolescentes sindicados, se recomienda fortalecer el acompañamiento a los operadores del sistema para que los escenarios de cumplimiento de la sanción sí tengan objetivos de restitución de derechos y se cumpla su misión. En consonancia con lo anterior, además resulta necesario dar continuidad y fortalecer la oferta de programas de segundas oportunidades para adolescentes y jóvenes, en alianza con otras secretarías de despacho; es un tema que adquirió alguna relevancia en la gestión de la anterior administración durante el último año, pero que se podría fortalecer para buscar un mayor acompañamiento por parte del sector privado en generación de empleo y financiación de proyectos que mitiguen la violencia homicida en jóvenes y otros delitos. De acuerdo con lo anterior, se recomienda formular un programa dirigido al acompañamiento y fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes que contemple estas acciones y mejore las condiciones de los jóvenes en la ciudad.
- En relación con lo anterior, se sugiere incluir un programa de atención a jóvenes en situación de vulnerabilidad, cuyas condiciones de contexto los acercan a tomar acciones criminales o ser víctimas de estas. Para ello, se recomienda continuar





con el programa Jóvenes R, creado en la pasada administración con resultados recientes que permiten desvincular jóvenes a este contexto criminal. Este programa busca acercar la oferta municipal a jóvenes en riesgo para el acceso a educación, empleo y emprendimiento. La Alcaldía ha identificado 60.000 jóvenes en riesgo de ser vulnerados sus derechos. Priorizó para la atención 4.800 y en 2019 atendía a 1.080 (Medellín Cómo Vamos, Kit para la construcción del anteproyecto del Plan de Desarrollo). Se sugiere entonces ampliar el alcance del programa en número de beneficiarios. Lo anterior se sustenta también, a partir de la priorización que hizo la ciudadanía en la última Encuesta de Percepción Ciudadana, como acción de política pública en seguridad con un 28%, el fortalecimiento de programas sociales para los jóvenes de la ciudad en situación de vulnerabilidad.

- Se recomienda juntar los programas 3 y 4, esto es, el de información y tecnología para la seguridad y la convivencia con el de infraestructura, equipamiento y dotación para la seguridad, en tanto están fuertemente relacionados y máxime tomando en cuenta que el programa de infraestructura tiene una inversión de apenas \$7.318 millones para el cuatrienio, mientras el otro programa de información y tecnología tiene asignados \$235.013 millones.

### **Comentarios generales**

En materia de política pública:

- Se debe retomar el ejercicio de la Política Pública de Seguridad y Convivencia diseñada en 2015 como resultado de un proceso participativo, amplio y coordinado con el sector social, privado, académico y público. Se definió en este instrumento estratégico de intervención una arquitectura institucional liderada desde la gobernanza local para coordinar actores y articular políticas y escenarios que permitieran actuar en diferentes frentes sobre los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia y, especialmente, en términos de fortalecer la capacidad de decisión de la administración al involucrar las capacidades de otros. Por esto, es un insumo fundamental para gestionar la coordinación de actores y articulación de políticas de todos los organismos de seguridad justicia competentes en materia de seguridad y convivencia.
- No se cuenta con un Plan Estratégico de Implementación de la política que defina un modelo de seguimiento y monitoreo de esta en ningún programa ni indicador, así como instrumentos de política, acciones programáticas y proyectos específicos para la misma. Ello hace que todo lo ejecutado en términos sectoriales pueda ser o no atribuible a la implementación de esta, restándole rigurosidad al ejercicio. Por ello, se recomienda incluirlo en el anteproyecto para agilizar la implementación del conjunto de instrumentos de intervención que hoy tiene la ciudad.







- Se recomienda retomar las metodologías exitosas para la formulación de instrumentos de planeación como el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana –PISCC- o instrumentos de territorialización de la seguridad por comunas y corregimientos, así como las metodologías para la evaluación y seguimiento de las metas propuestas en cada uno de ellos, que, en algunos momentos de trabajo de la Secretaría, han contado con la vinculación y compromiso de los organismos de seguridad y de justicia. Ello supone además de una oportunidad para tener un mejor control de la gestión de la seguridad en Medellín, un escenario perfecto para realizar rendiciones de cuentas públicas que hagan más transparente el trabajo de la Alcaldía y de los organismos de seguridad y de justicia en la materia.
  
- Se desconocen los siguientes instrumentos de intervención del orden nacional que deben ser articulados con la Política Pública de Seguridad y Convivencia y el presente anteproyecto, y que por recomendación del presente análisis deben ser tenidos en cuenta de acuerdo al ordenamiento jurídico:
  - *Se desconoce la Política marco de convivencia y seguridad ciudadana:* Es el instrumento que recientemente lanzó el Gobierno Nacional, y establece responsabilidades en cabeza de las administraciones locales.
  
  - *Se desconoce la Política nacional de seguridad y defensa nacional:* Sigue siendo un instrumento clave en la lucha contra fenómenos asociados al crimen organizado en Colombia.
  
  - *Instrumentos de planeación:* Llama la atención que no se mencionan los instrumentos de planeación, no como línea de base en sus resultados, o como meta obligatoria para todo gobierno local. La Administración debe liderar la formulación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, y no se menciona por ninguna parte el tema. Los plazos de ley, solo le dan tiempo a la administración hasta el día 30 de junio del primer año de gobierno.

En materia de las competencias de la Alcaldía en la gestión de la seguridad y la convivencia:

- Resulta pertinente hacer una revisión sobre la estructura idónea para la gestión de los temas de seguridad que debería tener lugar en la Alcaldía de Medellín, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en el gobierno de Federico Gutiérrez donde la Secretaría de Seguridad asumió las competencias de convivencia, gobierno local y control del espacio público, y en relación con los resultados obtenidos en otras secretarías de seguridad que se crearon en el país en los gobiernos locales salientes.





- La subsecretaría de planeación de la seguridad debe retomar el liderazgo en los procesos de planeación de la seguridad de la ciudad. Desde el diseño institucional fue pensada como el escenario para liderar el ciclo completo de diagnóstico, formulación y evaluación de la implementación de los instrumentos, y ha desarrollado experiencias con reconocimiento nacional de internacional en la materia.
- Se sugiere una revisión del cumplimiento de las obligaciones municipales en relación con la implementación del Código Nacional de Policía. Este instrumento, Ley 1801 de 2016, supone una serie de esfuerzos institucionales por parte de los entes territoriales que, de acuerdo con los plazos de implementación de la ley, requiere de un llamado a la acción urgente en aquellos temas que no se hayan intervenido aún.

## Componente 7. Comunicaciones

- Aunque en la justificación de la línea se habla de la importancia de la articulación con las comunicaciones para la gobernanza y gobernabilidad, no hay elementos de peso que ejemplifiquen cómo se haría, aun teniendo la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- como elemento, no hay ninguna mención clara del papel de las comunicaciones y tampoco sobre cómo conversarían todos los componentes de la línea desde la perspectiva de la comunicación. No hay una corresponsabilidad expresada con claridad.

### Justificación

- En cuanto al componente, asociar la comunicación exclusivamente con el ODS 11 está fuera de lugar, pues no hay un indicador relacionado con este objetivo, de hecho, en la agenda global las comunicaciones son concebidas como un instrumento transversal y articulador para ayudar en la apropiación y cumplimiento de los todos los ODS en los territorios, este debería ser también el norte para la ciudad y aunque se plantea una gobernanza y gobernabilidad, no se ve reflejado ni en la línea, ni en el componente.
- Inicialmente, este componente del anteproyecto se enfoca en su mayoría en especificar las funciones de la Secretaría de Comunicaciones desde que se constituyó, pero no vas más allá de una lista de responsabilidades. No se evidencian claridades sobre datos que den cuenta de los avances y desafíos de la Secretaría desde su constitución. Esto es, se queda en ideas vagas y sin fondo.





- También, se expresa que desde el año 2015, se formaliza un modelo de gestión administrativa para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la promoción de la transparencia y efectividad en la gestión pública. Así como una dinamización de la administración central con sus entes descentralizados, denominado “Modelo de Conglomerado Público Municipal de Medellín” destacándose dentro de éste, el pilar número seis que corresponde a la “Gobernanza de las comunicaciones”, no obstante, no se presenta un diagnóstico claro ni se ahonda sobre cómo ha sido el proceso a lo largo de los años que lleva en funcionamiento. Este ítem se queda en ideas incompletas, sin profundidad sobre cómo ha sido el proceso de esa gobernanza y el rol de la Secretaría para lograr la articulación con las demás dependencias y entes descentralizados.
- También se presentan los grupos funcionales que componen la Secretaría de Comunicaciones, desde publicidad y marca, prensa, comunicación digital, eventos de ciudad, comunicación organizacional, medios institucionales, relaciones públicas y protocolo, movilización e innovación y su importancia para la gobernabilidad. Sin embargo, tampoco se evidencian datos de diagnóstico que ilustren los retos y las oportunidades en el 2020-2023, no hay un horizonte claro.

### **Síntesis diagnóstica**

- En el diagnóstico se presentan dos fechas de creación de la Secretaría de comunicaciones, inicialmente se dice que fue en el año 2012 y al final en el resumen del diagnóstico se expresa que fue en 2013. Es importante tener claridad sobre la fecha para no crear confusiones.
- De otro lado, al final del diagnóstico, la Secretaría de Comunicaciones expone sus tres dimensiones misionales a saber:
  1. Estrategias de comunicación, planes de medios, producción, emisiones y transmisiones de eventos institucionales.
  2. Fortalecimiento de medios alternativos, ciudadanos, comunitarios e independientes.
  3. Comunicación para la movilización, formación y participación social.
- Estas dimensiones obtienen el 100% del presupuesto de la Secretaría, no obstante, en el diagnóstico no hay un abordaje claro que dé cuenta del proceso de creación de la Política Pública de medios alternativos, ciudadanos, comunitarios e independientes y la articulación con organizaciones y grupos de interés y el proceso para llevarla a cabo, meta lograda por la anterior administración y que tiene como reto que la Alcaldía 2020-2023 implemente el plan de acción.





- Adicionalmente, tampoco hay diagnóstico sobre los procesos de comunicación para la divulgación y la movilización, aspecto que también estuvo establecido en el pasado Plan de Desarrollo, y que permite además dar trazabilidad a los proyectos de esta Secretaría que aún es joven y necesita una línea de tiempo que dé cuenta de sus alcances.

### Indicadores del componente

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Ejecución del Plan de acción para dar cumplimiento a la política pública de medios y procesos alternativos, independientes, ciudadanos, comunitarios	Porcentaje	0	80	Secretaría de comunicaciones	No es claro si la meta de este indicador es un plan de acción a cuatro años o si tiene un horizonte estratégico más amplio. Si efectivamente es a cuatro años, la meta al 2023 debería ser 100% de ejecución.
Divulgar y visibilizar los programas, planes y proyectos del Plan de Desarrollo 2020-2023 en ejecución por las Secretarías para el conocimiento y participación de los ciudadanos	Porcentaje	0	80	Secretaría de comunicaciones	Este indicador es similar al adoptado por las dos administraciones anteriores con el propósito de “informar de las actividades, programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín”. No hay claridad en este indicador tal y como está formulado en el anteproyecto Medellín Futuro 2020-2023.  Para dar trazabilidad al indicador y una línea de tiempo amplia se recomienda acoger el indicador usado por las dos anteriores administraciones (2012-2015 y 2016-2019, con línea de base a 2015 de 60% o a 2019 de 63%. (la captura de esta información entre 2016-2019 se hizo a través de múltiples plataformas) <sup>14</sup> . La captura de la información por su parte, para el periodo 2012-2015 se hizo a través de encuestas con la firma INVAMER <sup>15</sup> . )

<sup>14</sup> De acuerdo con el Plan Indicativo de Medellín 2019

<sup>15</sup> De acuerdo con el Plan Indicativo de Medellín 2015.





Dependencias asesoradas para la formulación de estrategias de comunicaciones para la movilización	Porcentaje	0	80	Secretaría de comunicaciones	Dado que es responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones liderar las estrategias de comunicaciones y divulgación, así como la articulación de los mensajes de divulgación y apropiación de todas las dependencias centrales y descentralizadas, de acuerdo con el pilar 6 “Gobernanza de las Comunicaciones”. La meta al 2023 debería ser 100% en la asesoría para la formulación de estrategias de comunicación para la movilización. Ese indicador va muy de la mano con el anterior.
Plan de acción para la ejecución de la Política Pública de Medios y procesos de comunicación independientes, alternativos, comunitarios y ciudadanos, diseñado, formulado e implementado	Número	0	1	Secretaría de Comunicaciones	La formulación de este indicador no es correcta. Es impreciso poner “diseñado, formulado e implementado” dado que hay otro indicador que se refiere a la implementación.

### Indicador propuesto

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta 2023	Responsable	Observaciones y recomendaciones
Personas informadas de las actividades, programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín	Porcentaje	60% en 2015 / 63% en 2019	68%	Secretaría de comunicaciones	La captura de Información se puede obtener bien sea a través de plataformas digitales (cuatrienio 2016-2019) o de una Firma Encuestadora para tal fin (cuatrienio 2012-2015).

### Objetivo

- Usar el verbo liderar da a entender que esto no se ha hecho antes por parte de la Secretaría de Comunicaciones. Sería más aconsejable si se habla de mejorar o de proseguir. Adicionalmente, el objetivo es muy amplio y engloba en su conjunto tres objetivos más. Se aconseja ajustarlo para definir mejor el alcance.





## Propósito

- Cuando se afirma que el propósito del componente de comunicaciones es “direccionar la gobernanza de las comunicaciones del conglomerado público Municipio de Medellín, mediante la formulación de las políticas y el plan estratégico de comunicación institucional...” pareciera que se desconoce la existencia del manual alojado en el pilar de gobernanza de las comunicaciones. Es impreciso afirmar la creación de políticas y un plan estratégico cuando ya se cuenta con un manual dentro de dicho pilar. Es aconsejable hablar de mejorar, si se pretende ajustar este aspecto.

## Programas

### Gobernanza de las comunicaciones

- En general, la definición del programa se va por las ramas, no profundiza y tampoco hay una conexión intencionada con los indicadores propuestos. La gobernanza de las comunicaciones es el pilar que especifica la importancia de la articulación y el liderazgo de la Secretaría de Comunicaciones con las dependencias centrales y descentralizadas de la Alcaldía<sup>16</sup>. En ese sentido, el programa parece más una definición de dicho pilar, que una propuesta clara de programa.

### Mobilización y opinión pública

- En este programa se habla de “asesorar y dirigir los procesos de formulación y desarrollo de las estrategias de comunicación para la movilización ciudadana con aplicación de elementos de innovación y tecnología, mediante la identificación en el territorio de gestores de transformación social, agentes sociales y grupos de interés” con esto parece que hay un desconocimiento de ejercicios que se han hecho anteriormente. Más que identificar, se trata de retomar la conversación, articular los esfuerzos de las dependencias de la Alcaldía con el mapeo, por ejemplo, articular con la Secretaría de Participación Ciudadana, la Secretaría de Juventud, de Cultura Ciudadana, de las Mujeres, entre otras. Adicionalmente, se menciona la “aplicación de elementos de innovación y tecnología” pero no se ejemplifica, quedan ideas escuetas que no aterrizan o dan mucha información.

---

<sup>16</sup> De acuerdo con el Conglomerado Público. Gobernanza de las Comunicaciones





### Medios comunitarios alternativos

- En ese programa sería importante retomar la conversación con los aliados que acompañaron la estructuración y realización de la Política Pública de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos, así como las mesas de trabajo con actores clave. Recordar estos ejercicios llevados a cabo en el cuatrienio anterior permite dar continuidad a un ejercicio de esta importancia para no partir de cero, cuando hay terreno ganado en el tema.

## Plan financiero y Plurianual de Inversiones

### Plan financiero

Cuatro años atrás, en las discusiones sobre la propuesta del plan financiero del anteproyecto de Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016-2019, los expertos consultados por Medellín Cómo Vamos planteaban que el gobierno local estaba siendo demasiado tímido o conservador en relación con los ingresos que podría obtener a lo largo de los cuatro años. Desde la experiencia de algunos de ellos, quienes habían estado antes en cargos en hacienda pública, la gestión de las finanzas abría posibilidades más amplias que las planteadas en el anteproyecto y, finalmente, en lo que quedó planteado en el Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos”.

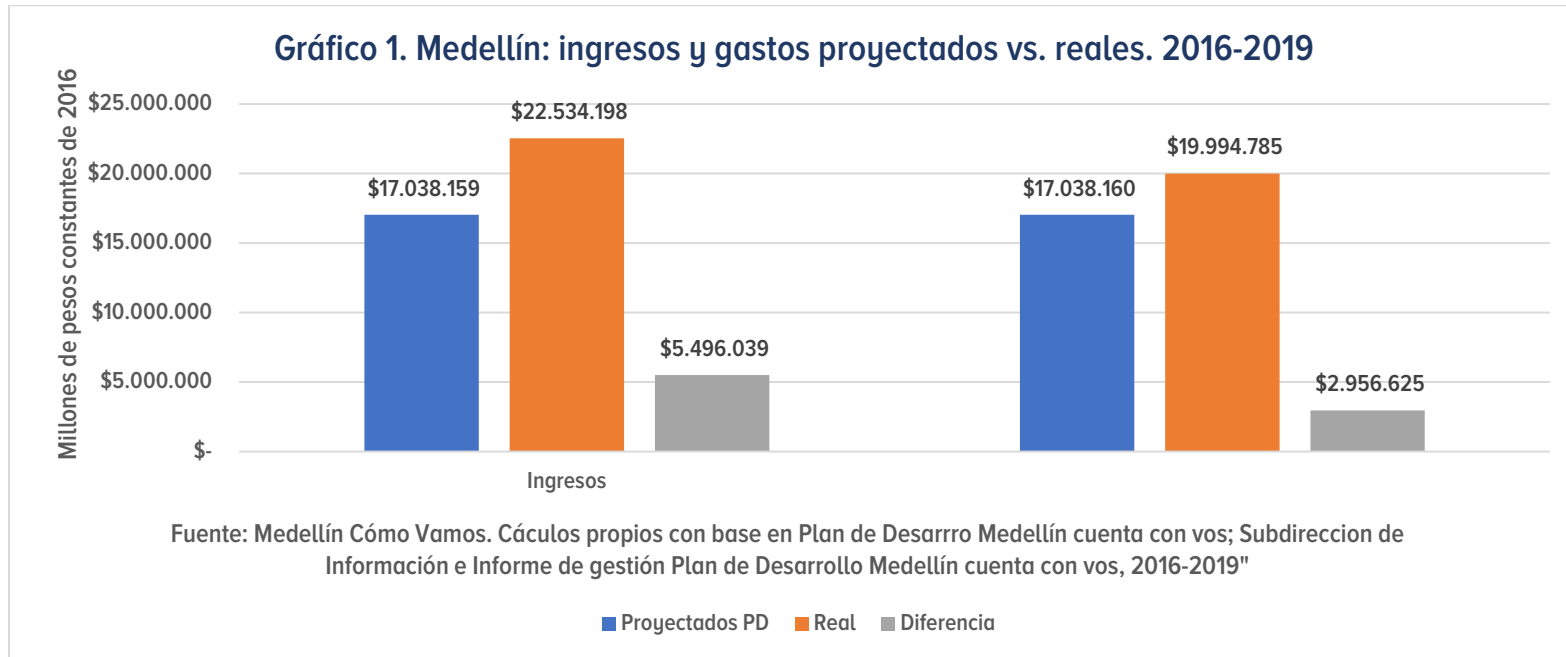
“El balance de la ejecución de ingresos y gastos versus lo planteado en el Plan de Desarrollo 2016-2019 muestra un desfase relevante. Así, en el caso del gasto el desfase fue de 17,4%, mientras el de los ingresos fue de 32,3%. Para el caso puntual del año 2019, se tiene que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019- 2028 se estimaron los gastos de inversión en \$3,8 billones, no obstante, el consolidado de los gastos a 31 de diciembre, de acuerdo con el reporte de la Contaduría General de la Nación fue de 4,8 billones, para un desfase de un billón de pesos en un lapso menor a un año de la proyección” (Medellín Cómo Vamos, 2020, Kit para la construcción del Plan de Desarrollo de Medellín, 2020-2023) .

**Para tener en cuenta: reforzar los modelos predictivos y los supuestos con los que se trabaja para la construcción del Marco Fiscal de Mediano Plazo y, por ende, adecuar las ambiciones en cuanto a inversión social que contenta el Plan de Desarrollo 2020-2023.**





Como se observa en el gráfico 1, los ingresos proyectados en el Plan de Desarrollo 2016-2019 fueron de \$17 billones, pero los que efectivamente obtuvo la administración, a pesos constante de 2016, fueron de 22,5 billones, para un desfase a favor del 32,3%. En el caso de los gastos, se proyectaron, como es lo esperado, el mismo monto de los ingresos, esto es, \$17 billones, mientras efectivamente se gastaron casi \$20 billones, para un desfase del 17,4%.



Ahora bien, en lo proyectado en el Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos en cuanto a los ingresos, se tenía que los ingresos corrientes sumaban \$9.8 billones, el Fondo Local de Salud \$1.75 billones, mientras los recursos de capital ascendían a \$5,5 billones para un total de 17,04 billones de ingresos. Lamentablemente, el informe de gestión de la Alcaldía 2016-2019 no presentó el balance de los ingresos con la misma categorización que se planteó en el Plan de Desarrollo.







De acuerdo con el informe de gestión, “Las mejoras en el desempeño que ha demostrado el Municipio de Medellín en el manejo de sus finanzas públicas en el último cuatrienio responden, en gran medida, a la gestión que se emprendió a partir de un plan estratégico de modernización de la hacienda pública, basado en cuatro pilares: innovación, eficiencia, gestión financiera y personas. El Municipio incursionó en el manejo de nuevas tecnologías de información y comunicación en función tributaria, implementó medidas de simplificación de trámites, creó múltiples alternativas para mejorar la experiencias de servicio del contribuyente, puso en marcha acciones comunicacionales para mejorar el relacionamiento de la Administración Municipal con la comunidad aportante, con lo que logró mejorar el control de los niveles de evasión y elusión, fortaleció la cultura de pago e incrementó los ingresos municipales recibidos durante el cuatrienio” (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 35).

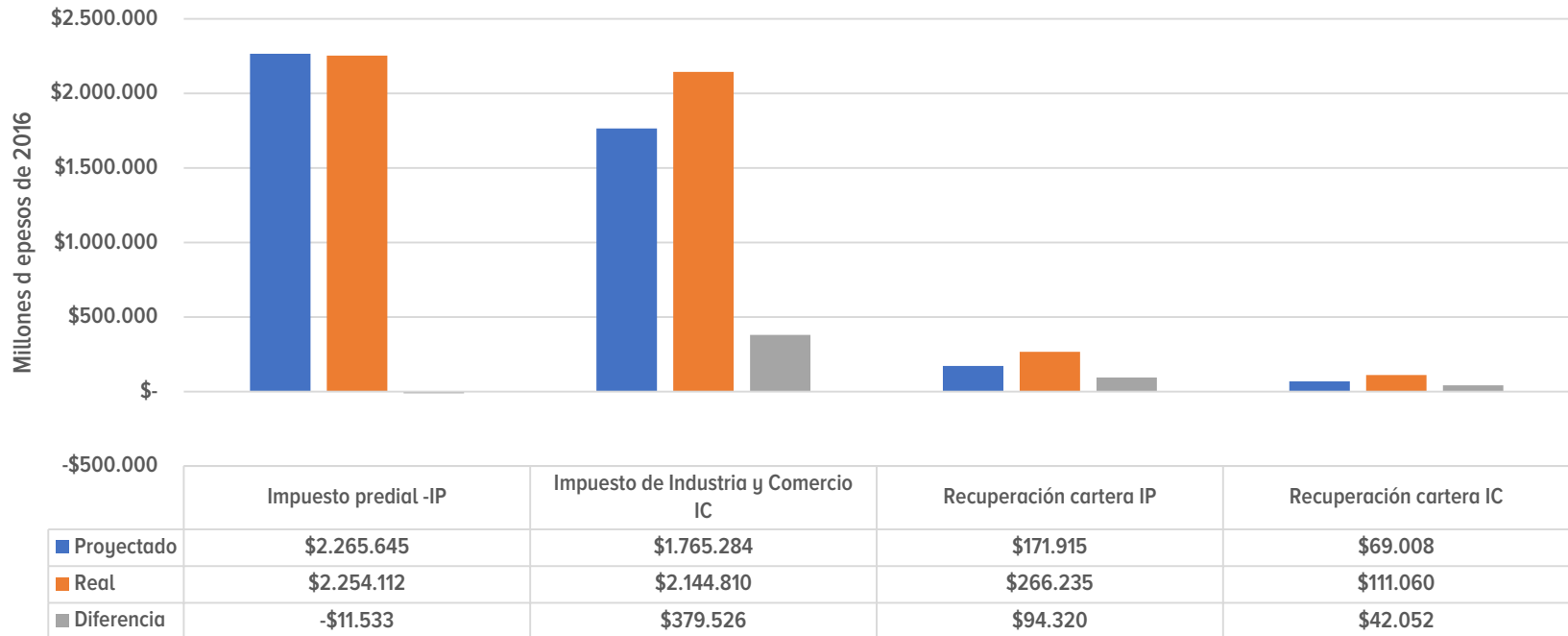
De hecho, la administración destaca que esta buena gestión permitió incrementar en un 33,7% los recursos destinados al Plan Operativo Anual de Inversión, con relación al Plan de Desarrollo Municipal, llegando a un 84% del total de gastos, cuando el Plan se había propuesto un 78%, lo que había significado una proyección por debajo de los dos periodos precedentes, cuando había alcanzado un 86%.

La administración resalta en la gestión de ingresos lo relacionado con los ingresos tributarios con concepto de Industria y Comercio y Predial Unificado, además el crecimiento de las transferencias del Sistema General de Participaciones para la prestación del servicio educativo y los recursos del Fondo Local de Salud. Asimismo, se destacan \$641.500 millones de recursos de crédito, \$600.000 millones provenientes de la venta de acciones de ISAGEN, rendimientos financieros por \$246.297 millones.





**Gráfico 2. Medellín: ingresos tributarios proyectados vs. reales, 2016-2019**



Fuente: Medellín Cómo Vamos, cálculos propios con base en Plan de Desarrollo de Medellín Cuenta con Vos 2016-2019, Subdirección de Información e Informe de Gestión Alcaldía de Medellín 2016-2019.

■ Proyectado ■ Real ■ Diferencia

Aunque la administración destaca lo relacionado con la gestión de recursos tributarios, indistintamente entre impuesto predial e impuesto de Industria y Comercio, como se puede observar en el gráfico 2, la gestión más sobresaliente fue la relacionada con el impuesto de industria y comercio, tanto la vigencia actual como la recuperación de cartera, ascendiendo a casi medio billón de pesos.





Mientras que la gestión predial fue casi incipiente en relación con lo proyectado. La explicación frente a lo anterior tiene que ver con que el último proceso de actualización catastral fue en 2013, esto significa que por normatividad esta debió realizarse ente 2017 y 2018, pero no se realizó efectivamente.

En el caso del Impuesto de Industria y Comercio, la administración municipal destacó en el informe de gestión, la creación de registros de información tributaria gestionada a través del servicio en línea con la Cámara de Comercio de Medellín, los programas de fiscalización de omisos y los consecuentes emplazamientos masivos. Asimismo, desde el año 2019, se implementaron nuevos modelos de priorización para identificar potenciales contribuyentes omisos no inscritos e inscritos no declarantes del impuesto de Industria y Comercio. (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 39).

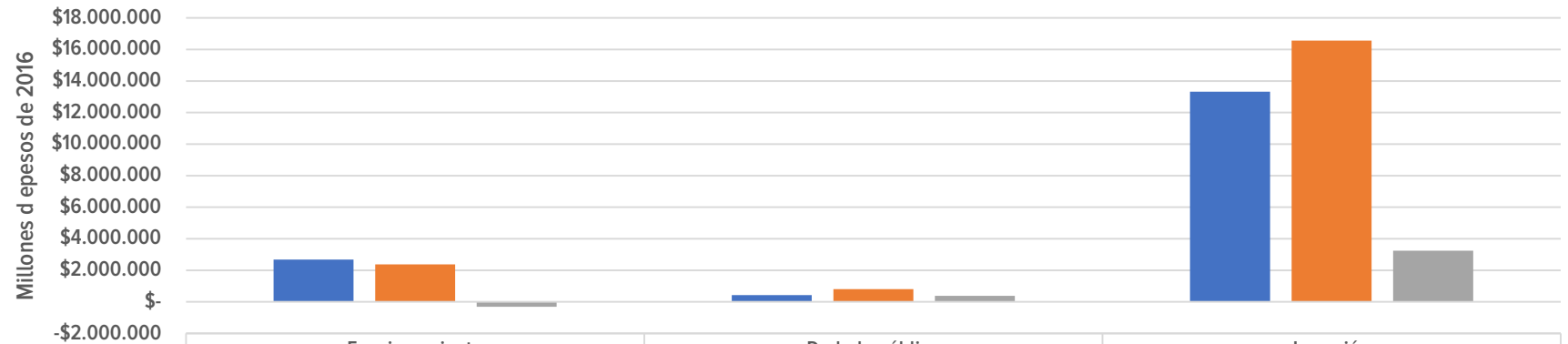
En cuanto a los excedentes de Empresas Públicas de Medellín que llegan a las arcas municipales se tiene que se proyectaron \$4,1 billones y entraron efectivamente, a pesos de 2016, 4,01 billones, para un saldo negativo de \$145.000 millones menos en relación con lo que se proyectó.

En cuanto a los gastos, como se comentó arriba, el balance es unos gastos por encima de lo proyectado en un 17,4%. Como se observa en el gráfico 3, en términos absolutos el mayor desfase ente los proyectado y lo real fue lo relacionado con el gasto de inversión, que aumentó en un 24,3%, pasando de \$13,3 billones en el Plan de Desarrollo a \$16,5 billones, a pesos constante de 2016, efectivamente invertidos en el cuatrienio. Le siguió en términos absolutos, los gastos relacionados con la deuda pública, que pasaron e \$424.700 millones a \$807.217 millones. Sorprende el caso de los gastos de funcionamiento, que terminaron siendo menores en relación con lo proyectado, específicamente se proyectaron gastos por \$2,6 billones y se concretaron gastos por \$2,3 billones. En términos porcentuales, el mayor desbalance se dio para la deuda pública con un 90,1% más de gasto por este concepto frente a lo proyectado, seguido de la inversión con 24,3%, como se dijo anteriormente, y en el caso de los gastos de funcionamiento, la brecha fue de un 11,5% menor en relación con lo proyectado.





**Gráfico 3. Medellín: gastos proyectados vs. reales 2016-2019**



	Funcionamiento	Deduda pública	Inversión
■ Proyectados	\$2.678.916	\$424.700	\$13.317.428
■ Reales	\$2.372.124	\$807.217	\$16.558.793
■ Diferencia	-\$306.792	\$382.517	\$3.241.365

Fuente: Medellín Cómo Vamos. Cálculos propios con base en Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos 2016-2018. Subdirección de Información e Informe de gestión Alcaldía de Medellín 2016-2019.

■ Proyectados ■ Reales ■ Diferencia



## Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2029 y Plan Financiero 2020-2023

El Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- “es una herramienta de planificación financiera del sector público,... la cual, con base en estimaciones del año en curso y en contexto de las condiciones internas y externas, tiene como objetivo construir un sendero factible con perspectiva de diez años, para la toma de decisiones fiscales, posibilitando el equilibrio entre los ingresos y los gastos, de tal forma que se garantice el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento, racionalización del gasto, transparencia, disciplina y responsabilidad fiscal, acorde con lo preceptuado por la Constitución Nacional” (Alcaldía de Medellín, 2019, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2029).

De acuerdo con MFMP 2020-2029, éste busca aportar los elementos necesarios para el análisis financiero y el control fiscal, social y político de las finanzas públicas del Municipio de Medellín en un horizonte de diez años (alcaldía de Medellín, 2019, p. 8). Específicamente, para el periodo 2020-2023, el MFMP, a partir del Plan Financiero, estima los ingresos que la Administración percibirá en el mediano plazo, se establece la distribución del gasto y se fijan límites a éste, de forma tal que se garanticen el funcionamiento y operación de la Administración y el cumplimiento de las obligaciones financieras y la financiación de los programas que serán trazados en el Plan de Desarrollo Medellín Futuro (Alcaldía de Medellín, 2019, p. 7).

No obstante, como se mencionó atrás, para el marco fiscal correspondiente al periodo 2019-2028 se encontró un desfase de un billón de pesos para la inversión en un lapso de unos seis meses de proyección, lo que significó un 25% más de recursos de inversión frente a los que establecía el MFMP. Esto claramente se convierte en una debilidad en el proceso de planificación.

En ese orden de ideas, el ejercicio realizado aquí busca comparar lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo disponible en la actualidad por la administración, esto es, el correspondiente al periodo 2020-2029, con lo establecido por el Plan Financiero del anteproyecto del Plan de Desarrollo “Medellín Futuro”.

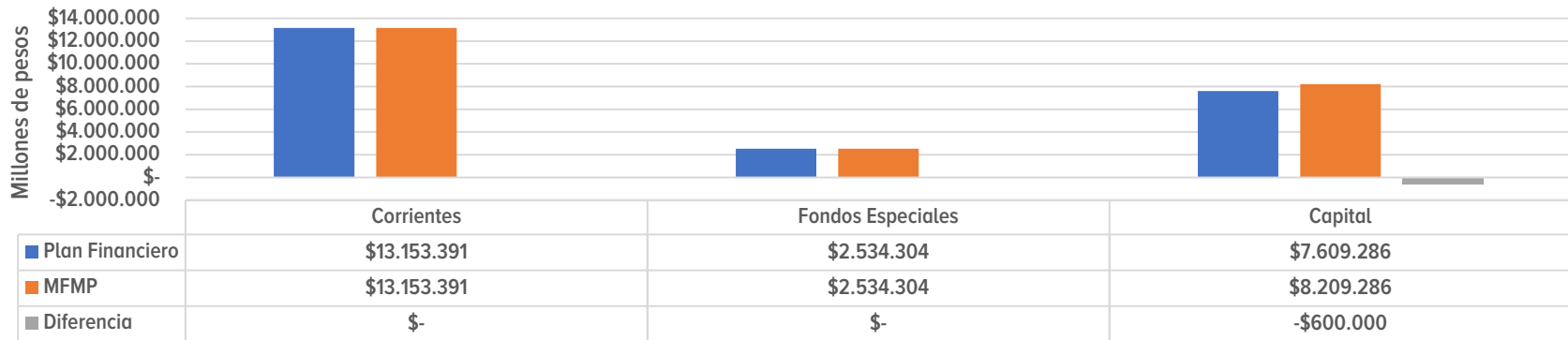
Los ingresos y gastos para el cuatrienio 2020-2023, ascienden \$23,3 billones de pesos, para \$600.000 millones menos en relación con lo que estableció en el MFMP, esto es, un 2,5% menos en relación con éste.

En el caso de los ingresos, como se observa en el gráfico 4 se tiene que los ingresos de capital son los únicos que tienen desfase en relación con el MFMP, para \$600.0000 millones menos (-7,3%), mientras los ingresos corrientes y los fondos especiales son exactamente iguales en el Plan Financiero del Anteproyecto y el MFMP 2020-2029. En el caso de los ingresos de capital, estos corresponden a menores recursos por transferencias de EPM para el año 2022, que no son justificados en el Anteproyecto.





Gráfico 4. Medellín: Ingresos por fuentes MFMP vs Plan Financiero, 2020-2023



Fuente: Medellín Cómo Vamos, con base en Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2029 y Anteproyecto de Plan de Desarrollo, 2020-2023

■ Plan Financiero ■ MFMP ■ Diferencia

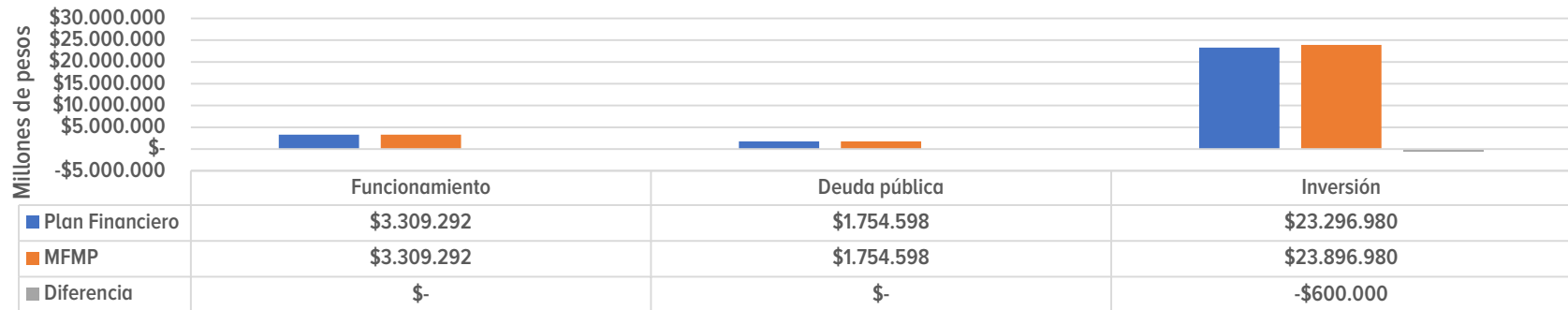
En el caso de los gastos, como se observa en el gráfico 5 se tiene que los gastos de funcionamiento y los de deuda pública se proyectan en el PF iguales a los proyectados en el MFMP, mientras que lo concerniente con la inversión<sup>17</sup>, como era de esperarse dados los menores recursos provenientes por excedentes de EPM, se reduce en \$600.000 millones en el anteproyecto frente al MFMP.

<sup>17</sup> El DNP entiende la inversión como de dos tipos: formación bruta de capital fijo (incrementan el acervo de capital existente en la economía) e inversión social (incrementan el acervo de capital humano). La inversión social se relaciona con el gasto de personal, aportes patronales y contratos de prestación de servicios en los sectores sociales (tal como está definido en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007), subsidios, capacitaciones, alimentación escolar, dotaciones de material educativo, programas de fomento y todos los demás que no impliquen formación bruta de capital fijo. (Medellín Cómo Vamos, 2017, p.141)





Gráfico 5. Medellín: gastos en el MFMP vs. Plan Financiero, 2020-2023

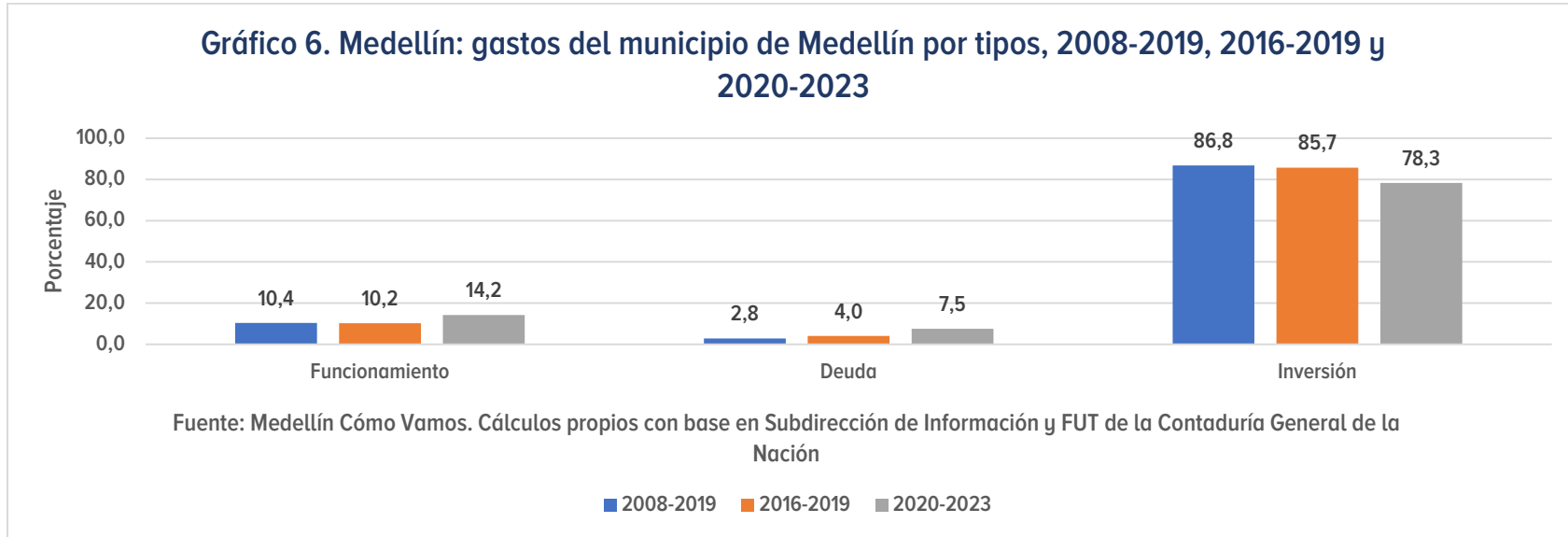


Fuente: Medellín Cómo Vamos con base en Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2029 y Anteproyecto Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023.

■ Plan Financiero ■ MFMP ■ Diferencia

Lo anterior significa, que el Plan Financiero contempla una inversión del 78,3% del total de ingresos, similar la proyección que se realizó en el Plan de Desarrollo pasado, “Medellín cuenta con vos”. No obstante, como se puede observar en el gráfico 6, en la práctica la ejecución de recursos para inversión en el anterior cuatrienio ascendió a casi el 86%, siendo muy similar al promedio del periodo 2008-2019.





Lo anterior tiene sentido, en la medida que como se veía atrás, el desfase entre lo proyectado en el Plan de Desarrollo y lo ejecutado efectivamente, muestra que los recursos adicionales obtenidos se van principalmente a la inversión, mientras que los gastos de funcionamiento se mantienen bastante estables, y los de deuda surten un aumento leve en relación con lo proyectado en el Plan de Desarrollo.

### Fuentes alternativas para el financiamiento del Plan de Desarrollo 2020-2013

De acuerdo con el anteproyecto del Plan de Desarrollo “Medellín Futuro”, “las fuentes alternativas estratégicas, por su naturaleza y a fin de evitar sobrevalorar los ingresos y gestar futuros déficit, no pueden ser incluidas en el Plan Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo, pero se consideran en este acuerdo del Plan de Desarrollo, debido a que constituyen alternativas válidas en la toma de decisiones de la administración y pueden apalancar estratégicamente la financiación de proyectos de inversión para contribuir a su cumplimiento durante el periodo de gobierno” (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 266).

Se incluyen en total seis fuentes alternativas, estas son: Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa- FFIE con \$45.830 millones; Fondo Medellín Ciudad para la Vida y otros encargos fiduciarios, donde no se define el monto de recursos con que se cuenta;







recursos en contratos de mandato, donde tampoco se determina un aproximado de recursos; Asociación Público-Privadas-APP, donde se prioriza lo relacionado con diseño, construcción, reconstrucción (parcial o total), mejoramiento, ampliación, financiación, operación y mantenimiento de la infraestructura educativa y la prestación de servicios no pedagógicos de 13 Instituciones Educativas de la ciudad para la implementación de la jornada única, esto representaría recursos adicionales por \$61.431 millones por parte del gobierno nacional. También se plantea que la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Públicos Privadas fomentará la incorporación de capital privado a proyectos de inversión inscritos en su banco de proyectos; Instrumentos de Financiamiento por Impuestos Futuros – TIF, donde tampoco se proyectan recursos específicos; Cofinanciación nacional para los proyectos de construcción del Metro de la Avenida 80 y del cable Picacho, para el primero se espera obtener un 70% de cofinanciación del gobierno nacional por valor de \$2,7 billones, mientras en el segundo se espera recibir \$50.000 millones.

Frente al anterior anteproyecto de Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” coinciden en tres fuentes adicionales, estas son: recursos del Fondo Medellín Ciudad para la Vida, recursos provenientes del gobierno nacional y las alianzas Públicos-Privadas. Mientras en este anteproyecto se omiten cuatro fuentes como son el superávit del año en curso, recursos de cooperación internacional, recursos del Sistema General de Regalías, y los recursos provenientes de un ente descentralizado como el Metro de Medellín.

### **Plan plurianual de inversiones 2020-2023**

#### **Para tener en cuenta:**

- Se debe revisar la cifra de inversión pública per cápita, que para el último periodo estaría en \$1.752.000 a pesos de 2018. En el anteproyecto se habla de una inversión per cápita de \$2.600.000.
- Hay ocho programas desfinanciados, a saber: Salud pública juvenil, Buen Comienzo para una escuela pertinente y oportuna, Inglés para el valle del software, Gestión de la Infraestructura Verde, Energías Alternativas, Vivienda, identidad y territorio rural, Promoción y Profundización de la Democracia y Alianzas Territoriales para la gestión de la migración poblacional.

Como expresábamos en el Documento de observaciones y recomendaciones al Anteproyecto del Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos (Medellín Cómo Vamos, 2016) las apuestas de una administración se reflejan en gran parte por los recursos que se destinan a



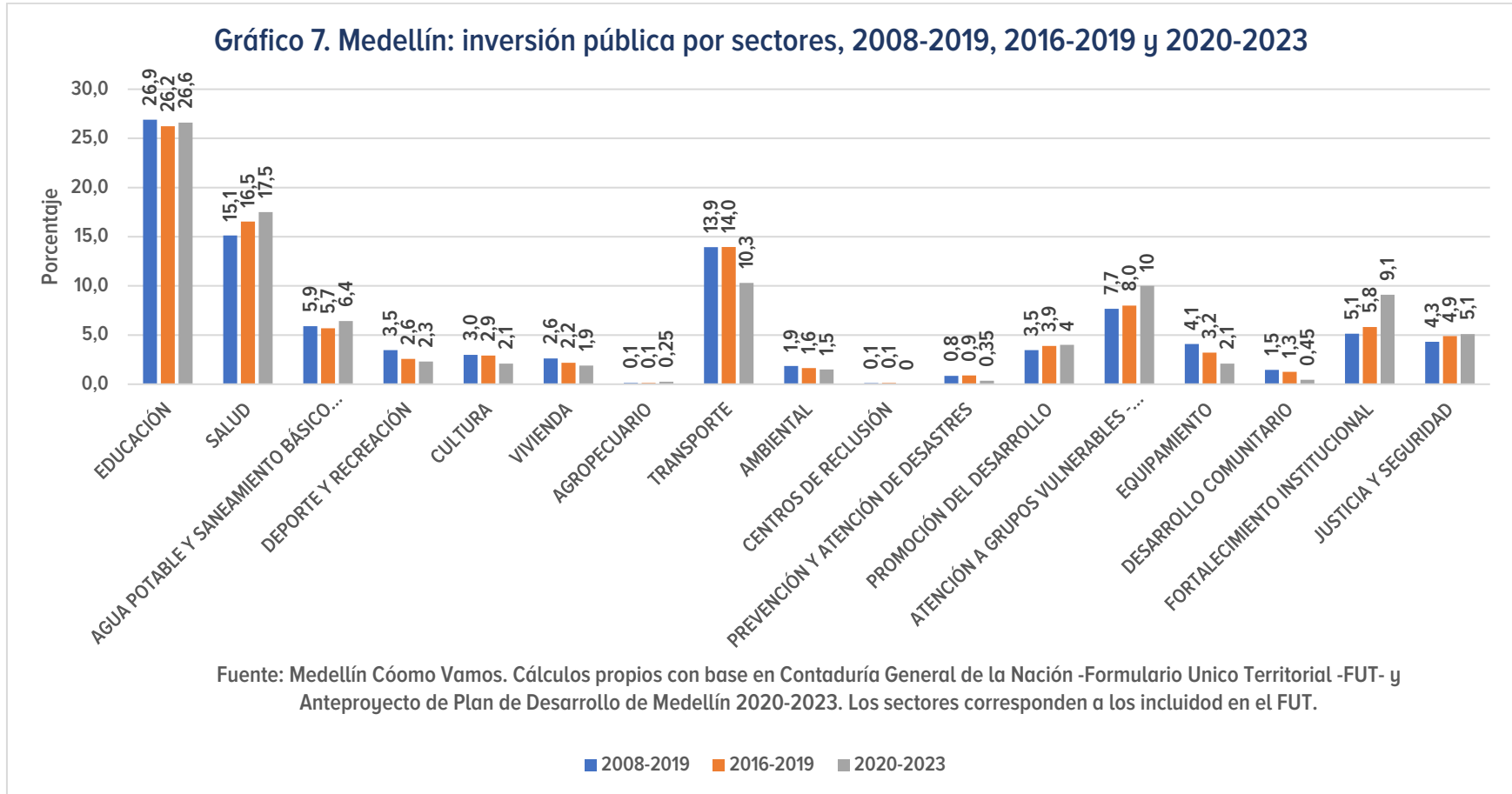


los diferentes sectores, sujeto a la restricción presupuestal a la que se enfrentan en los cuatro años en el cual gobiernan. La Contaduría General de la República lleva un registro de dichas asignaciones a través del Formato Único Territorial –FUT. En el caso de la inversión social, la Contaduría divide la asignación presupuestal en 18 sectores, los cuales se pueden observar en el gráfico 7. Para los periodos 2008-2019 y 2016-2019 la información obtenida tiene como fuente el FUT, mientras que para el periodo 2020-2023, la fuente es lo consignado en el Plan Plurianual de Inversiones del Anteproyecto del Plan de Desarrollo Medellín Futuro, el cual contempla la asignación presupuestal para las cinco líneas estratégicas, 30 componentes y 113 programas en que se divide el Plan de Desarrollo.

Al no existir una equivalencia unívoca entre lo presentado en el Plan Plurianual y los sectores incluidos en el FUT, además de que hay un bajo nivel de descripción de los programas que presentó el Anteproyecto, para el ejercicio realizado se debieron asumir algunos supuestos, en tal sentido, lo consignado para el periodo 2020-2023 en el gráfico 7, debe ser tomado como un ejercicio preliminar que busca dar luces sobre las prioridades de la nueva administración, las nuevas apuestas, y una comparación, a manera ilustrativa, con el anterior gobierno y un periodo más largo que incluye los tres últimos gobiernos.

En este ejercicio no se incluyó los recursos del Presupuesto Participativo por valor de \$911.837 millones, esto es, el 5% del total de la inversión del cuatrienio, pues a priori no se puede establecer cuál será su destinación, la cual es definida por las comunidades en comunas y corregimientos de Medellín. Así, el ejercicio se hace sobre el 95% de la inversión, asigna a las líneas, componentes y programas.





Como se puede observar en el gráfico 7, las apuestas en educación y salud, históricamente los principales rubros de inversión del municipio se mantienen, incluso salud tiene una asignación de un punto porcentual por encima al histórico, mientras que baja en transporte, que usualmente ha ocupado el tercer lugar de la inversión, lo que podría explicarse porque la gran apuesta estratégica de este gobierno depende de recursos del gobierno nacional, que si efectivamente ingresasen a las arcas municipales pondrían al transporte en el segundo lugar de inversión con casi uno de cada cuatro pesos invertidos. Es relevante observar que este Anteproyecto





tiene una mayor apuesta en inversión para la atención a grupos vulnerables, llegando a un 10%, dos puntos porcentuales por encima del anterior gobierno, explicada principalmente por la apuesta en nutrición.

El mayor desfase frente a los anteriores gobiernos y que no es claro exactamente el alcance de lo que se hará con esos cuantiosos recursos es fortalecimiento institucional<sup>18</sup>. De hecho, el anterior gobierno aumentó la participación de dicho rubro frente a los anteriores gobiernos, y éste pretende invertir allí \$1,57 billones. La diferencia entre la inversión que se traía de periodos anteriores y esta propuesta es de más de \$600.000 millones.

Se evidencia una menor inversión frente a los periodos anteriores en sectores como vivienda, equipamiento, cultura, deporte y recreación y desarrollo comunitario, todas con menor inversión porcentual frente a la de los anteriores gobiernos. Se mantienen estables las otras apuestas sectoriales, como seguridad y justicia, promoción del desarrollo, entre otros.

Por su parte, hay una relativa mayor apuesta en el Plan Plurianual en servicios públicos, principalmente lo relacionado con acceso a gas domiciliario, representando un 6,4% del total de la inversión, por encima en 0,7 puntos porcentuales a la anterior administración, para unos recursos adicionales cercanos a los \$121.249 millones.

### **¿Qué podemos esperar luego de la crisis por el COVID- 19 en relación con lo planteado en el Plan Financiero y Plan Plurianual de Inversiones 2020-2023 del Plan de Desarrollo Medellín Futuro?<sup>19</sup>**

En un contexto de crisis económica y social como la que acaecerá en el país debido a la parálisis producida por las medidas adoptadas para detener el contagio del COVID-19 y minimizar el número de muertos, el gobierno nacional evalúa cómo va a obtener los recursos para financiar los efectos de la crisis.

<sup>18</sup> En fortalecimiento institucional se incluyen ítems como los procesos integrales de evaluación institucional y reorganización administrativa, los programas de capacitación y asistencia técnica orientados al desarrollo eficiente de las competencias de ley, la actualización del Sisbén, la estratificación socioeconómica, la actualización catastral y la elaboración y actualización del Plan de Ordenamiento Territorial. Dentro de los procesos integral de evaluación institucional y reorganización administrativa se incluye asistencia ambiental por transferencias al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, administración y conservación de activos, innovación de las TIC para una organización digital, normalización de la cartera morosa del municipio de Medellín, administración de zona de estacionamiento regulado con, el fortalecimiento de la gestión y el control en administración, fiscalización y liquidación de ingresos tributarios y administración eficiente para la adquisición de bienes y servicios, entre otros.

<sup>19</sup> Se agradece las opiniones de profesor Juan Camilo Herrera, de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Antioquia y de Eafit, Juan Camilo Herrera, que en nada comprometen lo consignado en este texto.





Específicamente, está evaluando los Marcos Fiscales de Mediano Plazo -MFMP- y su respectiva reglamentación. Esta, es bastante inflexible o demasiado reglada y en esta crisis requiere ser modificada para poder tener un manejo de los recursos públicos, esto es, dirigirlos a donde es prioritario.

En el caso del municipio de Medellín es evidente la inflexibilidad del MFMP y los errores en la programación de los modelos predictivos, al no contemplar externalidades, lo cual fue evidente en el caso de los efectos en las transferencias de EPM al municipio por el caso Hidroituango. Hay un desfase evidente entre la planeación financiera de corto, mediano y largo plazo. Así, como ejemplo se tiene que para el marco fiscal correspondiente al periodo 2019-2028 se encontró un desfase de un billón de pesos para la inversión en un lapso de unos seis meses de proyección, lo que significó un 25% más de recursos de inversión frente a los que establecía el MFMP. Esto claramente se convierte en una debilidad en el proceso de planificación. Esto corresponde con un temor de la administración, por la excesiva reglamentación normativa que produce marcos de acción muy conservadores, en materia de proyección de ingresos.

En crisis pasadas como la de 1991/1992 y 2008/2009 el gobierno nacional tardó aproximadamente seis meses para dar cuenta de los cambios reglamentarios. Esto en tanto, el legislativo debe reunirse para hacer las modificaciones a que haya lugar, dada la situación de Emergencia Económica, y por el carácter de cambios de orden Estatutario.

En el momento el gobierno nacional adoptó un primer paquete de medidas económicas y sociales para atender la crisis, valoradas en \$14,8 billones, \$12,1 billones provienen del Fondo de Ahorro y Estabilización, mientras que \$2,7 billones salen de los aportes al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- De acuerdo con el gobierno nacional “Estos recursos no afectan la intervención del Gobierno Nacional en el mercado de deuda pública... Agregó que “tenemos unos recursos ahorrados. No se necesitan en materia de inmediata liquidez en este momento. Se necesitarán más adelante y el país tendrá el tiempo de reaccionar pasada esta emergencia, de reponer esos recursos”<sup>20</sup>,

En el caso del FONPET, los recursos que Medellín aportó al FONPET, para el periodo 2016-2019, estuvieron cercanos a los \$120.000 millones. Esta será una deuda que adquiera el gobierno nacional con los entes territoriales, en un esquema donde todos los niveles de gobierno aportan recursos para la primera etapa de la crisis.

Ahora bien, para la definición del Plan de Desarrollo de Medellín, si no se mueven los plazos (debe ser aprobado máximo el 31 de mayo de 2020 por el Concejo de la ciudad), no se tendrá mayor margen de maniobrabilidad en el Plan Financiero, pero se podría tener margen en la asignación sectorial del Plan Plurianual de Inversiones.

<sup>20</sup> Tomado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-Nacional-destinara-14-coma-8-billones-de-pesos-para-atender-emergencia-por-coronavirus-en-Colombia-200318.aspx>; Fecha de ingreso: 31 de marzo de 2020.





En el caso del Plan Financiero, en torno a **los ingresos**, ya empezaron a alterarse vía que los **ingresos tributarios** como el impuesto predial y el ICA, los cuales representan aproximadamente el 21% del total de ingresos del municipio (\$5,1 billones en el periodo 2016-2019 a pesos corrientes), tendrán un alivio para los contribuyentes de tres meses, así que el flujo de caja de la administración desde ya se ve afectado, esto es que recibirá en este año fiscal como máximo una tercera parte de los recursos por estos importantes impuestos.

En el caso de los **recursos de crédito**, la buena noticia es que Colombia y Medellín han sido buenos deudores, no han entrado nunca en default, con lo cual muy probablemente tendrán posibilidades de competir por recursos. La Alcaldía plantea en el Plan Financiero recursos de crédito por casi medio billón de pesos. De acuerdo con las proyecciones del Anteproyecto en cuanto a los indicadores de Ley ligados a la deuda: “El Indicador de Solvencia se ubica alrededor del 10% respecto a su límite legal de 40%, lo que evidencia la capacidad de pago de los intereses de la deuda con el ahorro operacional generado; por su parte, el Indicador de Sostenibilidad al no sobrepasar su límite de 80% genera maniobrabilidad del Municipio para celebrar de forma autónoma nuevas operaciones de crédito público” (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 263). De hecho, para el último año, es decir el 2023, el margen de maniobra para el gobierno local es mayor, pues el indicador de sostenibilidad se ubica en 68,3%.

En cuanto a las **transferencias de EPM al municipio**, que representan un 25% del total de los ingresos y un 33% de los ingresos propios del municipio, se plantea en el Plan Financiero unos ingresos para el municipio de \$6,5 billones que apalancan exclusivamente la inversión social. La expectativa es que EPM, dado su gran compromiso con la calidad de vida y bienestar del municipio se mantenga dentro de estas expectativas, a través del uso de fondos propios y movimientos financieros internos que le permiten cierta flexibilidad.

### **Ingresos adicionales contemplados en el Anteproyecto del Plan de Desarrollo Medellín Futuro que no se incluyen para financiar el Plan Plurianual de Inversiones propuesto**

Se incluyen en total seis fuentes alternativas, estas son: Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa- FFIE con \$45.830 millones; Fondo Medellín Ciudad para la Vida y otros encargos fiduciarios, donde no se define el monto de recursos con que se cuenta; recursos en contratos de mandato, donde tampoco se determina un aproximado de recursos; Asociación Público-Privadas-APP, donde se prioriza lo relacionado con diseño, construcción, reconstrucción (parcial o total), mejoramiento, ampliación, financiación, operación y mantenimiento de la infraestructura educativa y la prestación de servicios no pedagógicos de 13 Instituciones Educativas de la ciudad para la implementación de la jornada única, esto representaría recursos adicionales por \$61.431 millones por parte del gobierno nacional. También se plantea que la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Públicos Privadas fomentará la incorporación de capital privado a proyectos de inversión inscritos en su banco de proyectos; Instrumentos de Financiamiento por Impuestos Futuros – TIF, donde tampoco se proyectan recursos específicos; Cofinanciación nacional para los proyectos de





construcción del Metro de la Avenida 80 y del cable Picacho, para el primero se espera obtener un 70% de cofinanciación del gobierno nacional por valor de \$2,7 billones, mientras en el segundo se espera recibir \$50.000 millones.

De lo anterior vale la pena destacar dos fuentes de financiamiento. La primera, es que los recursos para el metro de la 80, dada la coyuntura de crisis económica y social por la que atraviesa el país, y por más que se haya dado recientemente el aval técnico para la construcción del Metro de la 80<sup>21</sup>, será difícil que ingresen dichos recursos a las arcas municipales. La segunda son las APP, las que, aunque no han tenido un impacto importante en la inversión local, podrían ser una fuente de recursos relevantes para la inversión principalmente en infraestructura, bajo una coyuntura de menores recursos públicos para inversión. Es una oportunidad relevante para que recursos del sector privado impacten la economía local vía inversión en infraestructura, para lo que seguramente se tendrá que revisar la normatividad y permitir una mayor viabilidad de los proyectos que hasta el momento en su mayoría no despegan.

### Gastos

En cuanto a los gastos, el Plan Financiero del anteproyecto estableció una distribución de recursos típica de los anteproyectos anteriores, donde el porcentaje de inversión es bastante conservador, ubicándose en el 78,3%, cuando en la práctica las ejecuciones presupuestales precedentes muestran una inversión promedio de 86%. Por su parte, el gasto de deuda se proyecta en un 7,5% del total de gastos, mayor en tres puntos frente al periodo anterior, dado un crecimiento sostenido de la deuda acumulada, pasando de ser de un billón en 2014 a casi doblar a 2018 (1,8 billones). Mientras los gastos de funcionamiento se proyectan en un 14,2% del total de gastos, por encima en cuatro puntos porcentuales frente al periodo anterior. En general, lo proyectado frente a lo real muestra que la inversión se mantiene entre un 85% y 86%, la deuda si muestra una leve tendencia de crecimiento, mientras los gastos de funcionamiento se han mantenido muy estables.

Se esperaría que los ingresos vía endeudamiento crecieran, así como los gastos derivados del pago de la deuda vigente y la futura, aunque es de esperar que las condiciones crediticias que se contraigan tengan las condiciones más favorables que el gobierno nacional ha prometido que propiciará. Por su parte, los **gastos de funcionamiento** se espera que crezcan levemente, en la medida en que se requiera mayor personal contratado para atender a la atención a la población más vulnerable. Esto nos lleva a un escenario donde la **inversión** no ronde el 86% sino que sea levemente menor.

Es aquí donde es fundamental repensar la asignación **del Plan Plurianual de Inversiones** planteado en el Anteproyecto de Plan de Desarrollo Medellín Futuro. La prioridad, dada la crisis, será la inversión en atención a población vulnerable, mientras se mantiene la

<sup>21</sup> Tomado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/metro-de-la-80-recibio-aval-tecnico-del-ministerio-de-transporte-HE12618942>. Fecha de ingreso: 31 de marzo de 2020.





inversión en el capital humano vía inversión en educación y salud. Asimismo, se espera una inversión que permita mayores impactos en materia de creación de empleos de choque, asociados por ejemplo a la construcción de viviendas, infraestructuras como las contempladas en el Anteproyecto relacionadas con la construcción de dos ciudadelas universitarias.

Hasta el momento la asignación del 95% de la inversión, **sin contar los recursos para Presupuesto Participativo contemplados en \$911.837 millones**, están distribuidos sectorialmente como se observa en el gráfico 7. Como se veía anteriormente, el mayor desfase frente a los anteriores gobiernos es fortalecimiento institucional. De hecho, el anterior gobierno aumentó la participación de dicho rubro frente a los anteriores, y éste pretende invertir allí \$1,57 billones. La diferencia entre la inversión que se traía de periodos anteriores y esta propuesta es de más de \$600.000 millones que bien podrían asignarse a sectores como atención a población vulnerable, reforzando una apuesta que hoy es mayor a los anteriores gobiernos, principalmente explicada por la apuesta en nutrición, y para generar impactos positivos en el empleo se podría incrementar la incipiente inversión en vivienda y en equipamiento, ambas menores a la inversión de los anteriores gobiernos. Se mantendrían estables las otras apuestas sectoriales, como seguridad y justicia, promoción del desarrollo, entre otros.

En cuanto a los recursos adicionales invertidos en servicios públicos, esta inversión podría replantearse, por ejemplo, para asignar más recursos a la salud desde el orden local, que bajo la crisis será uno de los sectores que más requerirá de inversión para la atención de la crisis y posteriormente por un crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado.

### **Focalización para atención a población más vulnerable**

Sin duda una mayor inversión en población vulnerable, bajo un contexto de crisis económica y social, implica mejorar los mecanismos de focalización. La puesta en marcha del Sisbén IV en el país está atrasada, debería entrar en funcionamiento en el mes de junio. Medellín presentaba un retraso en la recolección de la información vía encuestas, con lo cual tendrá que pensarse en alternativas para retomar la información con la que ya se cuenta para el proceso de asignación de subsidios de forma articulada con el gobierno nacional y departamental.

### **Presupuesto Participativo**

En el Plan Plurianual se definió una destinación del 5% de la inversión para el Presupuesto Participativo -PP, por \$911.837. Otra opción para evaluar es usar -de forma temporal y solo durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el gobierno nacional- un porcentaje de los recursos del PP para invertir en programas y proyectos priorizados por la comunidad con destinación exclusiva a afrontar la Emergencia derivada del COVID-19, relacionados con salud, seguridad alimentaria, atención a poblaciones vulnerables y capacitación para el empleo.







## Cambios Reglamentarios

Retomando los cambios reglamentarios que podrían darse aproximadamente a eso del mes de septiembre u octubre de este año, se tiene que, de acuerdo con el cuadro siguiente, el margen actual de maniobra para la inversión municipal es de alrededor del 47,5% de \$18,2 billones consagrados en el Plan Plurianual. De darse los cambios normativos para los MFMP, es posible que haya una mayor flexibilidad para el manejo de dichos recursos.

### Fuentes financieras del Plan Plurianual de Inversiones 2020-2013. Cifras en millones de pesos

Fuente del recurso	2020	2021	2022	2023	Total	Participación
Sistema General de Participaciones sin FLS	844.778	868.168	892.358	917.246	3.522.550	36,8%
Fondo Local de Salud	621.737	629.077	637.342	646.148	2.534.304	26,5%
Otros recursos destinados	951.039	845.488	866.209	856.108	3.518.845	36,7%
<b>Subtotal Recursos Destinados</b>	<b>2.417.554</b>	<b>2.342.732</b>	<b>2.395.909</b>	<b>2.419.503</b>	<b>9.575.698</b>	<b>52,5%</b>
Recursos de Crédito	120.000	106.000	127.900	133.700	487.600	5,6%
Excedentes Financieros de EPM	1.270.188	1.444.639	1.974.044	1.586.353	6.275.224	72,5%
Otros recursos flexibles	461.112	426.479	517.016	489.963	1.894.569	21,9%
<b>Subtotal Recursos de Inversión flexible</b>	<b>1.851.300</b>	<b>1.977.117</b>	<b>2.618.960</b>	<b>2.210.016</b>	<b>8.657.393</b>	<b>47,5%</b>
<b>Total, Plan Plurianual de Inversiones</b>	<b>4.268.854</b>	<b>4.319.850</b>	<b>5.014.869</b>	<b>4.629.518</b>	<b>18.233.092</b>	<b>100%</b>

Fuente: Anteproyecto Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, p.273

## Mensaje final

Por último, la reasignación de los recursos de inversión contemplados en el Plan Plurianual de Inversiones, debe tomar en cuenta el sentido de urgencia de las inversiones, la rentabilidad social de los diferentes programas y proyectos del POAI. Este ejercicio de priorización no es sencillo, pero es indispensable para solventar la crisis y poscrisis del COVID-19 en la ciudad, desde la acción pública local.





## Conclusiones

Como decíamos en la introducción de este documento, las observaciones y recomendaciones realizadas al Anteproyecto del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023 se dividen en dos escenarios. El primero es el Anteproyecto presentado bajo un contexto previo a la crisis y el segundo es un análisis a modo de ideación de qué debe pasar con el Plan de Desarrollo, de forma tal que tome en cuenta el impacto de la crisis en la ciudad y en las finanzas locales, y el papel que debe desempeñar el gobierno local para enfrentar la crisis a través de la inversión que realiza.

Así las cosas, más allá de la crisis por el COVID-19, el anteproyecto Medellín Futuro 2020-2023 presentado el 28 de febrero pasado tiene que ser mejorado en todos sus componentes pues presenta una fuerte desarticulación en todas sus partes, y una debilidad generalizada que se manifiesta en que los diagnósticos son imprecisos tanto para las líneas estratégicas como para cada uno de los componentes que las integran y en la mayoría de los casos no logran identificar los problemas públicos a resolver.

Los cinco retos de ciudad que se plantean en el Anteproyecto y que nutren las cinco líneas estratégicas, no se derivan del diagnóstico de ciudad incluido. La mayor falencia es que mientras en el diagnóstico general la desigualdad es un aspecto central, esto no se ve reflejado explícitamente en ninguno de los retos. Así, los retos no surgen de diagnósticos, sino que parecen expresar las apuestas estratégicas de la administración actual.

Los indicadores usados hasta el momento no necesariamente se relacionan con los desafíos enunciados. Por ejemplo, no se incluyó ningún indicador asociado a logro escolar, cuando es uno de los mayores desafíos de la ciudad en materia educativa. Tampoco se incluyeron indicadores asociados a la tasa de desempleo de los jóvenes y el porcentaje de jóvenes que ni estudian, ni trabajan (Nini), aspectos que constituyen dos de los mayores desafíos de Medellín al 2030. En materia de salud, aunque se menciona entre los retos las dificultades y las demoras en el sistema en términos de barreras en el acceso, dentro de las apuestas señaladas mediante programas e indicadores no se encontró la continuación en la implementación el Modelo Integral de Atención en Salud -MIAS-, el Centro Integrado de Gestión del Acceso en Salud -CIGA- ni la gestión administrativa y financiera de la EPS Savia Salud, asuntos que son de urgencia para el municipio. Algunos de ellos no se les establece línea de base, aunque la ciudad si cuenta con dicha información, y las metas en muchos casos son poco ambiciosas. Excepción que vale la pena resaltar es la de lo relacionado con las condiciones nutricionales, principalmente de la primera infancia, en donde las metas son ambiciosas y en sintonía con una apuesta estratégica que busca igualar las oportunidades de desarrollo para todos los niños y niñas de la ciudad.

En cuanto al Plan Plurianual de Inversiones se evidencian también algunos vacíos en cuanto a correspondencia de componentes y recursos y asimetrías muy grandes en los recursos asignados a los programas. Además de que se encontraron ocho de ellos desfinanciados. Se esperaría que en la propuesta modificada que se presente al Concejo incluya un mayor nivel de desagregación de





los programas, bajando a proyectos estratégicos que permitan trazar una ruta más expedita entre problemas identificados, ambiciones y recursos invertidos.

Preocupa especialmente la vaguedad de la descripción de los programas y dados los cuantiosos recursos que se invertirán: \$18,1 billones de inversión social para este cuatrienio, es relevante que queden muy bien descritos, además de que se baje a escala de proyectos. Asimismo, es relevante que no solo los componentes tengan indicadores, todos ellos de resultado, sino que cada programa y si se incluyen proyectos, como es de esperar, contenga indicadores de producto. Ahora bien, en el contexto de la Emergencia por el COVID-19, se tiene que en crisis pasadas como la de 1991/1992 y 2008/2009 el gobierno nacional tardó aproximadamente seis meses para dar cuenta de los cambios reglamentarios necesarios para sobrellevar la emergencia. Esto en tanto, el legislativo debe reunirse para hacer las modificaciones a que haya lugar, dada la situación de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y por el carácter de cambios de orden Estatutario.

No obstante, el gobierno nacional recién acaba de expedir el Decreto Legislativo 512 de 2020 en el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia, que los facultan para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar en el marco de sus competencias y sólo durante el término de la Emergencia. Este Decreto no se encontraba dentro del marco jurídico vigente, dando un margen más amplio de maniobra a las entidades territoriales para hacer frente a la Emergencia.

Ahora bien, para la definición del Plan de Desarrollo de Medellín, si no se mueven los plazos (debe ser aprobado máximo el 31 de mayo de 2020 por el Concejo de la ciudad), aunque con el Decreto mencionado hay un mayor margen de maniobrabilidad en la asignación de recursos, el Plan Financiero y el Marco Fiscal de Mediano Plazo son inflexibles en el corto plazo, con lo cual no se podrán prever con certeza los menores recursos con los que contará la Administración para financiar el Plan de Desarrollo y hacer el proceso de planeación en consecuencia. Donde el gobierno local tiene un mayor margen de maniobra es en la asignación sectorial (por líneas, componentes y programas) del Plan Plurianual de Inversiones, incluyendo los recursos del Presupuesto Participativo, que podrían ser usados en alguna proporción para la resolución de la crisis. La prioridad, dada la crisis, será la inversión en atención a población vulnerable, mientras se mantiene la inversión en el capital humano vía inversión en educación y salud. A la par con una estrategia al estilo de un Plan Marshall, donde la prioridad es la reactivación de la economía. Esto implica una inversión local que permita mayores impactos en materia de creación de empleos de choque, asociados por ejemplo a la construcción de viviendas, infraestructuras, equipamientos, como, por ejemplo, lo contemplado en el Anteproyecto en relación con la construcción de dos ciudadelas universitarias, una cárcel para sindicados y doce escenarios deportivos. Estas obras deben tener sentido de prioridad en





la inversión local. Además, apalancar recursos para subsidiar créditos para los trabajadores cuenta propia y empresarios y emprendedores más vulnerables, tomando como referente el Banco de las Oportunidades.

Experiencias previas como lo acontecido con la administración de Alonso Salazar, 2008-2011, el cual ejecutó una política contracíclica, donde la construcción de vivienda para los sectores más desprotegidos de la población y la construcción de infraestructura para los escenarios de los juegos suramericanos fueron clave en principio para una caída transitoria del desempleo y más adelante para consolidar la recuperación, donde la ciudad y la región experimentaron un aumento mayor del empleo formal frente al resto de las trece áreas metropolitanas (Banco de la República, 2011) . En cuanto a la construcción de viviendas de interés social, dado un contexto económico desfavorable, el sector privado jugó un papel clave al allegar recursos para el cierre financiero de muchas familias que no podían acceder a las viviendas construidas por el municipio, en una estrategia que se llamó Viviendas con Corazón.

Todas estas experiencias previas, al igual que las realizadas bajo el gobierno de Juan Gómez Martínez, deberán ser revisadas por el gobierno local, apoyándose en el Departamento Nacional de Planeación, el cual puede orientar a los gobiernos municipales y departamentales en las inversiones que deben ser priorizados por sus mayores impactos económicos contra cíclicos.

En el marco de la pandemia del COVID 19 que hoy afecta al mundo, la estrategia del Valle del Software debería ser repensada, desde su propósito, objetivos y programas. Como estrategia de desarrollo económico de Medellín para el periodo 2020-2023, el Valle del Software debe considerar los efectos y retos que tendrá esta crisis sobre el empleo y la empresa, entendiendo que las condiciones serán distintas a las que hoy se plantean en el diagnóstico. Es importante que se consideren las posibles dificultades que, en materia de sostenibilidad financiera, enfrentarán las MiPymes, de modo que se planteen estrategias que permitan auxiliar a este tipo de empresas que tienen un peso tan importante en la base empresarial de la ciudad. En materia de empleo, los programas de Valle del Software están orientados a la generación de empleo calificado y formación en áreas STEM y afines, sin proponerse estrategias de empleo de corto, mediano o largo plazo para la población no cualificada, quien es usualmente la más perjudicada en las crisis económicas. Esto supone un reto importante, dado que en el marco de la recuperación de Medellín luego de la pandemia del COVID 19, se requerirán estrategias e inversión que tengan impacto de corto plazo en el empleo para mitigar los efectos económicos y sociales de esta pandemia, el problema de desempleo creciente en la ciudad no puede ser abordado únicamente desde la mejora de la empleabilidad y la formación STEM planteadas en el Valle del Software.

En cuanto a una mayor inversión en población vulnerable, bajo un contexto de crisis económica y social, implicará necesariamente mejorar los mecanismos de focalización. La puesta en marcha del Sisbén IV en el país está atrasada, debería entrar en funcionamiento





en el mes de junio. Medellín presentaba un retraso en la recolección de la información vía encuestas<sup>22</sup>, con lo cual tendrá que pensarse en alternativas para retomar la información con la que ya se cuenta para el proceso de asignación de subsidios de forma articulada con el gobierno nacional y departamental.

Por último, la reasignación de los recursos de inversión contemplados en el Plan Plurianual de Inversiones debe tomar en cuenta el sentido de urgencia de las inversiones, la rentabilidad económica y social de los diferentes programas y proyectos del POAI. Este ejercicio de priorización no es sencillo, pero es indispensable para solventar la crisis y poscrisis del COVID-19 en la ciudad, desde la acción pública local.

---

<sup>22</sup> A 21 de diciembre, el municipio de Medellín logró el 75% del barrido de la Encuesta Sisbén IV, que era la meta mínima fijada por el DNP.



## Referencias

Alcaldía de Medellín (2019a). Informe de gestión 2016 – 2019.

Alcaldía de Medellín (2019c). Plan Indicativo de Medellín 2016-2019, con corte a 31 de diciembre de 2019.

Banco de la República. Documento de Coyuntura económica Regional. Primer trimestre de 2011.

Banco Interamericano de Desarrollo (2020) Retos del sector de energía con las crisis del Coronavirus. Tomado de: <https://blogs.iadb.org/energia/es/retos-del-sector-de-energia-con-la-tesis-del-coronavirus/>. Fecha de ingreso 1 de abril de 2020

BBVA (2017). Situación inmobiliaria Colombia. Disponible en: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/situacion-inmobiliaria-colombia-2017/>

Buen Comienzo (2018). Efectos del Programa Buen Comienzo en el desarrollo integral de niños y niñas que participan de la modalidad institucional 8 horas en centros y jardines infantiles de la ciudad de Medellín, 2018: <https://medellin.edu.co/programa-buen-comienzo/documentos/1158-evaluacion-cuantitativa-efectos-buen-comienzo-2018/file>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2014). Documento técnico de soporte, Tomo I. Memoria Justificativa. Disponible en: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS\\_POT048/POT\\_20140721\\_I\\_MemoriaJustificativa.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS_POT048/POT_20140721_I_MemoriaJustificativa.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (2019). Kit de planeación territorial. Unidad 1. Líneas estratégicas. Disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>

DNP. (s.f.). Guía para la construcción y análisis de indicadores.

Fundación Éxito. (2020). Primera Guía de prevención de desnutrición crónica: <https://www.fundacionexito.org/noticias/primera-guia-de-prevencion-de-desnutricion-cronica>

Grupo de Economía de la Salud (GES). Sostenibilidad financiera de los Sistemas de Salud: Alternativas y lecciones para Colombia. Observatorio de la Seguridad Social. Diciembre de 2017 Año 17, N° 35. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/col/000111/016170.html>





Gutiérrez Sourdis, C. y Gómez Parra, N. (2018). El Sistema de salud colombiano en las próximas décadas: cómo avanzar hacia la sostenibilidad y la calidad en la atención. Cuadernos de Fedesarrollo No. 70. Disponible en: [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/archivoscuadernos/CDF\\_No\\_60\\_Marzo\\_2018.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/archivoscuadernos/CDF_No_60_Marzo_2018.pdf)

INDER – Alcaldía de Medellín (2019). Informe de Gestión 2016-2019 – Transformamos a Medellín desde el deporte, la recreación y la actividad física.

Informe de empalme Alcaldía de Medellín 2020-2023, Medellín Futuro – Savia Salud EPS (2019b)

Medellín Cómo Vamos (2017). Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2016.

Medellín Cómo Vamos (2018a). Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2017.

Medellín Cómo Vamos (2019a). Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2018.

Medellín Cómo Vamos (2019b). Índice de Progreso Social para comunas y corregimientos de Medellín – 2013-2017.

Medellín Cómo Vamos (2020), Kit para la construcción del Plan de Desarrollo de Medellín, 2020-2023

Medellín Cómo Vamos. (2018b). Obtenido de Informe ¿Cómo va la PRIMERA INFANCIA en Medellín?, 2017: <https://www.medellincomovamos.org/download/documento-como-va-la-primera-infancia-en-medellin-2017/>

Ministerio de Salud y Protección Social (2016). Estudio de sostenibilidad del aseguramiento en salud para el año 2017. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/FS/estudio-de-sostenibilidad-2017.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (2016). Política de Atención Integral en Salud. Un sistema de salud al servicio de la gente. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/modelo-pais-2016.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (2019a). Resolución 2626 de 2019. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%202626%20de%202019.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%202626%20de%202019.pdf)

Ministerio de Salud y Protección Social (2019b). VIII Sesión de la Comisión Intersectorial de Salud Pública. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/presentacion-cips-0062019.pdf>

República de Colombia. Decreto Legislativo 512 de 2020.





Rollins , N., Bhandari, N., Hajeebhoy, N., Horton, S., Lutter, C., Martines, J., . . . Victora , C. (2016). The Lancet Breastfeeding Series Group. The Lancet(2), 491-504.

Savia Salud EPS (2019). Informe Savia Salud 2016-2019.

Secretaría de Salud Alcaldía de Medellín (2018). Gestión articulada para mejorar el acceso y los resultados en salud en Medellín.

Secretaría de Salud de Medellín (2019). Salud en Medellín 2016-2019: rompemos paradigmas para transformar la realidad – el reto de la articulación.

Semana. ¿Hasta dónde podría llegar el desempleo por el coronavirus? Tomado de: <https://www.semana.com/economia/articulo/a-cuanto-subiria-el-desempleo-a-causa-del-coronavirus/658665> Fecha de ingreso: 2 de abril de 2020

Si Ciudadanía. (2017). Policy Brief Retos para Mejorar de la Calidad de la Participación Ciudadana en Medellín: Aportes Desde la Perspectiva de las Condiciones Territoriales. Disponible en: <https://siciudadania.co/cartillas-ipcm>

SiCiudadania (2019). Resultados IPCM 2018. Disponible en: <https://siciudadania.co/ipcm/2-si-ciudadania/209-resultados-ipcm-2019>

Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Disponible en: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996\\_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf)

Vásquez, j. (s.f.) Cerros Tutelares de Medellín: Centros y Periferias de un propósito de conservación. Disponible en <http://www.grupohtm.org/Media/Default/Publicaciones/5.%20Cerros.pdf>

Villa, M y Torres, A. (2019). LOS DISTRITOS EN COLOMBIA: alcances, limitaciones y oportunidades para el desarrollo territorial.







MEDELLÍN  
**cómo vamos**

[www.medellincomovamos.org](http://www.medellincomovamos.org)

 [info@medellincomovamos.org](mailto:info@medellincomovamos.org)

 [@medcomovamos](https://twitter.com/medcomovamos)

 [@medellincomovamos](https://www.instagram.com/medellincomovamos)

 [/MedellinComoVamos](https://www.facebook.com/MedellinComoVamos)

 [Medellín Cómo Vamos](https://www.linkedin.com/company/Medellín-Cómo-Vamos)