

Recomendaciones a

El plan es con vos

Anteproyecto del Plan de Desarrollo de Medellín



Recomendaciones a El plan es con vos

Anteproyecto del Plan de Desarrollo de Medellín

Abril de 2024

Autores

César Tamayo

Director de Valor Público EAFIT, decano de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno.

Isabel Gutiérrez

Directora de Estrategia de la Universidad EAFIT, investigadora de Valor Público EAFIT.

Alejandro Torres

Coordinador de la iniciativa de Desarrollo Económico de Valor Público EAFIT y profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno.

Santiago Leyva

Coordinador de la iniciativa de Gobierno y democracia de Valor Público EAFIT y profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno.

Santiago Tobón

Coordinador de la iniciativa de Seguridad y justicia de Valor Público EAFIT y profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno.

Adolfo Eslava

Director de EAFIT Social, profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno.

Juan Carlos Muñoz-Mora

Director de área de Políticas y desarrollo, investigador de Valor Público EAFIT.

Mery Tamayo

Profesora de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno, investigadora de Valor Público EAFIT.

Jesús Botero

Director de área de Mercados y estrategia financiera, investigador de Valor Público EAFIT.

Carlos Cadena-Gaitán

Profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno, investigador de Valor Público EAFIT.

Mónica Hernández

Profesora de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno, investigadora de Valor Público EAFIT.

Juan Camilo Chaparro

Profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno, investigador de Valor Público EAFIT.

Martín Vanegas-Arias

Investigador de la iniciativa de Seguridad y justicia de Valor Público EAFIT.

María Paulina Domínguez

Investigadora de Valor Público EAFIT.

Luis Fernando Agudelo

Profesor de la maestría de Gobierno e investigador de la iniciativa de Gobierno y democracia de Valor Público EAFIT.

Ana María Arcila-Agudelo

Investigadora de Valor Público EAFIT.

Harold Cardona-Trujillo

Investigador de Valor Público EAFIT.

Edición y corrección de estilo

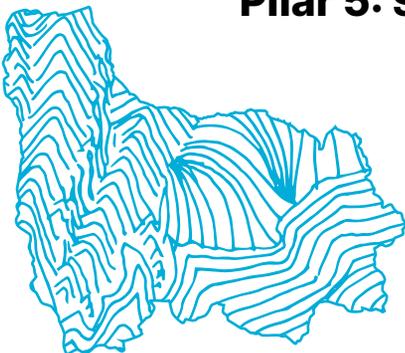
Angie Palacio Sánchez
Coordinadora de comunicaciones de Valor Público EAFIT.

Diseño y diagramación

Sara Gabriela Alvarez
Practicante de diseño de Valor Público EAFIT.

Contenido

Presentación	4
Pilar 1: Bienestar social y económico	5
Componente: Educación para el progreso social	6
Componente: Desarrollo económico, productividad y competitividad	9
Componente: Medellín, destino turístico y sostenible	15
Pilar 2: Agenda social	17
Componente: Medellín diversa	18
Componente: Paz, víctimas y derechos humanos	19
Componente: Jóvenes: creadores y agentes de transformación social	20
Componente: Medellín territorio incluyente	20
Pilar 3: Confianza y transparencia	22
Componente: Seguridad integral para el desarrollo social	24
Componente: Planeación y gestión territorial del Distrito	29
Componente: Participación ciudadana y control social	31
Recomendamos crear el componente: Fortalecimiento de capacidades fiscales y de control	32
Pilar 5: Sostenibilidad ambiental	40



Presentación

Valor Público es el centro de estudios e incidencia de la Universidad EAFIT dedicado a la comprensión y la transformación de problemas que requieren de la intervención colectiva y la decisión compartida: los asuntos públicos. Un espacio para el diseño, la implementación y la evaluación de programas y políticas en seguridad y justicia, gobierno y democracia, desarrollo económico e inclusión social. Una propuesta que aporta a la toma de decisiones basadas en evidencia: que logra miradas al largo plazo y el diseño de soluciones para el presente.

Investigamos, creamos y acompañamos proyectos y procesos estratégicos para mejorar problemas públicos como la deficiencia en el diseño y la evaluación de políticas públicas, la ineficiencia del Estado, las distintas formas de gobierno en las ciudades, las brechas sociales y las maneras de organizar y desarrollar mercados e industrias competitivas que contribuyan a generar empleos, a mejores ingresos y a mayor prosperidad.

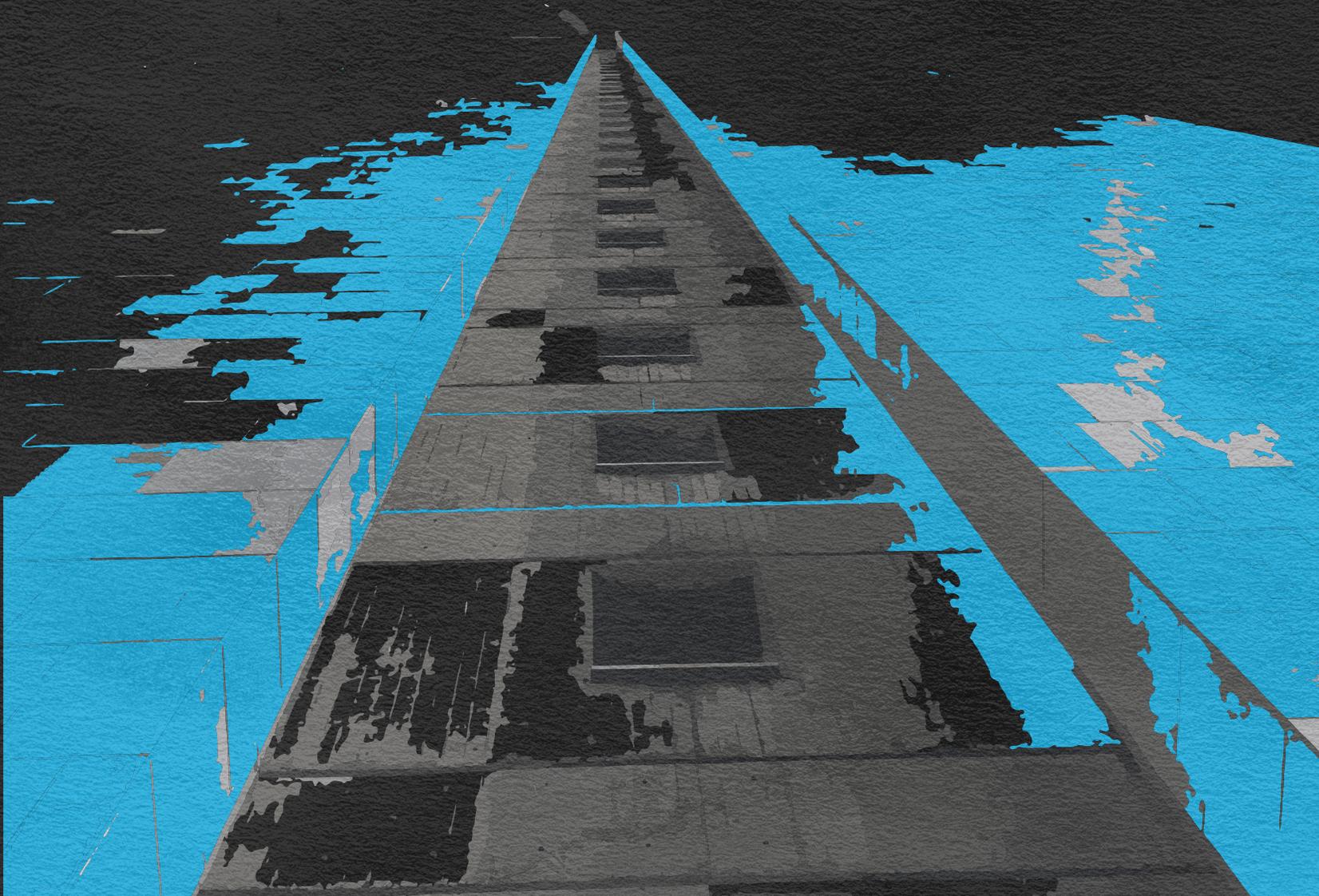
Valor Público EAFIT nace de las capacidades desarrolladas por más de 15 años en el Centro de Análisis Político y el Centro de Investigaciones Económicas y Financieras de EAFIT. Son 15 años de experiencia en investigación aplicada y consultoría pública, en los que hemos acompañado el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas como las de Juventud, Mujeres y Seguridad y convivencia, para Medellín. Hemos acompañado también proyectos vitales para el país, como el proceso de transformación institucional de la Policía Nacional, la formulación de los Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana de los 10 municipios del Área Metropolitana, y a los de Cauca, Zaragoza, El Bagre, Remedios y Segovia.

En 2023 diseñamos y entregamos al equipo que hoy gobierna a Medellín una [agenda de valor público](#) con recomendaciones para el próximo cuatrienio. En noviembre, tras las elecciones, los centros de estudios de EAFIT acogimos en un bootcamp a alcaldes electos de Antioquia (y sus equipos), incluyendo al de Medellín, en el que compartimos instrumentos, metodologías y agendas alrededor de temas como seguridad, gobernabilidad, empresa, planeación urbana.

Cuando hablamos de producir conocimiento para nuevos futuros, hablamos de poner nuestras agendas de investigación al servicio de los problemas más desafiantes de nuestra región. **Hoy queremos seguir profundizando ese acompañamiento con un documento que recoge nuestras recomendaciones al anteproyecto del Plan de Desarrollo. Estas propuestas, producto de años de investigación y validación de nuestros profesores e investigadores, tienen que ver con 4 de los 5 pilares del anteproyecto: Bienestar social y económico, Agenda social, Confianza y transparencia y Sostenibilidad ambiental.**

Pilar 1

Bienestar social y económico



Componente: Educación para el progreso social

Entornos escolares

Consideramos que tanto el diagnóstico como los principales programas están en el camino adecuado. No obstante, creemos que la sumatoria de los programas puede mejorarse a través de un enfoque sistémico bajo la comprensión del estado de los entornos escolares. Este concepto hace que el bienestar dentro de los centros educativos sea el resultado de aspectos como la infraestructura, las políticas y las prácticas. En este sentido, promocionar y crear entornos escolares saludables y seguros para las y los estudiantes es una estrategia efectiva multipropósito que permite mejorar el bienestar y otras dimensiones como la deserción. En la literatura existe una amplia evidencia sobre métodos y marcos conceptuales para convertir los entornos escolares en eje central de la política pública. No obstante, en Medellín no se conoce con precisión el estado de dichos entornos.

Recomendación

Articular el componente alrededor de la construcción de entornos saludables en las escuelas y colegios. Para esto se propone incluir un indicador que permita conocer en primera instancia el estado de cada colegio en cuanto a sus entornos.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Caracterizar y valorar las condiciones de los entornos escolares en la ciudad de Medellín	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Educación
Hoja de rutas establecidas para el mejoramiento de los entornos escolares	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Educación
Instituciones educativas con planes de mejora de los entornos escolares	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Secretaría de Educación

Deserción

Uno de los proyectos estratégicos de la Alcaldía es “En el colegio contamos con vos”, encaminado a garantizar el derecho a la educación de niños y niñas desescolarizadas. El anteproyecto establece como estrategia la búsqueda activa en comunas y corregimientos, fortalecer los programas de alimentación y el transporte escolar, además de la creación de un sistema de alertas tempranas para atender el riesgo de deserción. Estas son estrategias necesarias, pero no suficientes.

Recomendación

Atacar los factores académicos como el bajo desempeño y la desconexión con sistemas pedagógicos clásicos basados en aprendizaje pasivo. Esto puede realizarse con programas de nivelación académica que permitan aumentar el desempeño y disminuir la repitencia, así como con el entrenamiento de docentes en sistemas pedagógicos más modernos, basados en metodologías de aprendizaje activas que involucran más y motivan al estudiante.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Programa de nivelación académica	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Educación
Programas de metodologías de aprendizajes activas para docentes	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Educación

Salud mental en las IE

“Salud mental y proyectos de vida”, para afrontar los retos de salud mental de adolescentes y jóvenes, no evidencia si la Alcaldía tiene claro cuáles son los retos de salud mental en las instituciones educativas. ¿Cuántos estudiantes han sido diagnosticados con ansiedad y depresión?, por ejemplo ¿Cuántos están en riesgo de sufrir de depresión o ansiedad?

Recomendación

Tener una línea de base es fundamental para diseñar programas efectivos.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Caracterización del estado de salud mental de las y los estudiantes	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Educación

En esta misma línea, el programa “Calidad y pertinencia desde preescolar hasta postsecundaria” menciona acciones para la promoción de factores protectores y la prevención de riesgos psicosociales en las instituciones. Sin embargo, falta especificidad. ¿En qué consisten estas acciones? ¿Habrá programas que eduquen a los niños en la gestión de las emociones y del estrés? ¿Cuántos estudiantes o instituciones educativas serían beneficiados? Tampoco es congruente el indicador de apoyo para las instituciones educativas (IE) en salud mental. Según el anteproyecto, el número de IE que se apoyarían en este respecto no aumentaría durante la administración.

Recomendación

Si se quiere dar prioridad a la salud mental, es necesario aumentar el apoyo que se provee a las IE en las que niñas, niños y adolescentes pasan la mayor parte de su día.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
IE acompañadas en la prevención de riesgos psicosociales y atención a la salud mental	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Secretaría de Educación

Educación Superior

Otro de los proyectos estratégicos de la Alcaldía es “Parceros”, que busca acompañar los proyectos de vida de adolescentes y jóvenes en riesgo de desertar del sistema educativo y pertenecer a estructuras criminales, a través de la autonomía en el largo plazo, entre otras estrategias. Las oportunidades para continuar sus estudios son fundamentales para el desarrollo del proyecto de vida de los jóvenes. Estas oportunidades han estado disminuyendo, como revela la tasa de tránsito inmediato a la educación superior, que continúa en descenso. A pesar de esto, el anteproyecto no establece estrategias contundentes para fomentar la educación superior. Se establece como meta aumentar en 5.000 el número de estudiantes en educación superior, sin un aumento en el número de becas otorgadas por Sapiencia. Por el contrario, el anteproyecto establece una disminución de 50.000 becas otorgadas para la educación superior, reduciendo el número de beneficiarios a la mitad. ¿Cómo planea la administración aumentar la matrícula en educación superior entre jóvenes de bajos y medianos ingresos, si el número de becas otorgadas se reduce a la mitad?

Enfoque diferencial

El enfoque diferencial en educación no es claro. En el programa “Escuela para todas y todos” no es claro si la Secretaría de Educación identifica las diferentes poblaciones (por ejemplo, qué porcentaje tiene necesidades especiales físicas y neurológicas?), ni qué programas se implementarían en las instituciones educativas para las diferentes poblaciones: mujeres, minorías raciales y/o étnicas, estudiantes en zonas rurales, estudiantes con necesidades especiales físicas y/o neurológicas, o población LGBTQ+. Esto se refleja en los indicadores propuestos, que son de gestión (que miden cuántos programas se implementaran, en su generalidad, sin especificar cuáles o con qué fin), y no indicadores de resultado (que miden los resultados de la implementación del programa, por ejemplo, el desempeño académico de estudiantes neurodiversos).

Componente: Desarrollo económico, productividad y competitividad

Las transformaciones que ha sufrido el tejido empresarial del Distrito de Medellín en las dos últimas décadas son una oportunidad para su fortalecimiento y diversificación. En primera instancia, la estructura empresarial está cada vez más concentrada en el sector de servicios, entre ellos tecnología, economías creativas, turismo y comercio. En segundo lugar, cada vez más empresas de tamaño mediano encuentran en el desarrollo de mercados internacionales y la atracción de inversión una oportunidad para crecer exitosamente. Finalmente, se presenta un rezago significativo de su ecosistema de emprendimiento comparado con ciudades líderes como Bogotá y otras de América Latina, especialmente en materia de inversión e impacto.

El componente de desarrollo económico del Plan de Desarrollo debería entenderse como un conjunto de estrategias que permitan fortalecer y diversificar el tejido empresarial del Distrito, aumentar su competitividad, sofisticación y capacidad de generación de valor mediante la promoción de actividades como la innovación, inversión e internacionalización. Este impulso se traducirá en mayores oportunidades de ingreso, movilidad social y mejora de la calidad de vida de los habitantes del territorio, en la medida en que tendrán mayores oportunidades para emprender, desarrollar sus empresas y encontrar empleo formal.

Este gobierno tiene además una oportunidad trascendental, ya que será el encargado de implementar la Ley de Distrito, que tiene herramientas que pueden apalancar una nueva visión económica del territorio.

Recomendaciones generales

- El Distrito de Medellín puede ser más ambicioso en las metas a cuatro años y asociar sus indicadores más a resultados que a procesos. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Económico se ha propuesto incrementar el ingreso per cápita de los campesinos participantes en estrategias de comercialización de 1,3 millones de dólares en 2023 a 1,7 millones al final del cuatrienio, lo que representa un aumento nominal del 6,58% anual, con una meta de inflación del Banco de la República del 3% anual. Adicionalmente, la meta en personas ocupadas en el sector de turismo también es poco ambiciosa, con apenas una tasa de crecimiento anual del 5.7% (p. 163).
- El anteproyecto también postula algunos objetivos sin una ruta clara para alcanzarlos. Por ejemplo, se propone impulsar la productividad de emprendedores y empresarios (p. 162), pero no hay una explicación clara de aquellos programas diferenciados que produzcan una reducción de la mortandad de los nuevos emprendimientos ni del estancamiento de la productividad de los pequeños establecimientos.
- Es fundamental reactivar y mejorar el observatorio de desarrollo económico de la alcaldía distrital, para que se siga la evolución y cumplimiento de los indicadores socioeconómicos planteados en el Plan de Desarrollo y se convierta en fuente de información y consulta para los actores del territorio.

Formación y empleo

Es importante que los programas de empleo tengan en cuenta dos elementos: primero, cómo acompañar el desarrollo de una oferta de talento pertinente para las nuevas vocaciones y oportunidades productivas que hay en el territorio y, segundo, cómo mitigar los potenciales efectos adversos en materia de empleo asociados a la desaceleración económica que probablemente se mantenga durante los próximos años.

Recomendaciones

- Identificar sectores específicos a los que se priorizarán para adelantar procesos de formación y educación laboral según las nuevas dinámicas productivas como turismo, nuevas tecnologías, economías creativas, entre otros.
- Incluir una política de empleo contracíclico concentrado en sectores con alta demanda de empleo como la construcción.
- El bilingüismo debe comprenderse como una habilidad transversal habilitadora para el empleo en actividades y sectores especializados. Así, la meta planteada debería considerar la formación en un segundo idioma que habilite el empleo, más que el bilingüismo en sí mismo.
- Los indicadores de resultado deberían ir más allá del número de personas formadas y deberían medir adicionalmente el número de personas colocadas y la duración en un empleo formal.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Personas formadas que encontraron un empleo formal	Número	2023	NA	Al menos el 75% de las personas formadas con empleo formal	Secretaría de Desarrollo Económico
Duración promedio de las personas formadas en un empleo formal	Número	2023	NA	Al menos seis meses de duración en un empleo formal	Secretaría de Desarrollo Económico

Innovación como motor de desarrollo económico del Distrito

Recuperar el rol de Ruta N como articulador del ecosistema de innovación y llevarlo un paso adelante vinculando el emprendimiento con la innovación y la tecnología para profundizar e incrementar el número de empresas de base tecnológica es una apuesta necesaria y pertinente que queda planteada claramente en el Plan de Desarrollo.

Recomendaciones

- Incluir, en las estrategias de financiación, la posibilidad de acceder a un mayor porcentaje de los recursos nacionales disponibles para actividades de ciencia, tecnología e innovación, tales como regalías y beneficios tributarios.
- No queda claro a qué hace referencia el indicador de emprendimientos de alto impacto deep tech beneficiados. Este tipo de beneficios puede ser acompañamiento técnico, acceso a financiación o desarrollo de mercados, entre otros. Por esta razón debería hacerse más explícita su intencionalidad. En este sentido, es importante el acompañamiento y el número efectivo de nuevos emprendimientos tecnológicos desarrollados en el cuatrienio.

Internacionalización para el desarrollo del Distrito

El Plan de Desarrollo debería concebir la internacionalización de manera integral para generar un efecto estructural en la economía: desarrollo y acceso a mercados internacionales, atracción de inversión y cooperación, atracción de talento y adopción, adaptación y desarrollo tecnológico. En general estos componentes están dispersos en distintas iniciativas y debería reconsiderarse su inclusión en una única estrategia.

Recomendaciones

- Acompañar a empresas del Distrito para desarrollar nuevos mercados internacionales. Este indicador está incluido en el programa de acceso a mercados liderado por Ruta N, y debería incluirse en internacionalización para que sea claro que no serán sólo empresas de base tecnológica. El indicador asociado no debería estar en función del número de ruedas de negocio realizadas, sino del número de empresas que, efectivamente, incrementan sus exportaciones de manera sostenida en los cuatro años.
- Se debe considerar un programa de atracción y vinculación de talento internacional a la ciudad y su sector productivo, permitiendo desarrollar el ecosistema de emprendimiento y el desarrollo y transferencia tecnológica.

Medellín Distrito inteligente

Medellín, como Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación, tiene una gran oportunidad para consolidarse como una ciudad inteligente. Una ciudad inteligente es una ciudad que presta servicios ágiles y de bajo costo a sus ciudadanos, con una perfecta trazabilidad y transparencia en los trámites y servicios, y con la capacidad de aprender sobre estos procesos para innovar constantemente para mejorar la calidad y la transparencia.

Recomendación

Incluir, en el programa “Medellín distrito inteligente” un indicador que comprometa a la administración a diseñar e implementar un programa que convierta a Medellín, efectivamente, en un distrito inteligente, con plataformas accesibles y ágiles para que los ciudadanos puedan realizar cualquier gestión relacionada con la administración.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Programa de consolidación de Medellín como distrito inteligente	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Innovación Digital

Desarrollo rural agropecuario

Aproximadamente el 70% del territorio de Medellín es rural, así que el desarrollo rural emerge como una prioridad vital. La ciudad enfrenta el desafío de adoptar prácticas más sostenibles y regenerativas. A pesar de los esfuerzos recientes, como la creación del Distrito Rural Campesino, persisten desafíos como la alta tasa de pobreza, el envejecimiento de la población, la poca articulación con los mercados locales, la presión inmobiliaria, y la falta de inversión en investigación agrícola.

Recomendación

El programa 1.3.8 (Desarrollo rural agropecuario), para contribuir a mejorar la producción y fortaleciendo comunidades, se hace necesario incluir indicadores de sostenibilidad ambiental y equidad de género. Se recomienda un enfoque especial en involucrar a jóvenes y mujeres mediante actividades de alto valor agregado y apoyo al emprendimiento rural para un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Productores rurales acompañados en programas de emprendimiento rural.	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Secretaría de Desarrollo Económico
Proyectos productivos rurales de jóvenes y mujeres rurales acompañados y financiados	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Desarrollo Económico
Instituciones educativas rurales acompañadas para promover el emprendimiento rural	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Educación
Alianzas con instituciones académicas y organizaciones del sector privado para aprovechar recursos y conocimientos adicionales.	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaría de Educación

Es importante enfatizar en la transición a sistemas productivos sostenibles a través de programas de agricultura climáticamente inteligente, ligados a los sistemas agroalimentarios. Esto no solo afecta de manera directa los indicadores ambientales, también permite que la ruralidad de Medellín acceda a mercados diferenciados.

Recomendación

El programa 1.3.8 (Desarrollo rural agropecuario) debería incluir acompañamiento para la transición a sistemas productivos sostenibles basado en las prácticas tradicionales. Incorporar prácticas de agricultura regenerativa y sostenible en las capacitaciones y servicios de extensión. Esto no implicaría hacer actividades adicionales sino de articular de mejor manera los programas de extensión agropecuaria y de acceso a crédito.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Productores rurales acompañados en la transición a sistemas productivos sostenibles	Número	No aplica	Nuevo	1000	Secretaría de Desarrollo Económico

Uno de los principales obstáculos de la producción agropecuaria es acceder a un mercado que garantice una demanda estable. En otras geografías, como Bogotá, se ha establecido el PAE (Programa Alimentación Escolar) como una estrategia no solo para mejorar las condiciones de alimentación dentro de las escuelas y colegios, sino también como estrategia para consolidar la producción agropecuaria. El PAE es un instrumento que debe convertirse en el eje de la transformación del campo en Medellín y la región.

Recomendación

Incluir estrategias concretas e indicadores que den cuenta de la participación de productores locales en el PAE.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Productores rurales acompañados que participan como proveedores en el PAE	Número	No aplica	Nuevo	1000	Secretaría de Desarrollo Económico

El programa 1.3.9. "La nueva ruralidad para la articulación urbano-rural" presenta una base sólida para avanzar hacia una mayor integración urbano-rural en Medellín, pero se beneficiaría al fortalecer la participación comunitaria, la sostenibilidad a largo plazo y el monitoreo continuo. Implementar estas mejoras garantizará que el programa logre resultados significativos y duraderos para todas las partes involucradas.

Recomendación

Para avanzar en el desarrollo integral de los corregimientos, es crucial implementar programas de capacitación y acceso a herramientas tecnológicas, así como establecer alianzas público-privadas que fomenten la innovación en los centros de abastecimiento. Además, es fundamental crear iniciativas de formación para preservar y difundir los saberes tradicionales. Fortalecer la articulación entre el Distrito de Medellín y los corregimientos, promover el diálogo ciudadano y empoderar a líderes comunitarios son pasos esenciales para construir confianza y promover proyectos productivos sostenibles y respetuosos con el medio ambiente.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Porcentaje de la población rural capacitada en el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC).	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Gerencia de Corregimientos Secretaría de Desarrollo Económico
Número de empresas o proyectos de innovación incubados o instalados en el centro de abastecimiento.	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Gerencia de Corregimientos Secretaría de Desarrollo Económico
Participación de jóvenes en programas de formación en saberes ancestrales.	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Gerencia de Corregimientos Secretaría de Desarrollo Económico
Número de proyectos conjuntos entre el Distrito y los corregimientos para el desarrollo rural.	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Gerencia de Corregimientos Secretaría de Desarrollo Económico
Nivel de confianza de la comunidad en las instituciones locales, medido a través de encuestas de percepción.	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Gerencia de Corregimientos Secretaría de Desarrollo Económico
Número de líderes comunitarios capacitados y activamente involucrados en procesos de desarrollo local.	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Gerencia de Corregimientos Secretaría de Desarrollo Económico
Porcentaje de la economía rural que se sustenta en prácticas sostenibles y respetuosas con el entorno.	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Gerencia de Corregimientos Secretaría de Desarrollo Económico

Componente: Medellín, destino turístico y sostenible

El crecimiento del turismo trae consigo enormes desafíos para las mujeres trabajadoras sexuales: la trata de personas y la esclavitud sexual, y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes son riesgos que se incrementan con la llegada de turistas. Estos riesgos se hacen más complejos debido a las ambigüedades regulatorias en Colombia, a la falta de información y al involucramiento de organizaciones criminales.¹

Recomendaciones

- Incluir un programa en este componente, denominado “Prevención y protección del trabajo sexual en Medellín” con dos indicadores. Primero, una caracterización y línea base del trabajo sexual en Medellín, que incluya una aproximación al tamaño de la población, las motivaciones y niveles de autonomía para desarrollar este trabajo, las condiciones de salud, la composición familiar y la vulnerabilidad socioeconómica. Segundo, un indicador que comprometa a la administración a diseñar, pilotear y evaluar al menos un programa dirigido a prevenir el crecimiento de la industria del trabajo sexual en Medellín y mitigar sus efectos, especialmente para las mujeres vulnerables y sus familias.
- Diseñar programas y proyectos enfocados en la protección de derechos de las y los trabajadores sexuales de la ciudad. Aunque el diagnóstico del plan se refiere a la población, no se establecen programas ni indicadores. Se sugiere incluir un indicador de gestión en relación con las personas que acceden a los servicios del proyecto que ejecutará estos servicios de protección de derechos, autonomía económica y acompañamiento psicosocial, por ejemplo, “Por mis derechos”.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Caracterización de la población que ejerce trabajo sexual en Medellín	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Integración Social
Programas para la prevenir y mitigar el trabajo sexual y sus efectos sobre población vulnerable	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Integración Social
Personas en ejercicio de prostitución que acceden a servicios.	Porcentaje	2023	2.371	Por definir	Secretaría Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

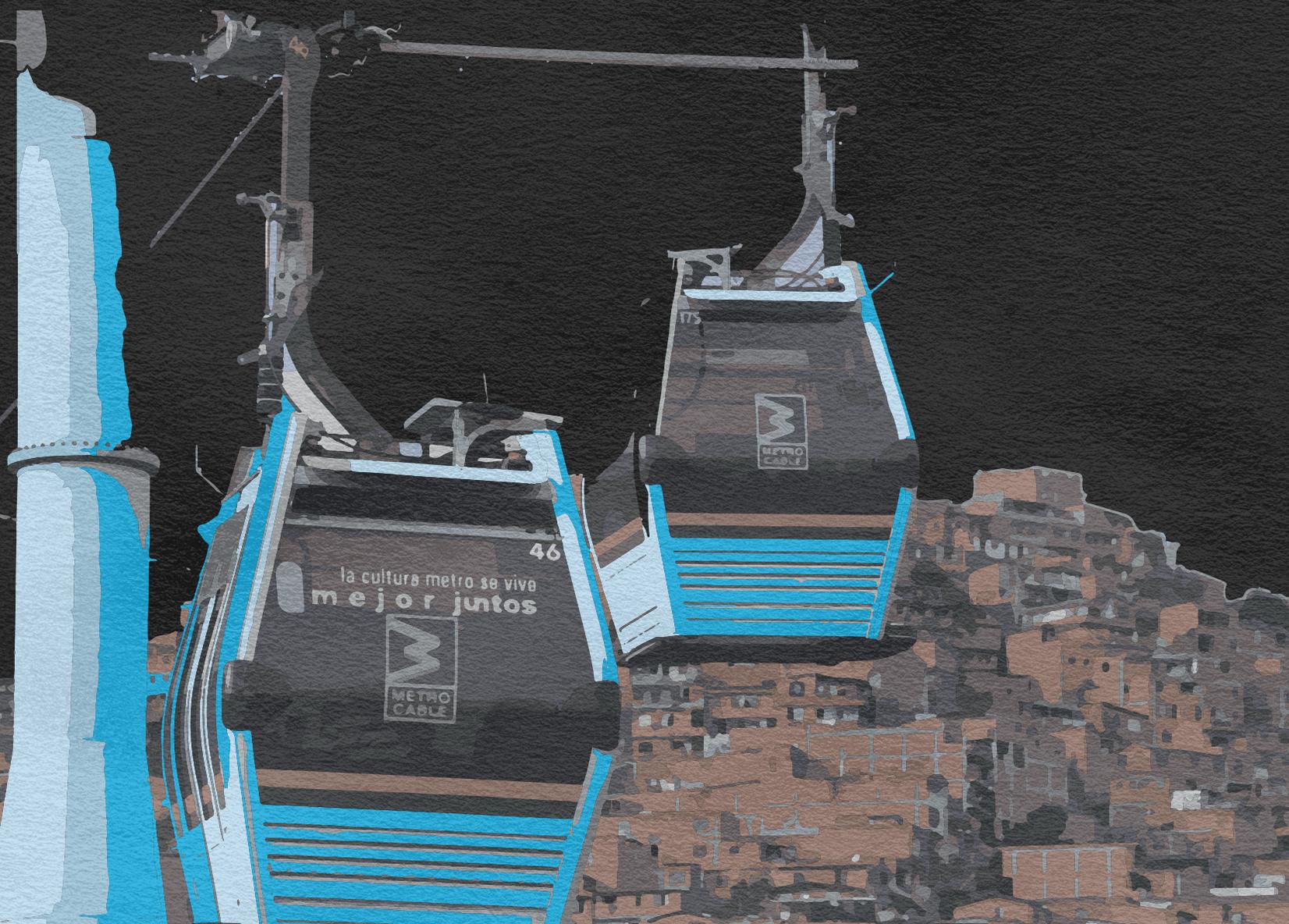
¹Cunningham, Shah (2024) The Economics of Sex Markets: Regulation, Online Technology and Sex Trafficking. Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics

Además, en la agenda social hace falta presentar un diagnóstico y establecer metas a dos problemáticas críticas potenciadas por el aumento del turismo en la ciudad: la mendicidad y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA). Si bien estos temas han sido trabajados a través de los diferentes programas y proyectos de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, establecer indicadores para medir la gestión e impacto de estas acciones, es un reto para la administración y la posibilidad de que la ciudadanía también aporte a su disminución a través de las diferentes campañas. Se esperaría que la Secretaría de Seguridad y Convivencia, y la nueva Secretaría de Turismo y Entretenimiento sean corresponsables en este objetivo. **Pensar en clave de problemáticas, y no de poblaciones como lo establece el Plan de Desarrollo, facilita un seguimiento juicioso a los esfuerzos para la disminución de la ESCNNA y la mendicidad.**

En relación con la mendicidad, los programas dirigidos a los habitantes de calle se han enfocado en los últimos 10 años en la atención básica, albergue temporal, procesos de resocialización y atención a personas con discapacidad crónica. En estos proyectos, sería oportuno pensar que, si hay un aumento de la población, entonces **el enfoque de atención debería estar en la prevención del daño, tanto con consumidores como con habitantes de calle.**

Pilar 2

Agenda social



Componente: Medellín diversa

El indicador de resultado establecido para el propósito de este componente, “el ejercicio pleno de derechos de población étnica y personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género no hegemónicas”, se podría formular de manera positiva, de tal forma que se busque un mayor número de personas que NO se han sentido discriminadas, y, si es el caso, establecer como meta un 100%. En términos de los programas para la población étnica, pasar de establecer indicadores como “estrategia implementada” a “personas que acceden a los servicios”, puede resultar más representativo y rendir cuenta a los ciudadanos veedores de la ejecución del Plan.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Personas que acceden a proyectos para la autonomía económica, social y cultural de la población Negra, Afrodescendiente, Raizal y Palenquera	Número	No aplica	Nuevo	Por definir	Secretaría Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

Otro de los retos del gobierno local será articular la oferta en materia de derechos humanos y atención a víctimas con los programas de orden nacional, entre los que se resalta la implementación del Acuerdo de Paz. El seguimiento al componente “Paz, víctimas y derecho humanos” propone un indicador de gestión relacionado con estrategias para la promoción, prevención y garantía de derechos humanos y estrategias territoriales. Sin embargo, si este programa se formula de manera tan amplia y metas tan bajitas, no se podrá conocer cuál será el enfoque en la atención de derechos. Por otro lado, las metas de atención y reparación a víctimas siguen siendo bajas, si se tiene en cuenta que en la ciudad hay 436.000 declaradas como tal.

El gran reto en términos de la agenda social será la implementación de proyectos que respondan a las nuevas dinámicas sociales, que son impactadas por el aumento y diversidad en los grupos poblacionales: aumento del consumo de SPA, aumento de la mendicidad, nuevas vulneraciones de los derechos de las niñas y niños como la ESCNNA, dificultades en la formalización de la población migrante. Dar cuenta de estas acciones y ponerlas en la agenda pública para dar respuesta oportuna no solo es responsabilidad del Estado, también de la sociedad civil en general.

Componente: Paz, víctimas y derechos humanos

La resocialización de la población privada de la libertad y pospenada es un reto de primer orden en Colombia. Por ejemplo, según los datos de la Fiscalía General de la Nación, el 19% de las personas que son indiciadas por delitos sexuales o violencia intrafamiliar registran una nueva noticia criminal por hechos cometidos con posterioridad a la indiciación original. Más de un 20% de las personas regresan al sistema penitenciario en menos de cinco años después de haber cumplido su condena original.² La mayoría de estos nuevos presuntos delitos se comenten durante el primer año posterior a la indiciación original. Además, la mayoría de los programas de resocialización que se implementan en el mundo carecen de impactos positivos, es decir, no logran reducir la vinculación en nuevas actividades criminales.³

Recomendación

Incluir, en el programa “Resocialización e integración social y económica de la población privada de la libertad y pospenada” dos indicadores. Primero, una caracterización comprensiva de la población privada de la libertad, que permita diseñar programas focalizados de resocialización y prevención de reincidencia. Esto debería considerar una caracterización socioeconómica y psicológica, y acceso a redes de protección. Segundo, un indicador que comprometa a la administración a diseñar, pilotear y evaluar al menos un nuevo programa dirigido a reducir la reincidencia y promover la resocialización en la ciudad.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Caracterización de la población privada de la libertad	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de No Violencia, Secretaría de Seguridad y Convivencia
Programas para la reducción de la reincidencia y la promoción de la resocialización de la población pospenada implementados	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de No Violencia, Secretaría de Seguridad y Convivencia

² Tobón 2022. Do better prisons reduce recidivism? Evidence from a prison construction program. Review of Economics and Statistics.

³ Doleac 2023. Encouraging desistance from crime. Journal of Economic Literature.

Componente: Jóvenes: creadores y agentes de transformación social

Otro gran reto para Medellín es la orientación de los jóvenes hacia oportunidades positivas de vida, que promuevan el interés en el estudio y el trabajo y reduzcan el interés por vincularse en actividades criminales, que son económicamente atractivas, especialmente porque el crimen organizado ofrece oportunidades tempranas y relativamente bien remuneradas.⁴ La evidencia científica sugiere hoy que la mejor forma de avanzar en esta dirección debe combinar esfuerzos en atención psicosocial desde lo comportamental, incluyendo técnicas cognitivo-conductuales, y orientación vocacional pertinente.⁵ En Medellín los jóvenes necesitan recuperar su visión de futuro, arrebatada por décadas de conflicto. Trabajar en su proyecto de vida, su ruta vocacional y sus liderazgos individuales debe ser una apuesta de esta administración.

Recomendación

Incluir, en el programa “Conexiones para el desarrollo del proyecto de vida de las juventudes” un indicador que comprometa a la administración a diseñar, pilotear y evaluar al menos un programa nuevo o ajustado dirigido a reorientar la juventud de la ciudad, que involucre componentes con un respaldo robusto en la investigación en ciencias sociales.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Programas basados en evidencia para fortalecer las capacidades psicosociales y las oportunidades de los jóvenes	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Juventud

Componente: Medellín territorio incluyente

El programa “Familias en bienestar y oportunidades” se presenta como eje central de las políticas sociales del municipio. Por esto, fortalecer proyectos como Medellín Solidaria, enfocado en la superación de la pobreza multidimensional, da un mensaje positivo hacia la comprensión multidisciplinaria de las dinámicas sociales y mejora la focalización de los hogares que más necesitan de la oferta. Esto debería ser una oportunidad para formular indicadores más ambiciosos en términos de superación de privaciones.

⁴ Blattman, Rodríguez, Tobón 2024. Who joins drug-selling gangs and why? Occupational choice among teenage boys in Medellín. Working paper.

⁵ Bhatt, Heller, Kapustin, Bertrand, Blattman 2023. Predicting and Preventing Gun Violence: An Experimental Evaluation of READI Chicago. Quarterly Journal of Economics.

Recomendación

Los indicadores formulados responden a personas con acompañamiento psicosocial o que terminan el proceso. Sin embargo, para demostrar el impacto del proyecto, se sugiere mostrar la incidencia en la disminución de la pobreza multidimensional a través de un indicador de resultado. Si no es posible de la ciudad por el reto que representaría para un solo programa, sí de la población atendida.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Población que disminuye la pobreza multidimensional	Porcentaje	2021	9,8%	8%	Secretaría Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

Pilar 3

Confianza y transparencia



Confianza es la decisión deliberada de dejar parte de nuestro propio bienestar en manos de otro. Por eso cuando confiamos exponemos nuestra vulnerabilidad y cuando somos depositarios de confianza tenemos la responsabilidad de actuar de manera recíproca. La vida cotidiana está llena de actos de confianza: confiamos en familiares, amigos, vecinos y en desconocidos desde que el día comienza en casa —la hora de despertar, los servicios públicos disponibles, los acuerdos que tenemos en el hogar— hasta el desplazamiento por las calles de la ciudad, las interacciones en nuestros lugares de estudio o trabajo —trayectos, reuniones, actividades planeadas, insumos, compromisos y retos— así como en nuestros lugares de encuentro previsto o imprevisto —ya sea por razones de entretenimiento, tránsito, deporte u ocio—. Podemos afirmar que confiamos cotidianamente los unos en los otros y, por eso, resulta de la mayor relevancia la confianza institucional, aquellas vulnerabilidades que entregamos a la gestión de entidades y funcionarios responsables de velar por el bienestar de todos los habitantes del Distrito.

Las cifras de la Encuesta de percepción ciudadana del programa Medellín Cómo Vamos son dicientes: 18 años atrás, ocho de cada diez ciudadanos confiaba en el burgomaestre, en otros períodos eran dos de cada tres los ciudadanos que depositaban su confianza en la primera autoridad civil de la ciudad, en el 2021, apenas una tercera parte de los medellinenses confiaba en su alcalde y en el 2022 la cifra osciló alrededor de esos bajos niveles para llegar a ubicarse en apenas un 24% de confianza en el año 2023.

La confianza vulnerada puede ser una motivación colectiva para conversar y construir. Ya que la confianza es declarar mi vulnerabilidad con la esperanza de recibir reciprocidad a cambio y permitir la acción colectiva y la cooperación, la valoración que hacen los ciudadanos de la confianza en el alcalde es un indicador muy diciente del pulso que le toma la ciudad a su gobernante.

Por eso son acertadas las palabras del alcalde Gutiérrez cuando asegura, en la presentación del anteproyecto del Plan de Desarrollo, que “la confianza alcanzó los niveles más bajos desde que este indicador se mide... (y que) vamos a volver a tener una institucionalidad sólida en la que podamos confiar”. También es oportuno declarar la confianza como principio orientador del plan de desarrollo, en efecto, “Medellín necesita volver a confiar en sus instituciones, en sus acciones colectivas y, sobre todo, en su gente”. Existe una clara conexión entre confianza y los otros dos principios, la cultura ciudadana y la transparencia, como campos de acción que se enriquecen entre sí y pueden detonar procesos de acumulación y uso de capital social y legitimidad que le convienen a la gestión e impacto del diario quehacer de la gestión pública distrital. De ahí la relevancia del tercer pilar del Plan y sus valiosos esfuerzos por la articulación, el desempeño, la cultura organizacional y la comunicación, se alude explícitamente a la promoción de la confianza no como resultado de coordinación sino como logro de procesos deliberados de su promoción con la ciudadanía distrital, reflejados en indicadores de confianza institucional calculados por instrumentos internos y externos.

El índice de participación ciudadana y la encuesta de cultura ciudadana requieren mejor y divulgación de sus metodologías, resultados y alcances para convertirse en fuente de insumos para la toma de decisiones públicas y para su seguimiento y evaluación. La Encuesta de percepción ciudadana de Medellín Cómo Vamos, por su parte, es también un mecanismo riguroso y garante de seguimiento objetivo a un propósito de ciudad como la construcción de confianza institucional.

La ciudad ha sido lastimada de varias maneras y una de ellas es en su posibilidad permanente de trabajo colectivo. En especial, la confianza ha sido vulnerada por discursos hirientes y decisiones erráticas. Tenemos que recuperar esa confianza en una alcaldía que pueda mirar a los ojos a las personas a las que se debe, a la ciudadanía toda. Por eso, la alcaldía distrital debe liderar los esfuerzos colectivos para construir confianza cada día, sin duda, Medellín necesita volver a confiar en sus instituciones, en sus acciones colectivas y, sobre todo, en su gente.

En síntesis, se requiere liderazgo distrital para volver a confiar en las instituciones y en las organizaciones privadas y sociales, mediante la palabra edificante, la escucha ciudadana y la construcción colectiva del nosotros los medellinenses mediante el reconocimiento y visibilidad del trabajo cotidiano –confiado y confiable– con el que salimos adelante en cada comuna y en cada corregimiento.

Componente: Seguridad integral para el desarrollo social

El crimen organizado está arraigado en Medellín. Cientos de estructuras criminales ejercen monopolios locales sobre venta de drogas, extorsión y otros delitos. Además, sus actividades típicamente se observan poco porque el diagnóstico se concentra en las denuncias. Un ejemplo es la extorsión, un fenómeno que afecta a cientos de miles de ciudadanos. Las cifras de denuncias presentan un diagnóstico sesgado por el subregistro, que sugiere, por ejemplo, que un gran volumen de la extorsión en la ciudad se relaciona con llamadas carcelarias. Un trabajo reciente sobre extorsión en Medellín estima que por lo menos 150 mil hogares y negocios pagan cuotas semanales a los combos de la ciudad.⁶ Esto da cuenta de una terrible realidad: el énfasis de muchas actividades de las autoridades se concentra en lo que ocurre en las cárceles, mientras las personas sufren en las calles de la ciudad. Una razón adicional para comprender bien la extorsión es que muchos miembros de grupos criminales de Medellín entienden hoy que esto no es popular y afecta su relación con la comunidad.⁷ Para fortalecer este componente recomendamos lo siguiente:

Recomendación 1

Complementar el diagnóstico con cifras de la más reciente encuesta sobre gobernanza criminal en Medellín, que es representativa para todos los barrios de ingreso medio y bajo de la ciudad.⁸ A continuación, presentamos los principales mapas. La información sobre cada barrio está disponible y se proporcionó a la Secretaría de Seguridad y Convivencia.

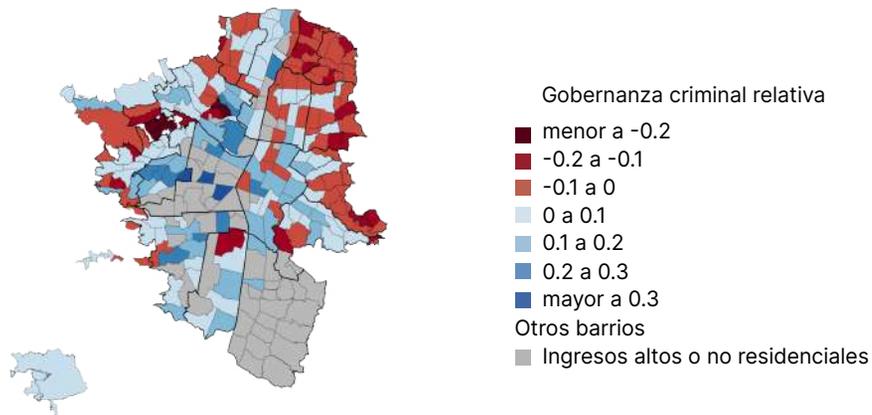
⁶ Universidad EAFIT, Universidad de Chicago, Innovations for Poverty Action (2024). Criminal governance city survey, Medellín. Working paper.

⁷ Blattman, Duncan, Lessing, Tobon (2023) How organized crime is organized. Working paper.

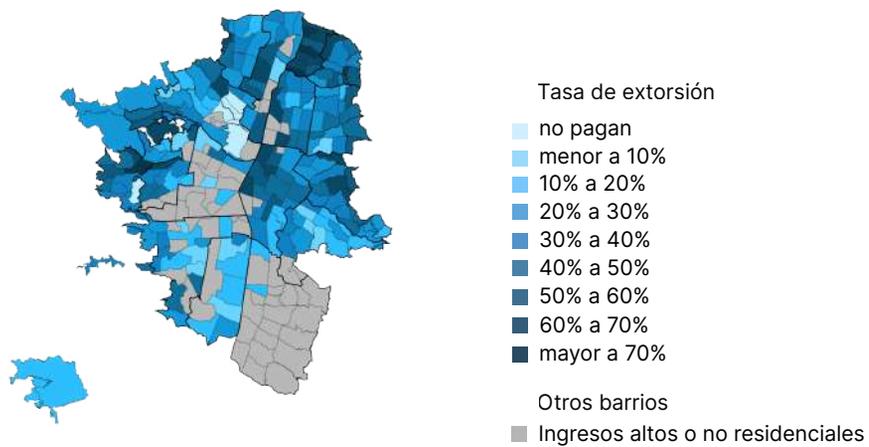
⁸ *Ibidem*.

Gobernanza criminal

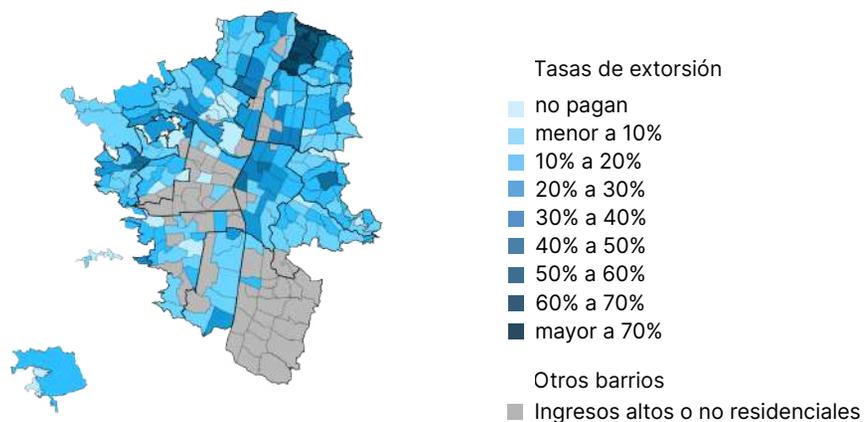
Medición de quién ejerce la autoridad sobre los asuntos de seguridad y orden en los barrios de Medellín (rojo indica los combos, azul indica las autoridades)



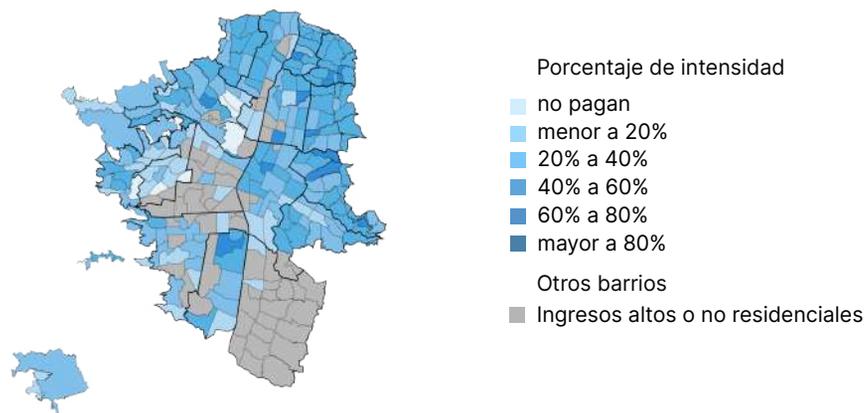
Tasas de extorsión en negocios



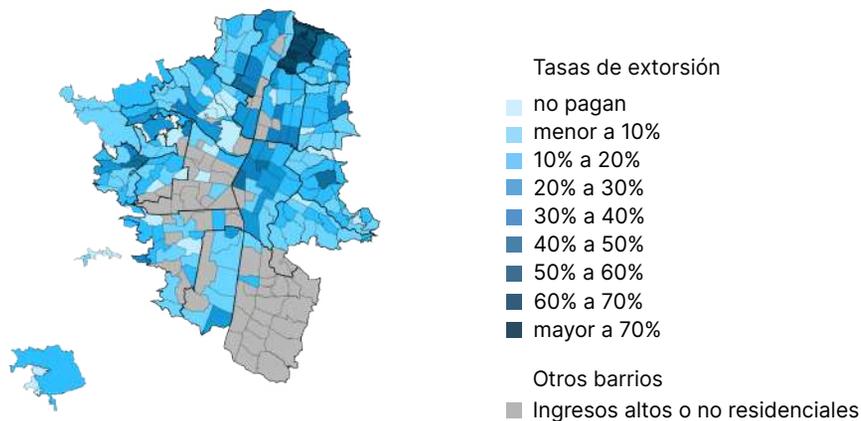
Tasas de extorsión en hogares



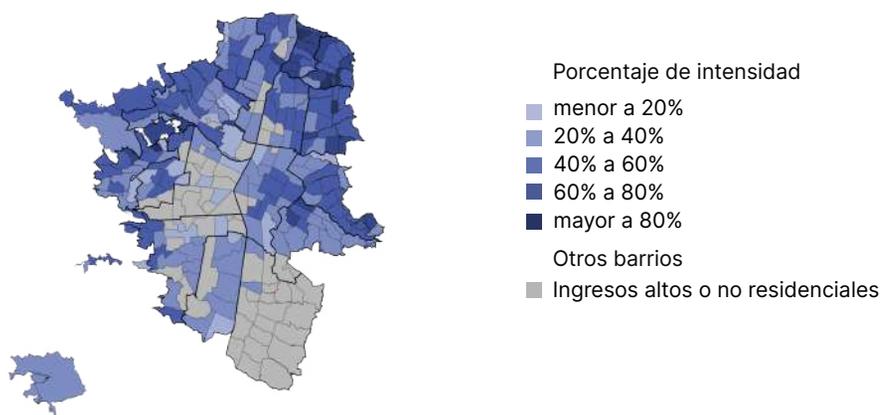
Intensidad en la venta al detal de drogas ilícitas por parte de los combos



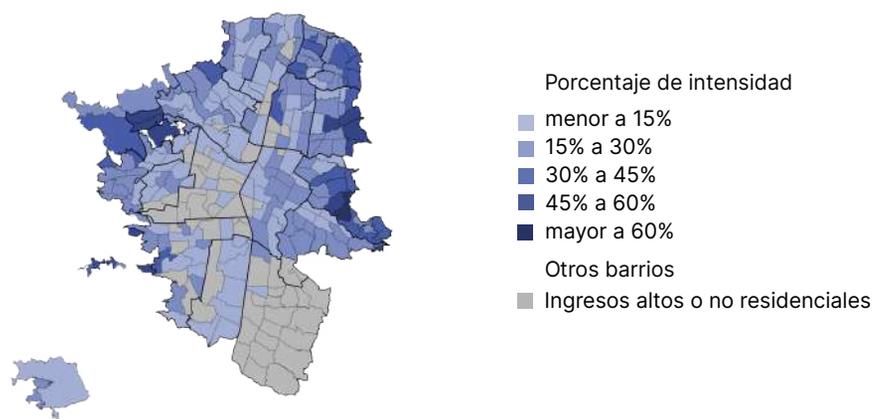
Participación en operación de préstamos gota a gota por parte de los combos



Participación en venta de productos de la canasta básica familiar, como los huevos, las arepas y los lácteos, por parte de los combos



Participación en la venta de lotes informales por parte de combos



Recomendación 2

Ajustar los indicadores de resultado del componente referidos a delitos, de forma que, si es posible, se fundamenten en información obtenida por encuestas y no en las denuncias reportadas por ciudadanos, los niveles de subregistro son demasiado altos.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Índice promedio de gobernanza criminal	Índice que va de -1 a 1	2023	0.1207	0.1328	Secretaría de Seguridad y Convivencia
Tasa de extorsión en negocios	Porcentaje de negocios que pagan cuotas a combos	2023	34.12%	30.71%	Secretaría de Seguridad y Convivencia
Tasa de extorsión en hogares	Porcentaje de hogares que pagan cuotas a combos	2023	15.22%	13.70%	Secretaría de Seguridad y Convivencia
Intensidad en la venta al detal de drogas	Porcentaje que mide la intensidad en la participación	2023	54.58%	49.12%	Secretaría de Seguridad y Convivencia
Participación de combos en préstamos gota a gota	Porcentaje de participación de los combos	2023	48.09%	43.28%	Secretaría de Seguridad y Convivencia
Participación de combos en venta de productos de la canasta básica familiar	Porcentaje de participación de los combos	2023	40.50%	36.45%	Secretaría de Seguridad y Convivencia

Participación de combos en venta de lotes informales	Porcentaje de participación de los combos	2023	17.64%	15.87%	Secretaría de Seguridad y Convivencia
--	---	------	--------	--------	---------------------------------------

Recomendación 3

La extorsión es uno de los fenómenos criminales que parecen más frágiles desde el punto de vista del crimen organizado por su impopularidad entre la comunidad, así que recomendamos incluir, en el programa “Modelo integral de gestión focalizada para la seguridad ciudadana” un indicador que de manera específica comprometa a la administración a diseñar e implementar un programa de prevención y reducción de la extorsión que utilice estrategias innovadoras y respaldadas por la evidencia científica.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Diseñar e implementar una estrategia de represión condicionada para reducir la extorsión	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Seguridad y Convivencia

Recomendación 4

El riesgo de vinculación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con actividades criminales está asociado con la forma en que ellos se perciben en el largo plazo. Por esto la identificación temprana de los riesgos es una oportunidad para prevenirlo y para diseñar intervenciones exitosas. Nuestra recomendación es incluir dentro del programa “Atención integral a los jóvenes en riesgo” dos indicadores que comprometan al distrito identificar los riesgos de largo plazo y a diseñar e implementar un programa de prevención de vinculación a actividades criminales respaldado en a evidencia disponible.

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Diseñar e implementar una estrategia de prevención de los riesgos de largo plazo de vinculación con actividades criminales	Número	No aplica	Nuevo	1	Secretaría de Seguridad y Convivencia
Riesgo autopercebido de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de participar en actividades criminales en el largo plazo	Porcentaje de riesgo	2023	8%	7.20%	Secretaría de Seguridad y Convivencia

Componente: Planeación y gestión territorial del Distrito

Cambiar el modelo de intervención de los problemas públicos

La Administración Pública Local de Medellín ha creado una tradición de excesiva fragmentación de la acción de gobierno, tratando de dar respuesta a las crecientes y legítimas demandas de colectivos y normas que amplían sus competencias sociales. Este fenómeno ha llevado a una eclosión de instrumentos de gestión (políticas, programas y proyectos) que se han traducido en un mayor número de programas y unidades ejecutoras que ganan en especialización, pero pierden en cobertura de los programas. En los últimos quince años se ha dado un proceso por generar más programas, cada vez más específicos y cada vez más pequeños. Esta mayor representación de intereses ha generado un menor impacto general de los programas.

Recomendación

La ciudad debería ir a un esquema de menor cantidad de programas, con coberturas que logren mover las condiciones de los problemas, sobre la base de un esfuerzo de transversalización e interseccionalidad de grandes servicios públicos y sociales, y no la atención microsegmentada de bajo impacto de la actualidad.

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Racionalización de la acción de gobierno	Número de Programas y Políticas Públicas fusionadas y transversalizadas	Número	No aplica	ND	50	Departamento Administrativo de Planeación

Orientarse a la evaluación e impacto

Según la OCDE, hasta el momento la mirada comparativa de las metas de política ha estado basada en los ODS al 2030. Los indicadores al 2030 de la ONU plantean un reto, pero no son un sistema comparativo que de información de buenas prácticas y políticas. La Alcaldía Distrital históricamente no piensa en lógica de impacto y teorías de cambio. La ciudad no cuenta con un modelo de medición claro que le aporte información sobre la efectividad de sus instrumentos.

Recomendación

Medellín debe fortalecer al Observatorio de políticas de la Alcaldía e iniciar un trabajo mancomunado con la OCDE para tener un tablero de indicadores y de buenas prácticas en políticas que sea mucho más global. Además, se debe iniciar un modelo tipo Sinergia (del DNP) para medir el impacto de las políticas. Sin este modelo, a la ciudad se le imposibilita saber que funciona y que no funciona. Por lo tanto, podemos estar invirtiendo en muchos instrumentos con un bajo impacto.

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Sistema de aprendizaje organizacional	Número de Programas y Políticas Públicas con evaluación de impacto	Número	No aplica	1 (Buen Comienzo: Banco de la República)	5	Departamento Administrativo de Planeación
Sistema distrital de indicadores (observatorio)	Indicadores de las secretarías alineados con OCDE	Porcentaje	No aplica	0%	50%	Departamento Administrativo de Planeación

Un sistema de planeación orientado por políticas públicas

En el actual sistema de planeación no existe la figura formal de “políticas públicas”. Es decir, aunque la Alcaldía ha formulado más de 70 políticas en 20 años, su sistema de planeación (que incorpora Plan de ordenamiento, Plan de desarrollo, Plan de desarrollo local, Banco de proyectos, PP, POAI, etc.) no incorpora el modelo de políticas públicas. Aunque se invierte tiempo en formular políticas, esto acaba marginadas en la planeación de la ciudad. Esto se ha visto reflejado en el papel marginal que las políticas públicas han ocupado en las reformas del Sistema Distrital de Planeación en el que otros instrumentos con menor participación ciudadana han tenido mayor protagonismo.

Indicadores recomendados

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Reforma del sistema de planeación	Plan de Desarrollo Alienado a las PP correctamente diseñadas	Número	NA	NA	1	Departamento Administrativo de Planeación
	Unidad de Políticas públicas y aprendizaje organizacional	Porcentaje	NA	0	1	Departamento Administrativo de Planeación

Sistema de gasto que articule políticas con priorización del PP

Es clave repensar el Presupuesto Participativo de la mano de un fortalecimiento del modelo de gobierno local. La transición a distrito genera la oportunidad de las localidades. Medellín tiene comunas de 150.000 habitantes, mucho más que municipios grandes del país. Estas comunas requieren de sus propias capacidades de gobierno, presupuestos y planes. **La ciudad debe aprovechar la oportunidad para generar un nuevo modelo de gobierno zonal y comunal para los próximos 20 años.**

Recomendación

Para ello es posible asociar la priorización de Presupuesto Participativo a los instrumentos de las 10 Políticas Públicas mejor diseñadas. De tal manera que las decisiones de priorización de gobierno local y participación se den no solo en el marco no de la oferta institucional sino bajo la sombrilla de las Políticas Públicas.

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Priorización de presupuesto participativo con base en PP	Procesos de priorización anuales de Presupuesto Participativo con base en PP	Número	NA	NA	4	Departamento Administrativo de Planeación / Secretaría de Participación
Eficiencia del gasto	Reportes trimestrales de eficiencia de gastos de funcionamiento reportados por las secretarías a la Secretaría Privada / Número total de secretarías	Número	NA	NA	100%	Secretaría de Hacienda / Secretaría Privada

Componente: Participación ciudadana y control social

Acuerdo social por las políticas públicas

Alrededor del mundo, desde finales de los noventa, se ha avanzado en la definición de “compactos” (convenios) entre el sector social y el Estado para definir los parámetros de cooperación. El primero se definió en Inglaterra, en 1998. Desde entonces otros países como Australia, Canadá, Francia, Suecia, Estonia y España han formalizado esa relación para hacerla más predecible y estable. La estabilidad permite generar capacidades e innovación en un sector social serio, fuerte y consolidado. Además, posibilita disminuir la corrupción clientelista, que pretende capturar rentas mediante la creación de organizaciones sociales ficticias, sin historia, ni recorrido en un sector de política. Lo acontecido en Medellín en los últimos cuatro años ilustra justamente ese riesgo de mantener unas relaciones informales con el sector social. La informalidad de la relación en Medellín posibilitó la corrupción

Recomendación

Es importante que el gobierno distrital haga un inventario de capacidades en el sector social y defina convenios de cooperación, que también se podrían definir como un documento de política para la cooperación. De la misma manera, es clave que se defina algún tipo de oficina o agencia de coordinación del sector social, que se encargue de darle apoyo y

generar una relación más positiva que no se base solamente en la contratación para realizar proyectos públicos y en la asignación de pequeños proyectos en el Presupuesto Participativo. Se requiere realmente una visión del sector, que tenga como propósito fortalecer a la sociedad civil: un acuerdo en la relación de trabajo con las ONGs y los colectivos sociales para afianzar la implementación de las políticas y la planeación

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Construcción y realización de acuerdo para afianzar la relación del sector social y el público	Acuerdo firmado y Responsabilidades de articulación asignadas	Número	NA	NA	1	Departamento Administrativo de Planeación / Secretaría de Participación

Recomendamos crear el componente: Fortalecimiento de capacidades fiscales y de control

Más que lograr el primer lugar entre sus pares en el Índice de Desempeño Institucional, Medellín debe establecer retos de mejoramiento en las 19 políticas del DAFP. Al ser una encuesta de auto llenado, la alcaldía pasada, sin cumplir cabalmente muchos compromisos, se construyó a sí misma un primer lugar sin mucho significado (quizás incluso con información falsa). Por eso, más que mantener el lugar alcanzado en el MIPG por la alcaldía anterior, se debe trascender esta lógica y hacer unos compromisos reales de mejoramiento en los siguientes temas

Recomendación 1: política de gestión estratégica del talento humano

Se debe trabajar para evaluar la calidad de esta gestión en cuanto a los cargos de planta que han sido suplidos en convocatorias pasadas. Es importante medir la adaptación y el nivel de integración a la alcaldía de todos estos nuevos cargos que han entrado desde que se realizan las convocatorias de la CNSC. Igualmente, se debe avanzar en cuanto a la disminución de contratistas y cargos de provisionalidad según el mandato del DAFP a través de una nueva convocatoria de la CNSC.

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Construcción y realización de acuerdo para afianzar la relación del sector social y el público	Índice de adaptación y mejora de la calidad de la administración en proceso de renovación	Número	NA	NA	1	Departamento Administrativo de Planeación / Secretaría de Participación

Recomendación 2: Política de Integridad

Dados los presuntos hechos de corrupción ocurridos en la administración anterior, es importante que la Alcaldía reconozca sus vulnerabilidades y se prepare para blindarse en el futuro frente a fenómenos parecidos. El ambiente político local de Medellín, que se ha metropolitanizado y cada vez recibe una mayor Influencia de la política nacional, queda expuesto a procesos de captura clientelar debido al crecimiento de su peso organizacional y presupuestal en el Valle de Aburrá, Antioquia y Colombia.

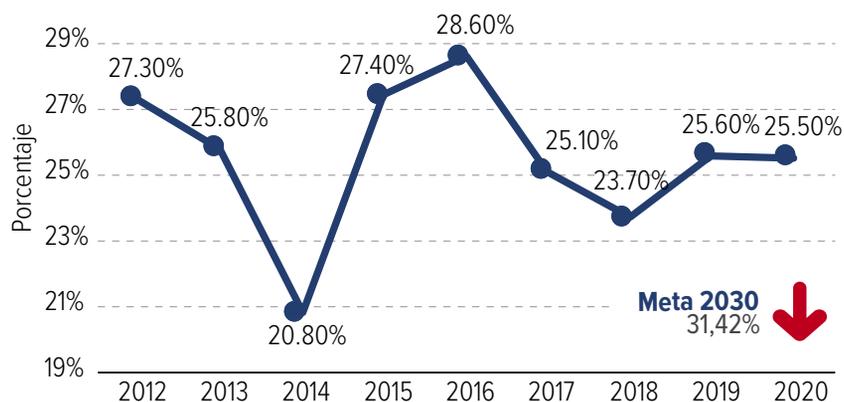
Por esto, la alcaldía de Federico Gutiérrez debe avanzar en mecanismos de prevención y desarrollar acciones concretas para: a) fortalecer la eficiencia y la transparencia en las entidades, b) fortalecer las veedurías y seguimiento de la sociedad civil, c) mejorar los instrumentos para que los servidores de carrera administrativa tengan capacidades de prevención, d) fortalecer las capacidades de la secretaría de Control, e) estrechar las relaciones institucionales de prevención y denuncia con los organismos de control y f) proteger la integridad de los denunciantes.

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Programa Distrital de integridad	Política de probidad actualizada	Número	NA	Nd	1	Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía / Secretaría de Control
	Testigos y denunciantes de casos de corrupción que reciben protección interinstitucional	Número de Personas	NA	Nd	20	Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía / Secretaría de Control
	Línea 123 ética en funcionamiento en coordinación con fiscalía, personería, procuraduría, control interno, control interno disciplinario y contraloría general	Línea de atención	NA	Nd	1	Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía / Secretaría de Control
	Instituciones integradas a la Red de veedurías fortalecida	Número de instituciones	NA	Nd	70	Secretaría de Control

Recomendación 3: Mejoramiento de bases fiscales

Una de las recomendaciones clave del modelo de gobernanza local de la OCDE es la de tener bases fiscales fuertes. Si bien Medellín realiza conservación permanente del catastro, no actualiza los valores catastrales en buena parte de la ciudad desde hace más de cinco años y sus esfuerzos de ICA son mejorables en comparación con las otras grandes ciudades del país.

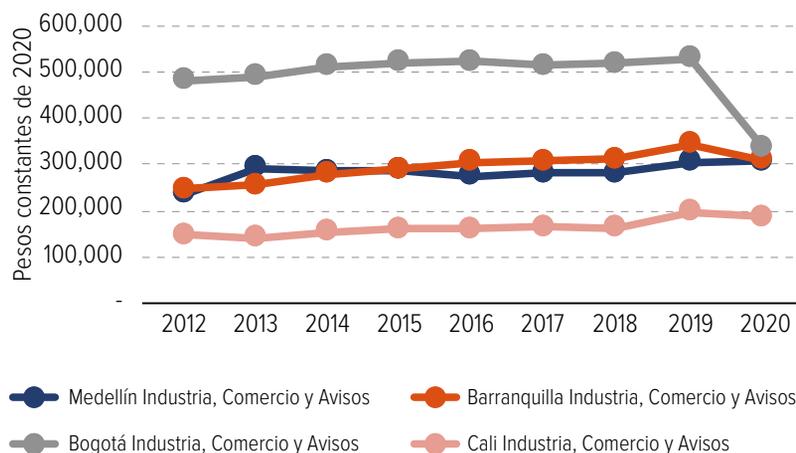
Gráfico 228. Medellín: Proporción del presupuesto financiado por impuestos municipales, 2012-2020



Fuente: Elaboración propia de MCV con información de la subdirección de información

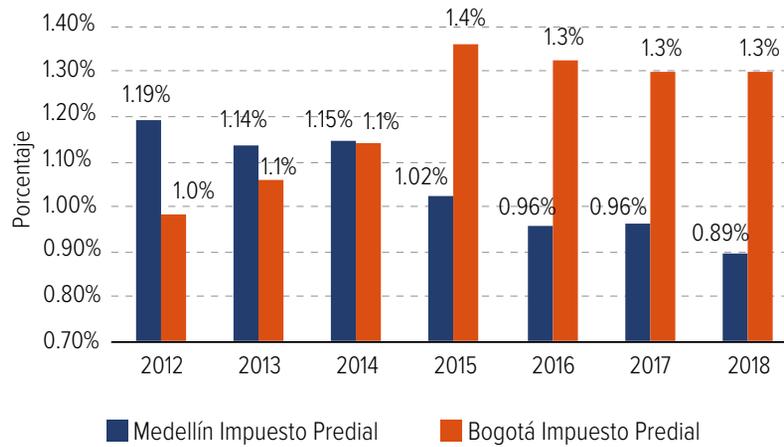
En este sentido, en gasto público per cápita (según datos de MCV) la ciudad se quedó atrás de Bogotá y Barranquilla. Por eso, **una buena gobernanza para Medellín pasa por actualizar su base fiscal.**

Grandes ciudades Colombia: Impuestos de Industria, Comercio y Avisos y Tableros, 2012-2020



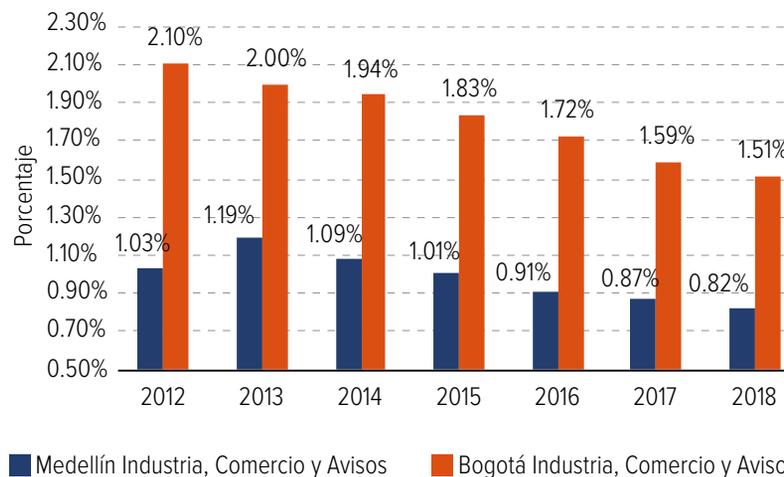
Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del FUT para los recaudos tributarios de las ciudades, tasa de inflación del Banco de la República y población de Medellín Subsecretaría de Información, Proyecciones DANE resto de ciudades.

Bogotá y Medellín: Porcentaje de recaudo tributario de IPU per-cápita sobre el PIB per-cápita, 2012-2018



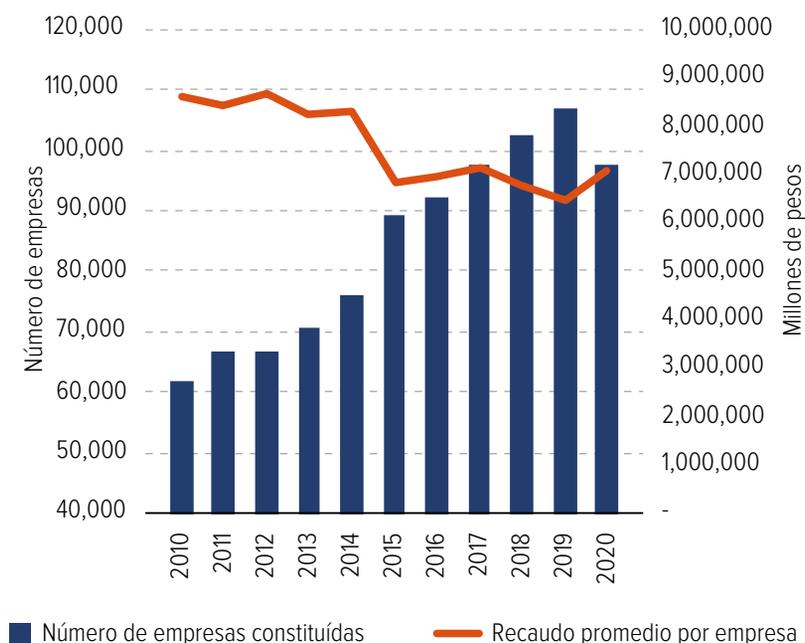
Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del FUT para los recaudos tributarios de las ciudades, tasa de inflación del Banco de la República y población de Medellín Subsecretaría de Información, DANE para PIB de Bogotá.

Bogotá y Medellín: Porcentaje de recaudo tributario de ICA per-cápita sobre el PIB per-cápita, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del FUT para los recaudos tributarios de las ciudades, tasa de inflación del Banco de la República y población de Medellín Subsecretaría de Información, DANE para PIB de Bogotá.

Medellín: número de empresas formalmente constituidas y recaudo promedio por empresa, 2012-2020



Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del FUT y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

Las soluciones esenciales en este punto son: a) Fortalecer el ICA en coordinación con la DIAN, los empresarios y las experiencias de Barranquilla y Bogotá, b) impulsar la disminución de fricciones burocráticas y tecnológicas para el cumplimiento voluntario, c) asesorar para una conversión masiva a régimen simple a las mypimes que les convenga, d) reducir las probabilidades de corrupción digitalizando los procesos de fiscalización para que los ciudadanos puedan hacer autogestión, e) realizar un proceso de legalización de actividades novedosas de economía digital, industrias creativas y turismo.

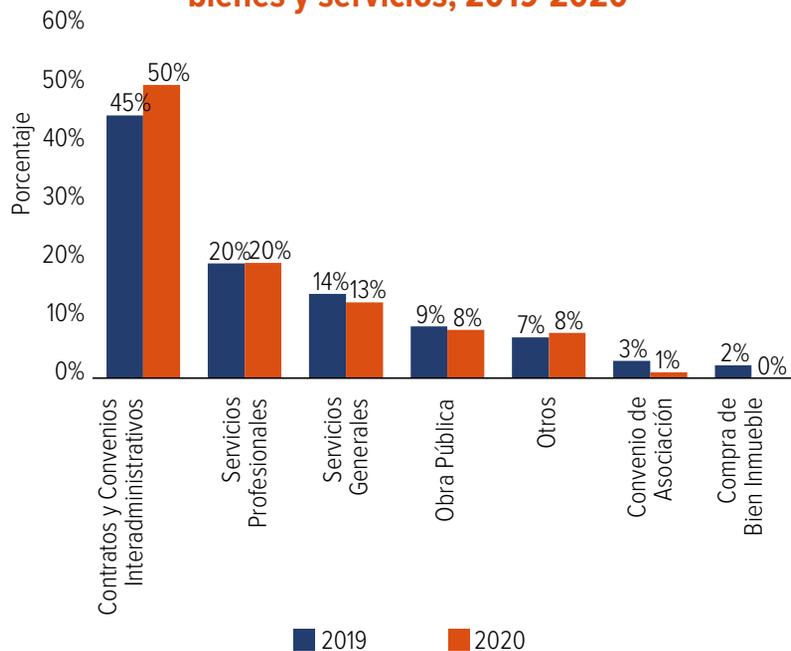
Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Transformación fiscal para el cumplimiento voluntario y la digitalización	Procedimientos de fiscalización digitalizados y habilitados para autogestión / procedimientos totales de fiscalización	Procedimientos	NA	ND	100%	Secretaría de Hacienda
	Estrategia de Defensoría del contribuyente, actualizada, orientada al cumplimiento voluntario	Número	NA	ND	1	Secretaría de Hacienda

	Asesoría para convertirse a régimen simple en coordinación con CCM	Número de Contribuyentes de ICA Asesorados	NA	ND	100.000	Secretaría de Hacienda
	Emprendimientos de turismo e industria digital formalizados incluyendo renta de corta estadía	Número de compañías formalizadas	NA	ND	1.000	Secretaría de Hacienda

Recomendación 4: aumentar competencia para adquisición de obras, bienes y servicios

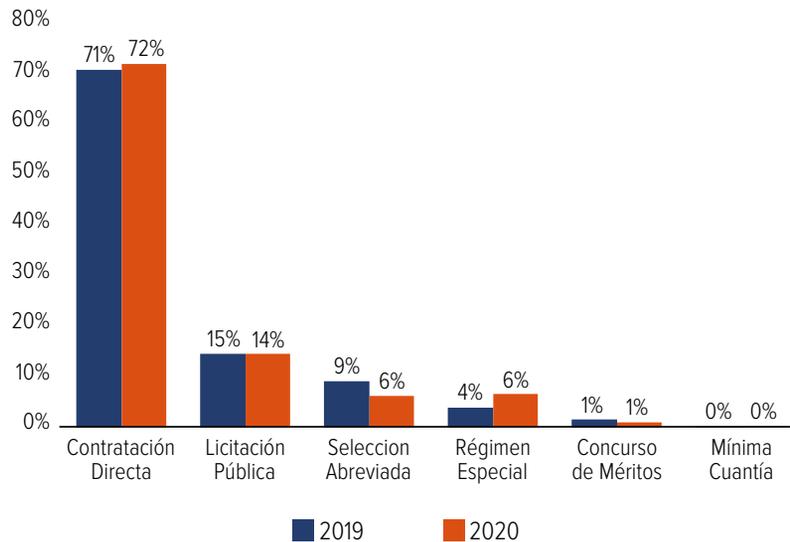
El funcionamiento competitivo de los mercados genera la disminución de los precios a niveles que no afectan la calidad de los bienes, las obras y los servicios, y permiten transferir eficiencias a los ciudadanos. Es clave que el plan anual de adquisiciones sea público y que se aumente la competencia de proveedores para dicho plan, teniendo fechas claras e información transparente. Por otro lado, **la ciudad necesita tener un “Medellín Compra Eficiente” que ayude a realizar análisis de datos y de abastecimiento estratégico.**

Medellín: Tipo de contrato que se utilizaron para adquirir obras, bienes y servicios, 2019-2020



Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del SECOP y la Subsecretaría de Información.

Gráfico 247. Evolución de las modalidades contractuales, 2019-2020



Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del SECOP y la Subsecretaría de Información

Medellín, entre 2019 y 2020, mantuvo porcentajes de contratación de obras, bienes y servicios por mecanismos de adquisición no competitivos que rondaban el 70% del global de la contratación. Finalmente, **necesitamos que Medellín cuente con buenas prácticas de contratación que sean comparables con los mejores estándares internacionales.**

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Plan de adquisiciones competitivo	Porcentaje de adquisición de Bienes, obras y servicios por mecanismos de contratación competitivos	Porcentaje	NA	15%	40%	Secretaría Privada / DAP

Recomendación 5: fortalecer el gobierno corporativo del conglomerado público

Hace 10 años que Medellín inició sus políticas de gobierno corporativo, pero se interrumpieron en el gobierno anterior. Hay que retomar y avanzar bajo el modelo de la OCDE y la guía de la CAF, especialmente en la independencia política de las juntas y en el entrenamiento a todos los miembros de junta del conglomerado.

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Políticas de gobierno corporativo	Juntas y políticas de gobierno en todas las entidades con cumplimiento obligatorio y seguimiento	Juntas coordinadas	NA	ND	100%	Secretaría Privada / DAP

Recomendación 6: centro de gobierno

Finalmente, basados en las recomendaciones del BID, recomendamos avanzar en la conformación de los centros de gobierno que ayuden a coordinar las acciones de gobierno, definiendo políticas intersectoriales (que incluyan varias secretarías). Es clave realizar un monitoreo y una intervención en tiempo real para mejorar el desempeño, para que el alcalde tome decisiones en un período mucho mejor de tiempo. Actualmente, existen una gerencia de proyectos estratégicos dentro de la secretaría privada y los temas de obras claves de infraestructura han sido delegados al DAP. Quizás sea mucho mejor generar un modelo de centro de gobierno que coordine las secretarías y que le dé mucho más dinamismo, con un tablero de control que haga mover las secretarías y que esté en una escala más alta, al lado del mismo alcalde.

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Centro de Gobierno	Centro de Gobierno Consolidado	Número	NA	ND	100%	Secretaría Privada / DAP

Recomendación 7: gobernanza multinivel

Finalmente, el tema de gobernanza multinivel con el AMVA y también con las provincias es clave. Medellín debe impulsar y fortalecer estos ejercicios de gobernanza multinivel. Hasta el momento se ha centrado mucho en los temas ambientales y en infraestructura, pero los procesos de transferencia de políticas pueden avanzar a otros ámbitos para asegurar mayor homogeneidad en el territorio. Especialmente, se debe trabajar en el fortalecimiento de las relaciones con las provincias que asocian a los municipios cercanos al Valle de Aburrá.

Programa	Indicador	Unidad de Medida	Año línea base	Línea base	Meta cuatrienio	Dependencia o entidad responsable
Provincias fortalecidas	Planes realizados para el trabajo con las provincias	Número	NA	ND	100%	DAP

Pilar 5

Sostenibilidad ambiental



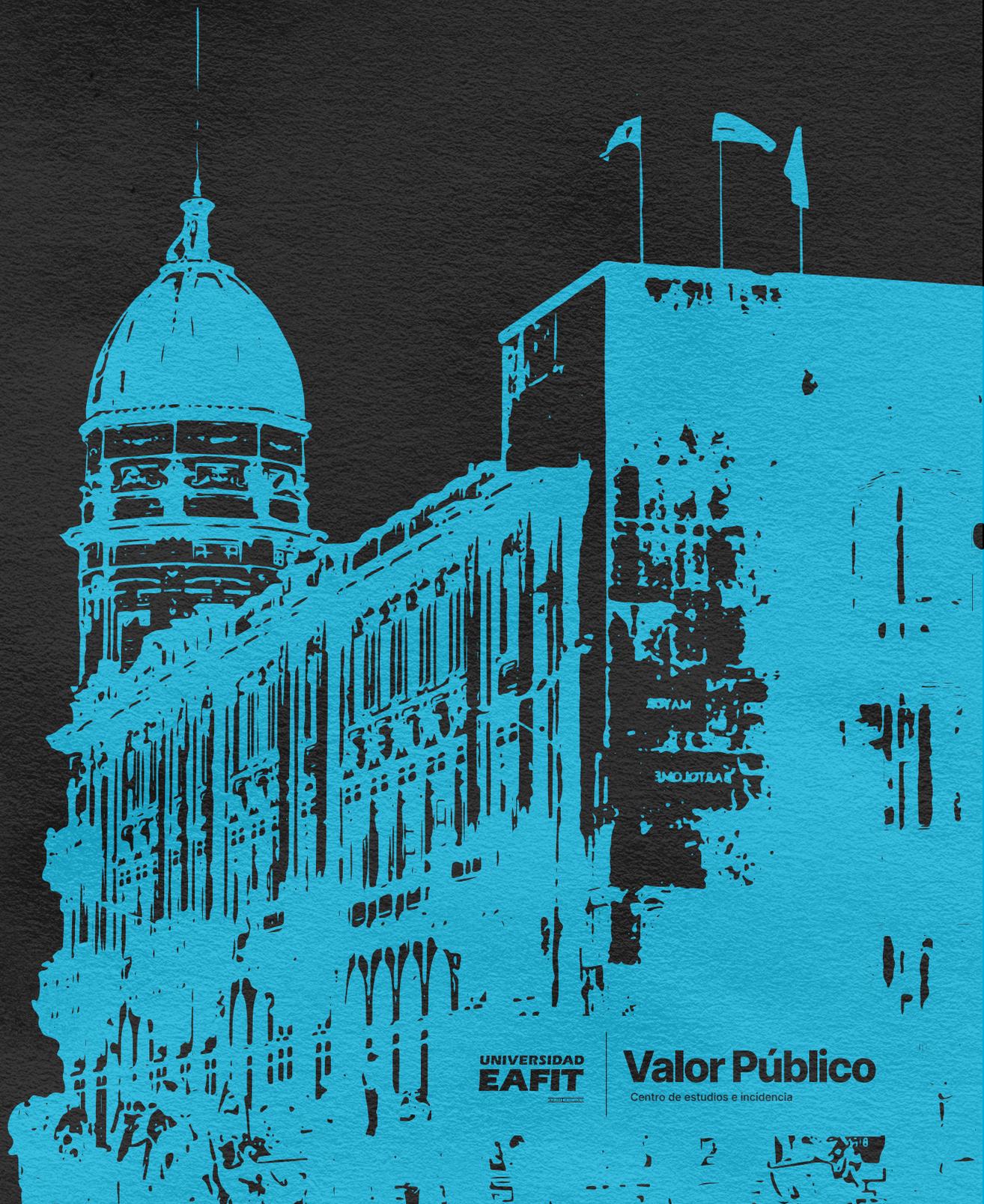
La mitigación y adaptación ante los retos de la crisis climática, y la calidad del aire serán cada vez más centrales en las discusiones de nuestra ciudad. Los retos para los próximos cuatro años incluyen la planificación a largo plazo de nuestra ciudad, bajo los enfoques de la acción climática, la gestión del riesgo comunitario, y la implementación de estrategias innovadoras para reducir la emisión de gases contaminantes. En ese contexto, promover el transporte sostenible será clave en la lucha contra la contaminación atmosférica.

Asimismo, la protección de los ecosistemas locales y la preservación de la biodiversidad son aspectos fundamentales para considerar. Se requiere una colaboración estrecha entre diversas partes interesadas y seguir consolidando las apuestas de gobernanza climática, para garantizar un desarrollo urbano equilibrado que responda a las necesidades ambientales y sociales de Medellín. Por ejemplo, la calidad del aire que respiramos ya es uno de los principales asuntos de salud pública de nuestra región. Según datos recolectados entre 2008 y 2017, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha afirmado que en nuestra ciudad metropolitana se han registrado al menos 146.607 muertes por mala calidad del aire.

Recomendaciones generales

- Incluir un programa, y su respectivo indicador, para establecer la contaminación atmosférica y la calidad del aire como determinante de la gestión del riesgo. Esto, entre otras cosas, facilitaría que haya una sola dependencia liderando las apuestas por mejorar la calidad del aire; i.e. el DAGRD.
- El indicador correspondiente a las 8 obras de gestión del riesgo desarrolladas en el cuatrienio no refleja la realidad de las complejidades de la gestión del riesgo. En ese sentido, se requieren indicadores más acotados con la realidad de una ciudad con altas necesidades de mitigación y adaptación del riesgo, desde la perspectiva de pérdidas y daños.
- Aunque se incluyen dos indicadores en relación con reducción de emisiones, éstos están enfocados únicamente en transporte colectivo. En ese sentido, hacen falta:
 - Un indicador de reducción de CO2 global anual o concentración anual promedio.
 - Un indicador de reducción de PM2.5 global anual o concentración anual promedio.
- Es vital incluir programas e indicadores sobre las zonas de bajas emisiones, que se encuentran tanto en los procesos recientes de ciudad, como en instrumentos como el Plan Integrado de Gestión de la Calidad del Aire (PIGECA), como en el mismo programa de gobierno ganador.
 - Se recomienda un programa e indicador sobre la Zona Urbana de Aire Protegido (ZUAP) actual.
 - Se recomienda un programa e indicador sobre las siguientes Zonas de Bajas Emisiones. i.e. Perpetuo Socorro.

- Debido a que el sector rural tiene uno de los mayores potenciales para avanzar en apuestas de reducción de emisiones del Distrito. Se recomienda considerar la corresponsabilidad de la Secretaría de Ambiente en el programa de Desarrollo Rural Agropecuario.
- Aunque en el componente de Infraestructura para un modelo de ciudad sostenible, en el pilar de Infraestructura y desarrollo se incluyen dos indicadores en relación con reducción de emisiones, éstos están enfocados únicamente en transporte colectivo. Es importante incluir un indicador de reducción de CO2 global anual o concentración anual promedio y un indicador de reducción de PM2.5 global anual o concentración anual promedio.
- Es un acierto incluir la continuación del proyecto Metro de la 80, como un proyecto estratégico en el Anteproyecto, y la meta en el programa “Medellín se conecta con el mundo” de avanzar en un 50% en las obras ejecutadas en el marco del proyecto. 2.1.2. Parques del Río Norte. Sin embargo, se requiere un indicador similar en relación con el proyecto Tren del Río. Se sugiere incluir un indicador que explicita la posibilidad de lograr los diseños en Fase 2 (estructuración fase de preconstrucción) del mencionado proyecto, o en su defecto la confirmación de la cofinanciación del Gobierno Nacional.
- En relación con el uso de la bicicleta como un modo coherente con los retos climáticos, Se sugiere la inclusión de indicadores de resultado relacionados con la tasa de incidentes por cada mil habitantes (en sintonía con las estrategias de Visión Cero) y el incremento del porcentaje de viajes en bicicleta (desglosado por género), en coherencia con el Plan Metropolitano de la Bicicleta del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.



UNIVERSIDAD
EAFIT

Valor Público

Centro de estudios e incidencia

1970