



# LA PRIORIDAD DE MEDELLÍN: AGENDA SOCIAL

*DOCUMENTO PARA CANDIDATOS A LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN*

---

MEDELLÍN  
**cómovamos**



**PROANTIOQUIA**

Proantioquia es una institución que desde hace 48 años promueve el desarrollo sostenible de Antioquia y desde Antioquia por Colombia. Nos inspira la creación colectiva de valor público, esto es, el accionar activo de la empresa en la construcción de lo público; la movilización de agendas y capacidades público-privadas hacia la generación de bienestar social con recursos estratégicos para la satisfacción de necesidades inhibidoras del desarrollo sostenible. Con ese propósito convocamos, articulamos y movilizamos capacidades empresariales, públicas, sociales y académicas como nuestra esencia institucional

Medellín Cómo Vamos es una alianza interinstitucional privada que tiene como objetivo superior hacer seguimiento y análisis a la calidad de vida en la ciudad, con una mirada metropolitana en sectores específicos. Desde el año 2006 trabajamos en la promoción de gobiernos efectivos y transparentes, ciudadanos informados, responsables y participativos y en alianzas en torno a la calidad de vida en la ciudad.

Tenemos la certeza de que el mundo puede ser mejor si trabajamos juntos. En Proantioquia lo declaramos y así lo hemos hecho durante casi medio siglo de nuestra historia.

Hacerlo con otros es la magia que elegimos para alcanzar los anhelos de Antioquia. Creemos en la potencia de las alianzas, la suma de esfuerzos, en lo indispensable de escuchar voces diversas y nos unimos a las ideas que transforman vidas y generan esperanza. Nos mueve el desarrollo de nuestra región y país. Hacemos equipo con mujeres, profesores, emprendedores, empresarios, representantes de la cultura, jóvenes y líderes sociales.

Por convicción incidimos en lo público; su cuidado e impulso nos convoca a todos. Ética, transparencia, respeto, civismo y pluralismo, son valores que marcan y trazan la forma en la que construimos confianza.

Una causa: trabajar para que el esplendor de Antioquia se refleje en una vida digna, con más desarrollo, mejor educación, más empleo de calidad, menos inequidad, nuevas y mejores posibilidades.

**¡En Proantioquia hacemos  
que las cosas pasen!**

# CONTENIDO

Introducción	<b>4</b>
Expertos invitados	<b>6</b>
1. Empeora la calidad de vida de la población más pobre	<b>8</b>
2. Se deterioran las condiciones de vida para la primera infancia de Medellín	<b>12</b>
3. Medellín está perdiendo el año en educación	<b>16</b>
4. El empleo se recupera, pero persisten las brechas para grupos poblacionales vulnerables	<b>20</b>
5. Tejido empresarial: el reto está en fortalecer y diversificar a través del emprendimiento de alto impacto	<b>24</b>
6. El modelo de gestión social no responde al envejecimiento de la población	<b>26</b>
7. Gestión pública: enfrentar el reto de simplificar el seguimiento y revisión estructural del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín	<b>29</b>
8. Gestión pública: dificultades en la gobernanza propician desconfianza en las instituciones públicas	<b>33</b>

# INTRODUCCIÓN

Durante casi medio siglo, Proantioquia ha mantenido su compromiso con el desarrollo de Antioquia y Colombia. Entendemos lo público como lo que nos pertenece a todos, aquello que nos moviliza como ciudadanos. Creemos que es el camino a una mejor sociedad, con más oportunidades y desarrollo, con calidad de vida y dignidad. Por convicción incidimos en lo público; su cuidado e impulso nos convoca a todos.

En el marco de las elecciones local y regional para el período 2024-2027, nos unimos con Medellín Cómo Vamos, con 17 años de trayectoria en el análisis de calidad de vida, para poner a disposición de todos los candidatos a la Alcaldía de Medellín y el Concejo Municipal, el diagnóstico de problemas públicos relevantes a los que se enfrenta Medellín en función de una agenda social urgente. También, presentamos un conjunto de acciones clave para cada uno de los problemas, que recomendamos priorizar con el objetivo de desarrollar cambios necesarios que permitan atender el presente y construir futuro.

Este análisis fue construido a partir de insumos con rigor técnico, comprensión integral de las problemáticas y rutas posibles de solución para que los candidatos a todos los cargos de elección popular cuenten con herramientas serias y veraces para construir sus propuestas de gobierno. Entre ellas, junto con los datos históricos de Medellín Cómo Vamos sobre la calidad de vida en la ciudad,

utilizamos la información publicada por el Consejo Privado de Competitividad en torno al índice de competitividad de ciudades.

Además, fieles a nuestra convicción de que trabajar en equipo es el camino para estar a la altura de los retos que tenemos hoy como sociedad, convocamos a expertos para construir las recomendaciones que entregamos a los candidatos con el propósito superior de servir, cualificar la conversación y construir junto a nuevos liderazgos. Las recomendaciones incluyen la entidad pública responsable de ejecutarla y también una lista de potenciales aliados porque estamos convencidos de la potencia de las alianzas, la suma de esfuerzos y lo indispensable de escuchar voces diversas.

Quien llegue a reconducir el camino de la ciudad debe saber y actuar con coherencia porque servirá a cerca de 2.6 millones de habitantes. Las decisiones que tome también impactarán la vida de 4 millones de habitantes del Valle de Aburrá y la de 7 millones de antioqueños. Hay una responsabilidad colectiva: si a Medellín le va bien, lo mismo debe pasar con los otros 124 municipios.

Trabajemos juntos por una visión de largo plazo para Medellín, que se concrete en una vida digna, con más desarrollo, mejor educación, más empleo de calidad, menos inequidad, nuevas y mejores posibilidades para sus habitantes.

# EXPERTOS INVITADOS PARA LAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA:

## AGENDA SOCIAL

### *Natalia Galvis Arias:*

Magíster en Políticas Públicas y Construcción de la Paz. Filósofa y Consultora en Política Social

## PRIMERA INFANCIA

### *Jessica Arias Velásquez:*

Psicóloga, especialista en gerencia del desarrollo humano y magíster en psicología clínica. Responsable de Centro de Experiencia en Comfama. Antes Líder en modelo de atención de la Fundación Carla Cristina.

### *Sandra Zuluaga:*

Comunicadora, especialista en gerencia social y magíster en educación y desarrollo humano. Directora ejecutiva de la Fundación Ratón de Biblioteca. Antes consultora en responsabilidad social y entidades sin ánimo de lucro con énfasis en primera infancia, fortalecimiento institucional y responsabilidad corporativa.

## EDUCACIÓN

*Mesa de expertos de educación de Medellín Cómo Vamos*

## EMPLEO

### *Juan Camilo Chaparro:*

Doctor en Economía Aplicada y docente de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT.

### *Gustavo Adolfo García:*

Doctor en Economía y profesor asociado de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT.

## EMPRENDIMIENTO

### *Alejandro Torres*

*Economista, doctor en Economía, director* del área de Desarrollo Económico y Social de Proantioquia y docente de la Universidad EAFIT.

## MODELO DE GESTIÓN SOCIAL

### *Juan Pablo Alzate Meza:*

Magíster en Negocios y especialista en responsabilidad social. Líder de generación de ingresos de la Fundación Saldarriaga Concha

## GESTIÓN PÚBLICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### *Luis Fernando Agudelo:*

Doctor en estudios políticos y magíster en gerencia pública. Docente y consultor con experiencia en los campos de finanzas y gestión pública y economía política.

1

## EMPEORA LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN MÁS POBRE

**24% de los hogares de Medellín manifestó no poder acceder a las tres comidas diarias**

Una de las situaciones más alarmantes en Medellín es el aumento en la proporción de hogares que consumen menos de tres comidas diarias. En la Encuesta de Percepción Ciudadana del 2022, en 24% de los hogares de Medellín, al menos un miembro no pudo consumir las tres comidas por no contar con los alimentos suficientes. El registro más alto en los últimos 17 años. Cuando se analizan los hogares en los que la mujer es jefe de hogar o con niños menores a 6 años, la proporción aumenta a un 29%.

En 2021, en Medellín había 805.793 personas en condición de pobreza monetaria (31,3%), eso significa que sus ingresos diarios eran cerca de \$14.620. De estos, 191.098 estaban en condición de pobreza extrema (7,4%) es decir que subsisten con ingresos diarios de \$5.469 aproximadamente, insuficientes para acceder a la canasta mínima de alimentos. (DANE, 2022)

Si bien, entre 2020 y 2021, 192.526 personas salieron de la pobreza, la incidencia en Medellín y su área metropolitana supera los niveles prepandemia: entre 2012 y 2019, en promedio 25% de la población de Medellín AM era pobre y 4% se encontraba en situación de pobreza extrema. (DANE, 2022)

## La pobreza afecta más a la población rural y de la zona nororiental del área urbana de Medellín

La pobreza monetaria es mayor para la zona rural (42,3%) de Medellín que para la zona urbana (29,7%).

En el caso de comunas y corregimientos, en el Corregimiento de San Cristóbal casi la mitad de la población está en condiciones de pobreza monetaria (49,5%). Por su parte, en la zona urbana las mayores tasas las tiene la zona nororiental de la ciudad: 48,1% en Popular, 45,3% en Santa Cruz y 41,1% en Manrique, estas comunas también son las que tienen un menor ingreso per cápita por unidad de gasto.

## La informalidad y el bajo nivel educativo: la cara de la pobreza en Medellín

Además, la población pobre trabaja principalmente en la informalidad: casi la mitad (47,5%) de los adultos pobres de Medellín eran trabajadores informales y 67,3% no cotizaba a pensiones. Esto significa riesgos para la generación de ingresos en el presente y la seguridad económica en el largo plazo.

En cuanto al nivel educativo, más de la mitad de la población pobre solo tiene básica secundaria lo que limita su capacidad de acceder a oportunidades laborales, en contraste con el resto de la población que no está en condiciones de pobreza y en su mayoría estudiaron una carrera universitaria (Alcaldía de Medellín, 2022).

## La pobreza afecta principalmente a las mujeres y a los jóvenes

Más de la mitad (54,5%) de la población pobre de Medellín son mujeres y, entre ellas, aproximadamente 3 de cada 10 son jefas de hogar. Uno de los factores que perjudica negativamente a las mujeres en la generación de ingresos es la brecha salarial entre hombres y mujeres, que, aunque ha venido disminuyendo se mantuvo, para el 2021, en un 8,5%.

En el caso de los jóvenes, 34% de los pobres eran menores de 17 años y 22% menores a 12 años. En el grupo de la población menor de 18 años, la mitad presentaba condición de pobreza monetaria. (Alcaldía de Medellín, 2022).

# RECOMENDACIONES

**1** Fortalecer programas de descuentos tarifarios o transferencias monetarias que permitan proveer un ingreso mínimo a los hogares pobres, para que de esta forma su ingreso per capita supere la línea de pobreza.

En relación con este tipo de proyectos se recomienda combinar esfuerzos distritales con los nacionales para aumentar la cobertura.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín
- Gobierno Nacional

**Potenciales aliados**

- Gobierno Nacional: DNP, Departamento de Prosperidad Social

**2** Fortalecer la inclusión productiva de hogares pobres, a través de programas de formación que permitan incrementar el capital humano de sus integrantes, principalmente de los jóvenes que no acceden a educación superior.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

**Potenciales aliados**

- Instituciones de educación Superior y de Educación para el Trabajo
- Cajas de compensación
- Empresas

**3** Incluir a los micronegocios como unidad de análisis, implementar programas orientados a potencializar su crecimiento y a que alcancen mayores márgenes de ganancia.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín
- Gobierno Nacional

**Potenciales aliados**

- Sector financiero

**4** Crear incentivos para la formalización del empleo de las mujeres y/o jóvenes a partir de microempresas, asociaciones, o agremiaciones que agencien la demanda y oferta de empleos relacionados con la economía del cuidado, tanto remunerados como no remunerados. Así mismo, estos programas de agencia pueden incentivar la participación laboral de las mujeres que se ocupan de actividades productivas no remuneradas en zonas rurales.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín
- Gobierno Nacional

**Potenciales aliados**

- Empresas

**5** Implementar programas de construcción, financiamiento y mejoramiento de vivienda para la población más pobre, que permitan reducir el déficit habitacional de vivienda.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

**Potenciales aliados**

- Sector financiero
- Empresas
- Cajas de compensación

## 2 SE DETERIORAN LAS CONDICIONES DE VIDA PARA LA PRIMERA INFANCIA DE MEDELLÍN

El deterioro de indicadores clave para la calidad de vida de la primera infancia de Medellín debe estar en el centro de todas las propuestas de la agenda electoral, así como debe ser fundamental para el próximo gobierno de la ciudad gestionar la mejora en la atención y velar por la calidad en todos los bienes y servicios ofrecidos a este grupo poblacional. Según Gertler et al. (2014), las políticas públicas de atención de cada nación juegan un rol fundamental, pues se ha evidenciado que hay mejores retornos sociales en las inversiones de desarrollo cognitivo en la primera infancia frente a los esfuerzos de recuperación de estas habilidades en edades posteriores.

### La salud materno-infantil en Medellín requiere mayor atención

Según datos de la Secretaría de Salud de Medellín 2015 y 2022 se registró un aumento en la proporción de bebés con bajo peso al nacer, con un pico de 11,2% en 2021, el más alto en los últimos 18 años. De otro lado, cada vez menos bebés se alimentan con leche materna: en 2022 se presentó el porcentaje más bajo de los últimos 5 años, pasando de 27,4% en 2018 a 17,7% en 2022. En vacunación, las coberturas en menores de un año vienen disminuyendo en los últimos 6 años.

### Más niños y niñas en riesgo de padecer desnutrición crónica, una enfermedad que tiene secuelas irreversibles en lo físico y lo cognitivo

En 2022 se les midió peso y talla a más niños/as menores de 6 años que en años anteriores, lo que nos permitió tener más datos disponibles para la toma de decisiones. A partir de estos datos se concluye que entre 2021 y 2022 también creció el número de casos de niños/as en desnutrición crónica en la ciudad, pasando de 7.543 a 8.870, a pesar de que la proporción pasó de 7,8% a 7,1% entre estos dos años.

Adicionalmente, según datos de la Secretaría de Salud de Medellín, al medir los niños y niñas menores de 6 años que están en riesgo de padecer esta enfermedad, se encontró que tanto el número de casos como la proporción crecieron entre 2021 y 2022, pasando de 22.863 a 30.139 niños y niñas en riesgo, y de 23,6% a 24,2%, respectivamente. Las consecuencias de esta condición son irreversibles en su salud física, el desarrollo del cerebro y por lo tanto en lo que pueden aprender. Es posible que las consecuencias de la disminución de ingresos para las familias más vulnerables de la ciudad a causa de la pandemia, el incremento de la inflación, especialmente en los alimentos, así como los problemas de gestión en el programa Buen Comienzo repercutan en estos indicadores de calidad de vida de la niñez de la ciudad.

(Medellín Cómo Vamos, 2022).

### La mitad de los niños y niñas de Medellín que tienen entre 0 y 5 años son atendidos por Buen Comienzo, esto reitera la importancia de elevar los estándares de calidad del programa

Aunque hubo más recursos para Buen Comienzo en 2021, esto no se reflejó en los resultados de ese año. En 2019 con 162 mil millones el programa atendió 97 mil beneficiarios, mientras que en 2021 con 200 mil millones se atendieron 93 mil beneficiarios. Adicionalmente, el programa Buen Comienzo no ha logrado recuperar el número de madres gestantes y lactantes atendidas frente a lo alcanzado antes de la pandemia.

En educación inicial, en 2021 más niños y niñas empezaron transición en edades distintas a las esperadas. Esto aumenta la probabilidad de tener peores resultados en el desempeño escolar futuro. Finalmente, en la actualidad se registra un número creciente de niños, niñas y madres venezolanas que han venido entrando al programa, por lo tanto, es necesario ampliar la cobertura de los programas de atención integral a la primera infancia.

# RECOMENDACIONES

**1** Repensar y fortalecer la modalidad familiar del programa Buen Comienzo. Esto incide en el comportamiento de indicadores como bajo peso al nacer y lactancia materna exclusiva. El objetivo superior debe ser generar capacidades en las familias y en las redes de apoyo, complementando la entrega de paquetes alimentarios que opera hoy. Esto permitiría, además, generar confianza en el modelo de atención integral para la primera infancia desde las etapas más tempranas.

#### Entidad pública responsable

• Unidad Administrativa Especial Buen Comienzo • Secretaría de Salud de Medellín

#### Potenciales aliados

• Cajas de compensación  
• Organizaciones que operen programas de atención integral en primera infancia y que generen modelos de atención con experiencia en la ciudad  
• Academia  
• Actores que hagan gestión del conocimiento y control social (Fundación Éxito, Proantioquia, Medellín Cómo Vamos).

**2** Coordinación de actores alrededor de la atención materno-infantil que brinde programas educativos efectivos, promoviendo así la mejora de factores que inciden en la calidad de vida como la vacunación.

#### Entidad pública responsable

• Secretaría de Salud de Medellín

#### Potenciales aliados

• Prestadores del servicio de salud Unidad Administrativa Especial de Buen Comienzo

**3** Realizar un desarrollo normativo que permita articular las leyes 115 de 1994, 1098 de 2006 y 1804 de 2016, con el fin de armonizar la apuesta entre la educación inicial y la educación preescolar.

#### Entidad pública responsable

• Alcaldía distrital en alianza con la Gobernación de Antioquia

#### Potenciales aliados

• Comfama • Comfenalco Antioquia • Corporación PAN • Federación Antioqueña de ONGs • Fundación Antioquia Infantil • Fundación Carla Cristina • Fundación Concreto • Fundación de Atención a la Niñez-FAN • Fundación Éxito • Fundación Haced • Fundación Hogares Juveniles Campesinos • Fundación Las Golondrinas • Fundación Sofía Pérez de Soto • Fundación Ximena Rico Llano • Universidad de los Niños-Eafit • World Vision Colombia.

**4** Fortalecer articulación entre Secretarías de Educación con la Gerencia de Infancia, Adolescencia y Juventud para la implementación de la Ordenanza 26 de 2015 o Política Departamental Buen Comienzo Antioquia, específicamente en su factor ordenador del desarrollo integral, correspondiente a “La Crianza”, con acciones intersectoriales que contribuyan a las líneas estratégicas de: Goce efectivo de los derechos de niños y niñas en primera infancia; Desarrollo de competencias parentales para apoyar tempranamente el desarrollo de niños y niñas y, configuración del nivel de educación inicial, con sentido intercultural y no sexista.

#### Entidad pública responsable

• Alcaldía distrital en alianza con la Gobernación de Antioquia

#### Potenciales aliados

• Comfama • Comfenalco Antioquia • Corporación PAN • Federación Antioqueña de ONGs • Fundación Antioquia Infantil • Fundación Carla Cristina • Fundación Concreto • Fundación de Atención a la Niñez-FAN • Fundación Éxito • Fundación Haced • Fundación Hogares Juveniles Campesinos • Fundación Las Golondrinas • Fundación Sofía Pérez de Soto • Fundación Ximena Rico Llano • Universidad de los Niños-Eafit • World Vision Colombia.

**5** Más allá de la práctica pedagógica en aula, es importante que los equipos pedagógicos de los establecimientos educativos asuman la promoción del desarrollo y la prestación del servicio educativo en el marco de la atención integral como asuntos que deben ser transversales a lo largo de la trayectoria educativa, lo cual implica plantear los proyectos PEI o PEC como instrumentos orientadores de la práctica pedagógica en cada institución educativa para todos los grados y niveles.

#### Entidad pública responsable

• Alcaldía distrital en alianza con la Gobernación de Antioquia

#### Potenciales aliados

• Comfama • Comfenalco Antioquia • Corporación PAN • Federación Antioqueña de ONGs • Fundación Antioquia Infantil • Fundación Carla Cristina • Fundación Concreto • Fundación de Atención a la Niñez-FAN • Fundación Éxito • Fundación Haced • Fundación Hogares Juveniles Campesinos • Fundación Las Golondrinas • Fundación Sofía Pérez de Soto • Fundación Ximena Rico Llano • Universidad de los Niños-Eafit • World Vision Colombia

**6** Es preciso el acompañamiento técnico a los prestadores para el reconocimiento de los referentes técnicos de educación inicial, el cumplimiento de las condiciones de calidad y la articulación con la oferta local, con el fin de garantizar escenarios de atención integral. De igual manera, es necesario brindar acompañamiento a los establecimientos educativos privados para que se reconozcan también como escenarios de atención en educación inicial y de implementación de la atención integral como vía para promover el desarrollo integral de los niños y niñas de primera infancia.

#### Entidad pública responsable

• Alcaldía distrital en alianza con la Gobernación de Antioquia

#### Potenciales aliados

• Comfama • Comfenalco Antioquia • Corporación PAN • Federación Antioqueña de ONGs • Fundación Antioquia Infantil • Fundación Carla Cristina • Fundación Concreto • Fundación de Atención a la Niñez-FAN • Fundación Éxito • Fundación Haced • Fundación Hogares Juveniles Campesinos • Fundación Las Golondrinas • Fundación Sofía Pérez de Soto • Fundación Ximena Rico Llano • Universidad de los Niños-Eafit • World Vision Colombia.

**7** Generación de un ecosistema del cuidado desde los empleadores. Las políticas de conciliación laboral no solo deben ser abordadas por la licencia de maternidad, sino generar comunidad alrededor de la crianza, implementar horarios flexibles, espacios reales para lactancia (se requiere educación e higiene en este proceso).

#### Potenciales aliados

• Prestadores del servicio de salud  
• Unidad Administrativa Especial de Buen Comienzo • Sector privado

**8** Promoción de la lactancia materna exclusiva, acompañamiento y asesoría por parte del Estado y las organizaciones de salud. En lo posible, apalancar la estrategia con base en la iniciativa Banco de Leche Humana que ya tiene Medellín.

#### Entidad pública responsable

• Secretaría de Salud de Medellín

#### Potenciales aliados

• Prestadores del servicio de salud  
• Unidad Administrativa Especial de Buen Comienzo

**9** Mejorar la oferta de empleo y el posicionamiento de quienes trabajan en atención integral a la primera infancia, valorar el conocimiento adquirido por personas y organizaciones con experiencia en el territorio de manera que sea atractivo prestar el servicio.

#### Entidad pública responsable

• Unidad Administrativa Especial de Buen Comienzo

**10** Implementar modalidades flexibles en la oferta de transición, es decir que la metodología y proceso de acompañamiento este centrada en las necesidades de desarrollo y cognitivas de cada niño o niña, de manera que logre nivelar la transición hacia los primeros grados escolares.

#### Entidad pública responsable

• Secretaría de educación.

#### Potenciales aliados

• Unidad Administrativa Especial Buen Comienzo • Fundación Éxito • Comfama • Cosmo Schools • ICBF • Asociación Antioqueña de Educación Inicial • Academia

# 3 MEDELLÍN ESTÁ PERDIENDO EL AÑO EN EDUCACIÓN

**Solo la mitad de los jóvenes con la edad para estar en décimo y once estaban matriculados en esos grados**

Medellín ha logrado avances importantes en los últimos años en la cobertura del sistema público, especialmente en educación básica primaria y secundaria. Según cifras de la Secretaría de Educación de Medellín y del Ministerio de Educación Nacional - MEN, en 2021, la cobertura neta para estos dos niveles fue de 90,9% y 87,6% respectivamente, no obstante, la cobertura se viene reduciendo. Los retos en esta materia se encuentran principalmente en educación inicial y media. En relación con la primera, el nivel de cobertura para niños y niñas fue de 73,4% en 2021, en el caso de educación media, solo el 54% de los estudiantes con la edad para estar en décimo y once se encontraban matriculados.

**Con esto, Medellín A.M se ubicó, en 2022, en la posición 22 en cobertura neta en educación primaria y 12 en educación media entre las 32 ciudades que se miden en el Índice de Competitividad de Ciudades.**

Adicionalmente, la diferencia entre la cobertura bruta y neta es de 20,9 puntos porcentuales, es decir que aproximadamente 10,9 mil estudiantes matriculados en este nivel educativo no están en la edad adecuada. Este es el resultado de otros problemas del sistema educativo como la repitencia y el abandono escolar.

**El problema de repitencia en Medellín se da principalmente en secundaria. Este es el primer factor de riesgo para la deserción. En 2022, se presentó la deserción escolar más alta de los últimos 11 años para todos los niveles.**

En 2022, según cifras del MEN (2023), Medellín registró la cifra más alta de deserción de los últimos once años para todos los niveles educativos, especialmente en básica secundaria con un 5,9%, esto significó que 6.541 estudiantes abandonaran el sistema educativo, mientras que para primaria y media fue de 4,4% y 3,8% respectivamente.

Este incremento podría estar relacionado con el aumento de la repitencia en secundaria durante la pandemia, que luego se convirtió en abandono escolar. Esta cifra pasó de 6,8% en 2019 a 10,9% en 2020, es decir una diferencia de 4,1 puntos porcentuales. Lo anterior, sumado al hecho de que para 2021, entre las ciudades principales, Medellín registró la tasa más alta de repitencia para todos los niveles, especialmente en secundaria (9,7%).

**Trayectorias escolares que no son exitosas: se estima que por cada 100 estudiantes que entran a transición solo 19 logran llegar a grado 11**

La deserción es un problema central del sistema educativo, que junto con la repitencia afecta las trayectorias escolares exitosas, es decir, el recorrido que realiza cada estudiante dentro del sistema educativo, que se espera sea continuo, completo y con calidad. (MEN, 2022).

Para el caso particular de Medellín, se estima que por cada 100 niños que entran a transición solo 57 logran llegar a sexto grado y, de estos, solo 19 estudiantes llegan a grado 11 en una trayectoria continua (Medellín Cómo Vamos, 2023). Sumado a esto, la transición de manera inmediata entre educación media y superior viene disminuyendo desde 2019, pasando de 54,4% a 45,3% en 2021. En educación superior, la tendencia al aumento en matrícula se ha frenado en los últimos años, consecuencia tanto de una reducción estructural de las cohortes etarias, de las restricciones socioeconómicas, como de un cambio en las preferencias de los jóvenes. (Meisel & Granger, 2021b).

## Medellín junto con Cartagena son las ciudades principales con los peores resultados en las Pruebas Saber 11

Los avances en cobertura no se han traducido en aumentos en la calidad educativa. En los resultados de las pruebas Saber 11, en 2022 Medellín fue la segunda ciudad principal de Colombia - después de Cartagena - con los peores resultados en el puntaje promedio global, con una diferencia de 30 pp frente a Bucaramanga (281), que registró el mejor puntaje entre las ciudades principales. *(Medellín Cómo Vamos, 2023b)*

Además, más de la mitad de los estudiantes registraron niveles de desempeño inferior en matemáticas (nivel 1 y nivel 2), mientras que en Bucaramanga fue de 27,6%. En lectura crítica, el 38,4% de los estudiantes de Medellín no eran capaces de comprender información implícita de un texto (niveles de desempeño 1 y 2), en contraste con un 23,3% de los estudiantes de Bucaramanga.

Sumado a lo anterior, las brechas entre la educación pública y privada se ampliaron durante la pandemia, mientras que el puntaje promedio global de los estudiantes de Instituciones Privadas fue de 257,3, los estudiantes de instituciones públicas estuvieron 9,1 pp por debajo, con un puntaje promedio de 248,2. Lo anterior, podría dar cuenta de que las diferencias en la calidad de la educación se encuentran relacionadas, entre otros, con el nivel de ingresos de los hogares y, por ende, el sistema educativo termina replicando y no solucionando la desigualdad existente en la sociedad *(Fedesarrollo, 2022)*.

# RECOMENDACIONES

1

Implementar un plan de expansión de infraestructura educativa con marco fiscal de mediano plazo, que contemple mecanismos de financiación privada como colegios en concesión y obras por impuestos. Adicionalmente, que incluya tanto ampliación de la infraestructura como el mantenimiento de la infraestructura existente.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

**Potenciales aliados**

- FFIE - Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa,
- Cajas de compensación

2

Reconstruir el fondo de becas EPM, administrado por la Fundación EPM, para la educación postsecundaria que incluya capital para matrícula, manutención de los estudiantes e incluso, gastos complementarios no subsidiados en la matrícula cero, en universidades públicas o privadas según los criterios de admisión de las instituciones, que contemple tanto la excelencia académica como condiciones de vulnerabilidad de jóvenes rurales, minorías étnicas y estudiantes de bajos recursos que de otro modo no podrían acceder a estudios de educación en postsecundaria.

**Entidad pública responsable**

- Secretaría de Educación de Medellín

**Potenciales aliados**

- EPM • Fundación EPM • Sapiencia

3

Fortalecer y recuperar las alianzas público-privadas para lograr atender las diferentes necesidades del sector expuestas previamente, cuya atención por parte del sector oficial sea compleja, priorizando organizaciones que tengan experiencia en el sector, por ejemplo, atención a problemas de salud mental en colaboración con organizaciones sociales con experiencia en estos temas.

**Entidad pública responsable**

- Secretaría de Educación de Medellín

**Potenciales aliados**

- Organizaciones sociales
- Cajas de compensación

4

Priorizar el gasto en educación con base en evidencia identificada a partir de los datos y seguimiento a los colegios, por ejemplo, sistema de alertas tempranas para reducir abandono escolar.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

**Potenciales aliados**

- MEN • Universidades • Multilaterales

5

Implementar programas focalizados y con evidencia de impacto, que se enfoquen en la nivelación de aprendizajes de acuerdo al grado escolar y edad de los estudiantes, ya sea como consecuencia de la pandemia u otros factores como abandono escolar, migración, entre otros aprendizajes.

**Entidad pública responsable**

- Secretaría de Educación de Medellín

**Potenciales aliados**

- Icfes - Evaluar para Avanzar • MEN
- Universidades • Multilaterales

6

Fomentar modelos flexibles de aprendizaje de calidad educativa y que generen incentivos para la transición inmediata a educación superior de los graduados en media, a través de oferta local pero también a partir de la incidencia en la política educativa a nivel nacional. Por ejemplo: creará convenios entre la educación media y las instituciones de educación superior que permita a los estudiantes que homologuen ciertos cursos en el tránsito a la educación superior y ofrecer becas y/o ayudas focalizadas a aquellos que hacen transición inmediata.

**Entidad pública responsable**

- SAPIENCIA • Secretaría de Educación de Medellín

**Potenciales aliados**

- Instituciones de educación superior adscritas al municipio de Medellín: Colegio Mayor, ITM y Pascual Bravo, y colegios de ciudad

7

Medellín debe retomar la política pública de bilingüismo que en su momento tuvo la ciudad con un énfasis especial en primera infancia, formación de docentes, transformación curricular de las escuelas normales como ejes de transformación colaborativa y con nuevos énfasis que respondan a la Medellín de hoy como el tema del inglés para la inserción laboral.

**Entidad pública responsable**

- Secretarías de Educación Certificadas • Ministerio de Educación Nacional

8

El sector productivo demanda recurso humano que domine un segundo idioma (nivel A2 en adelante), por ello es necesario movilizar a las IES e IETDH para que su oferta formativa involucre formación para la nivelación de competencias en inglés con formación certificada.

**Entidad pública responsable**

- Secretarías de Educación Certificadas • IES • IETDH

**Potenciales aliados**

- Cámaras de Comercio
- Fundaciones Empresariales
- Cajas de Compensación
- Gremios

## 4

## EL EMPLEO SE RECUPERA, PERO PERSISTEN LAS BRECHAS PARA GRUPOS POBLACIONALES VULNERABLES

**Medellín A.M. reduce el desempleo a niveles prepandemia en 2022, pero persisten obstáculos para los jóvenes y las mujeres en la búsqueda de empleo.**

Según cifras del DANE (2023), para 2022 la tasa de desempleo de Medellín AM llegó a 10,8%, el nivel más bajo en el período 2007-2022, gracias a la reactivación económica postpandemia, que permitió a la región recuperarse de la pérdida significativa de empleos durante la pandemia cuando la tasa ascendió a 19,7% en 2020.

Aunque ha habido una recuperación en términos de empleo, las mujeres y jóvenes presentan una situación más precaria: en 2022 persiste una brecha de 3.2 pp entre hombres y mujeres, siendo más alta la tasa de desempleo para las mujeres (12.5%) y con lo cual **Medellín A.M se ubica en la posición 16 – entre 32- del Índice de Competitividad de Ciudades (2022)**. Similar es el caso de los jóvenes, quienes registraron una tasa de desempleo de 18.8% en 2022, 8 puntos porcentuales por encima de la tasa del área metropolitana.

La presencia de brechas de empleo entre hombres y mujeres se ve reflejada también en el salario, donde la diferencia es de 8.5% (DANE, 2023). Es decir, que los hombres tienden no solo a estar más empleados que las mujeres, sino que además su salario promedio es mayor.

Los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín (2022) respaldan estos hallazgos: 35% de las mujeres de la ciudad no están de acuerdo con la afirmación de que en Medellín es fácil encontrar trabajo, mientras que el porcentaje de hombres que no están de acuerdo con esta afirmación es del 30%.

**Recuperación laboral pospandemia: todas las industrias se reponen, excepto el sector inmobiliario.**

De acuerdo con las estadísticas de mercado laboral del DANE (2023) en Medellín A.M la rama de la actividad económica que más ha contribuido a la recuperación del empleo entre 2020 y 2022 en términos del aumento en el número de personas ocupadas ha sido la de actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos, que ha vinculado a más del 19,2% de las nuevas personas ocupadas en este periodo, seguida por la rama de comercio y reparación de vehículos (17,7%) e industrias manufactureras (15,5%). Mientras tanto, la rama de actividades inmobiliarias es la que menos ha contribuido a la recuperación, con un -0.6% e incluso al cierre de 2022 esta era la única rama que no había recuperado sus niveles prepandemia.

**Medellín es la tercera ciudad del país con la menor tasa de informalidad laboral, pero sigue siendo alta: 4 de cada 10 personas ocupadas están en empleos informales.**

Para 2022, Colombia reportaba que 58,2% de su empleo era informal mientras que, para Medellín la tasa de informalidad fue de 39.7%, la tercera más baja después de Bogotá (35.2%) y Manizales (36.2%) (DANE, 2023).

Sin embargo, esta tasa indica que aproximadamente 4 de cada 10 personas ocupadas en Medellín no tienen empleos formales. Además, la situación es aún más preocupante si se considera que más del 90% de las personas que devengan menos de un salario mínimo mensualmente son trabajadores informales (Fedesarrollo, 2022).

# RECOMENDACIONES

## 1

Alinear la forma en que Sapiencia selecciona los programas que apoya para que responda a las necesidades del mercado laboral de la ciudad. Para esto, Sapiencia puede utilizar herramientas que les permitan elegir técnicamente y financiar programas de alto impacto en este mercado, priorizando programas e Instituciones de Educación Superior (IES) de alta calidad, independientemente de que sean de carácter técnico, tecnológico o profesional.

Para identificar los programas-IES de alto impacto, los expertos sugieren utilizar distintas fuentes de información que permitan comparar su calidad, permanencia, empleabilidad y vacíos de demanda (vacantes que no están siendo suplidas por los buscadores de trabajo debido a que no cuentan con la formación requerida). Algunos ejemplos son: Subsistema de Formación para el Trabajo y su Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Trabajo, datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), datos del Servicio Público de Empleo (SPE).

#### Entidad pública responsable

- Sapiencia

#### Potenciales aliados

- Ministerio de Trabajo
- Cajas de Compensación (Comfama, Comfenalco)
- Unidad Administrativa del Sistema Público de Empleo (UASPE)
- Academia y/u observatorios laborales

## 2

Promover programas de formación que mezclen habilidades duras y blandas con financiamiento público-privado para distribuir mejor el riesgo que conlleva financiar programas que se centran en un solo tipo de habilidades y bajo una sola fuente de financiamiento. Este tipo de programas cuenta con evidencia de efectos positivos en el contexto colombiano: revisar caso del programa [Empleando Futuro](#).

En el ámbito local, una buena práctica es la Alianza Empresarial por el Empleo de Mujeres y Jóvenes, iniciativa que promueve el empleo de calidad, formal y sostenible, mediante la entrega de becas de formación, acompañamiento profesional y conexión cercana con las empresas, y sus oportunidades, de dos grupos poblacionales: mujeres mayores de 16 años sin límite de edad y jóvenes (hombres) entre los 16 y 28 años. En este sentido, el programa podría escalar para aumentar las fuentes de financiación y concentrarse en sectores emergentes en la economía local, como tecnologías de la información (TI), gaming, bilingüismo, industrias creativas y turismo sostenible.

#### Entidad pública responsable

- Alcaldía de Medellín

#### Potenciales aliados

- Cajas de Compensación (Comfama, Comfenalco)
- Empresas y fundaciones

## 3

Promover programas que reduzcan las cargas del cuidado para las mujeres, apoyándose de la oferta pública ya existente (jardines, colegios, cuidadores), de modo que puedan utilizar el mayor tiempo libre en su propio desarrollo personal y profesional. Revisar caso programa [Manzanas del Cuidado](#) en Bogotá.

#### Entidad pública responsable

- Alcaldía de Medellín

#### Potenciales aliados

- Cualquier entidad pública o privada que brinde atención a población susceptible a recibir labores del cuidado (por ejemplo: ICBF)

## 4

Implementar iniciativas que vinculen la formación con el trabajo desde el orden local, ya que las necesidades pueden ser muy diferentes entre los distintos territorios del país. Para esto, se puede aprovechar las iniciativas adelantadas por las IES de la ciudad, que han conectado la educación media y la educación superior (por ejemplo, a través de las medias técnicas).

#### Entidad pública responsable

- Alcaldía de Medellín
- Sapiencia

#### Potenciales aliados

- IES de ciudad: Pascual Bravo, Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Colegio Mayor
- Cámaras de Comercio

## 5

Desarrollar una estrategia de formación en un segundo idioma como competencia laboral (inglés para el trabajo), que permita el acceso de jóvenes a programas de formación cortos ofrecidos por instituciones de alta calidad, a través de becas financiadas en asocio entre el sector público y privado y concentrados en sectores donde esta competencia es altamente demandada y valorada tales como turismo, tecnología y comercio.

#### Entidad pública responsable

- Secretaría de Educación
- Secretaría de Desarrollo Económico

#### Potenciales aliados

- Cámaras de comercio
- Cajas de compensación
- Instituciones de educación superior

## 5

## TEJIDO EMPRESARIAL: EL RETO ESTÁ EN FORTALECER Y DIVERSIFICAR A TRAVÉS DEL EMPRENDIMIENTO DE ALTO IMPACTO

### Empleo formal y supervivencia de las micro y pequeñas empresas

Medellín se ha caracterizado históricamente por tener un tejido empresarial soportado en grandes empresas manufactureras y de servicios. Sin embargo, una mirada más detallada da cuenta de la predominancia de las micro y pequeñas empresas: según la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2023) en la ciudad existen 148.448 empresas registradas, 29.805 creadas en el último año. Del total de empresas el 94% fueron microempresas, 5.7% pequeñas y medianas, y tan sólo el 0.39% son grandes. Además, estas se concentran en sectores tradicionales como comercio, reparación, restaurantes y hoteles, construcción y manufactura.

La alta predominancia de micro y pequeñas empresas puede traer consigo retos en materia de crecimiento económico y generación de empleo para la ciudad. Según la Encuesta de Micronegocios, en Colombia el 52% de estos establecimientos son creados por motivos de subsistencia, es decir, porque sus dueños no encontraron otra alternativa de ingresos y/o necesitaban complementar el ingreso familiar. Más aún, en su mayoría emplean entre 1 y 3 personas, el 63% son completamente informales y su supervivencia no supera los 5 años (Confecamaras, 2023).

## Medellín se rezaga en creación de emprendimientos de alto impacto frente a otras ciudades

Es necesario fortalecer y diversificar el tejido empresarial de Medellín como medio para impulsar el crecimiento económico, la generación de empleo formal y la internacionalización. En este sentido, una de las acciones en este frente es la promoción y fortalecimiento del emprendimiento, especialmente aquel de oportunidad, con alto componente tecnológico y que tienen el potencial de atender las necesidades de los mercados al tiempo que aprovechan las vocaciones productivas del Distrito.

No obstante, reposicionar el ecosistema de innovación y emprendimiento exige crear mejores condiciones para los emprendedo-

res: según datos de la *ANDI (2023)*, en Antioquia el 16% de los emprendedores manifestó dificultades de acceso a la financiación, 14% para encontrar talento humano especializado y 13% tuvo dificultades asociadas a la regulación excesiva para emprender.

Si bien Medellín ocupó una posición de liderazgo en materia de creación de emprendimientos de alto impacto, actualmente esta realidad ha cambiado de manera importante y nos hemos rezagado frente a otras ciudades líderes: en el *Global Startup Ecosystem Index (2023)*, Medellín ocupó el puesto 168 entre 1.000 ecosistemas emprendedores evaluados a nivel global, ubicándose 103 puestos por debajo de Bogotá (puesto 65) y, según el *Colombian Tech Report (2023)*, sólo concentró el 21% de las startups de Colombia, mientras Bogotá tenía el 65%. Finalmente, según el estudio *Emerging Giants (2023) de KPMG* el 93% de los fondos que se invierten en startups en Colombia se concentra en Bogotá, y sólo el 6% es captado por Medellín.

## RECOMENDACIONES

## 1

**Crear una plataforma de aceleración y financiación para el emprendimiento** que permita no sólo aumentar el número de startups y emprendimientos de base tecnológica desarrollados en la ciudad, sino además avanzar en su sofisticación, procurando que cada vez posean un mayor componente tecnológico. Esta plataforma debe integrar el trabajo de universidades, centros de investigación y desarrollo, empresas y sector público y deberá estar soportado en la creación de un gran fondo mixto de inversión de riesgo, que facilite a este tipo de emprendimientos validar tecnologías e identificar y desarrollar modelos de negocio.

**Entidad pública responsable**

- Secretaría de Desarrollo Económico
- Ruta N

**Potenciales aliados**

- Instituciones de educación superior
- CCMA
- CUEE
- Gremios

## 2

**Reglamentar, implementar y desarrollar las zonas especiales contempladas en la Ley de Distrito.** La implementación adecuada y con visión estratégica de las Zonas de Tratamiento Especial expuestas en la Ley 2286 de 2023, es una oportunidad para facilitar, entre otras, la inversión en startups y emprendimientos con alto componente tecnológico, además del desarrollo de laboratorios regulatorios (sandbox) y la atracción de empresas extranjeras que se inscriban en el ecosistema innovador de la ciudad.

**Entidad pública responsable**

- Secretaría de Desarrollo Económico
- Ruta N
- Consejo distrital

**Potenciales aliados**

- Instituciones de educación superior
- Instituciones de educación superior
- CCMA
- CUEE
- GREMI CCMA, CUEE
- GREMIOS

## 6

## EL MODELO DE GESTIÓN SOCIAL NO RESPONDE AL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

**Medellín se está envejeciendo y el modelo de gestión aún no responde a ese cambio poblacional**

Durante el período 2005-2023, la ciudad se ha envejecido, mientras que se ha desacelerado el crecimiento de la población menor de 15 años, proceso que se profundizará de aquí a 2026, según *proyecciones poblacionales del DANE a 2035*: las personas mayores de 60 años pasaron de representar 10% (208 mil) de la población total en 2005 a 17% (458 mil) en 2023 y se estima que ascenderán a 18% (514 mil) en 2026. Esto significa que se tendrán 78 mil personas adicionales de 60 años o más de aquí al 2026.

En atención a este crecimiento es clave extender el modelo de atención integral del adulto mayor, tal como se hizo en su momento para garantizar niveles de atención integral a la primera infancia por razones demográficas, legales (primacía de sus derechos) y de eficiencia del gasto. Adicionalmente, en Medellín el mayor desempleo femenino, la mayor cantidad de mujeres que no estudian ni trabajan en relación con los hombres, la expectativa de una ciudad con una vejez más feminizada y la mayor jefatura de hogar femenina entre las grandes ciudades del país muestran la urgencia del anunciado Sistema Distrital del Cuidado que hasta ahora se ha quedado en buenas intenciones.

**La mitad de los ciudadanos de Medellín no se sienten preparados financieramente para enfrentar la vejez**

Para 2022, según la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín *Cómo Vamos*, más de la mitad de los ciudadanos (55%) afirmaron no estar preparados financieramente para enfrentar la vejez y, entre estos, la mayoría fueron mujeres. (*Medellín Cómo Vamos, 2022*)

El sistema pensional del país es fragmentado y residual y, bajo las condiciones actuales, solo pensionará en las próximas décadas a 3 de cada 10 personas, es necesario repensar el modelo de gestión social y las redes de atención a la población adulta mayor, en especial la de mujeres que tienen mayores retos de acceso al mercado laboral, se pensionan menos, viven más y tienen mayores cargas del cuidado en el hogar.

## RECOMENDACIONES

**1** Aumentar la proporción de la inversión pública destinada a la atención de los adultos mayores más vulnerables. Una opción que han implementado otras ciudades es que por cada peso invertido del programa nacional Colombia Mayor, el gobierno local invierte un peso adicional.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín
- Gobierno Nacional

**2** Impulsar programas de formación para adultos mayores bajo un enfoque de educación a lo largo de la vida, además de ofrecer opciones de alfabetización digital y financiera. Esto les permitiría a los adultos mayores que no dominan las herramientas tecnológicas acceder a servicios de salud, servicios financieros y servicios de búsqueda de empleo.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

**Potenciales aliados**

- Universidades
- Cajas de Compensación

**3** Diseñar e implementar políticas para adaptar la infraestructura pública de manera que sea más amigable y accesible para los adultos mayores y que les permita disfrutar del derecho a la ciudad

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín
- Participación Ciudadana

**Potenciales aliados**

- Metro
- Comercio
- Hospitales

**4** Implementar programas de apoyo a emprendedores mayores, asociados con el acceso a crédito y conexiones comerciales (Silver Economy)

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

**Potenciales aliados**

- Sector Financiero
- Empresas

**5** Fortalecer el diagnóstico y caracterización de adultos mayores de la ciudad desde la analítica de datos, con el fin de tener una focalización eficiente y políticas que respondan a las necesidades de cada grupo, en atención a la heterogeneidad de esta población

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

**Potenciales aliados**

- Universidades
- Cajas de compensación

**6** Implementar políticas orientadas a la Inclusión laboral de los adultos mayores que desean seguir trabajando

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

**Potenciales aliados**

- Empresas

**7** .Diseñar e implementar estrategias similares a las Manzanas del Cuidado en Bogotá, que se han consolidado como un modelo de integración institucional para aliviar y redistribuir las cargas del cuidado históricamente entregadas a las mujeres.

**Entidad pública responsable**

- Alcaldía de Medellín

## 7 GESTIÓN PÚBLICA: ENFRENTAR EL RETO DE SIMPLIFICAR EL SEGUIMIENTO Y REVISIÓN ESTRUCTURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN

El Plan de Ordenamiento Territorial -POT- de Medellín, aprobado en el acuerdo 48 de 2014 significó un proceso de participación inédito para la ciudad e impuso un reto para los ciudadanos y las instancias de la ciudad en materia de comprensión, seguimiento y cumplimiento: si bien se presentaron avances en el establecimiento de límites urbanos para evitar la incorporación de predios como zonas de expansión, se generan retos asociados a la expansión de la ciudad hacia adentro – densificación- y la defensa de los límites urbanos de organizaciones que funcionan bajo reglas informales e ilegales en zonas aledañas al río y bordes oriental y occidental de la ciudad.

A pesar del relativamente alto grado de seguimiento que la ciudad formal hace de la norma urbana, especialmente en relación con la construcción, persisten retos en materia de implementación pues hay una división notoria entre la ciudad de los mapas y capas sofisticadas y la ciudad real; de hecho,

el modelo de ocupación se ha presentado en contravía del modelo que promueve la densificación alrededor del río y se ha concentrado en las laderas que crecen con una desconexión con el sistema de transporte público y la ciclo-caminabilidad, dependen del vehículo particular y presentan una carencia de espacio público que, según el Informe de Calidad de Vida de Medellín Cómo Vamos (2022), se ha quedado estancado en 3,93 m<sup>2</sup> por habitante, lejos de la meta local establecida en el marco de los ODS de 7 m<sup>2</sup> por habitante.

El modelo de ocupación del crecimiento de la ciudad hacia adentro, que plantea macroproyectos alrededor del río, aún está por implementarse y se enfrenta a que una ciudad que no puede expandirse debe re-densificarse de forma ordenada en un terreno que brinde condiciones de seguridad y cuente con infraestructura social y un sistema de transporte conectado.

## Una necesidad: fortalecimiento de las capacidades efectivas de control y adaptación en el territorio

En términos de implementación del POT, para 2022 solo 44% de sus proyectos se relacionaban con el Plan Distrital de Desarrollo – PDD –, y con ello, solo 62% de los 101 compromisos del POT se habían cumplido (Alcaldía de Medellín, 2023).

En términos de gestión y resultados, de los más de 400 indicadores con los que se hace seguimiento, solo 15% tenían una meta establecida, 48% de las metas reportaban un avance físico y para el restante 52% no estaban disponibles o no aplicaban.

A esto se suma que el seguimiento al POT muestra un avance de las inversiones en los proyectos del Plan de Desarrollo Distrital que tienen relación con el POT de cerca de 72%, sin embargo, la percepción que tienen los ciudadanos con el orden de la ciudad y con la forma con la que se invierten los recursos públicos fue la más baja de los últimos 15 años (38%) a la luz de los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín Cómo Vamos para el año 2022.

Macro sistemas / Sistemas / Subsistema	Indicadores con Avance 2022%	Indicadores con Meta 2023	Total Indicadores
<b>SISTEMAS FÍSICO-ESPACIALES</b>	<b>128</b>	<b>13</b>	<b>262</b>
Elementos transversales	17	4	35
Áreas de amenaza y riesgo	0	0	4
Estructura ecológica principal	17	4	31
<b>Sistema de ocupación</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>57</b>
Habitacional	13	0	39
Tratamientos, Usos del suelo, Aprovechamientos, Obligaciones Urbanísticas	9	3	18
<b>Sistema público y colectivo</b>	<b>89</b>	<b>6</b>	<b>170</b>
Equipamientos Colectivos	18	0	35
Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro	10	0	18
Movilidad	38	3	79
Patrimonio Cultural Inmueble	3	2	6
Servicios Públicos	20	1	32
<b>SISTEMAS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN</b>	<b>63</b>	<b>16</b>	<b>135</b>
<b>Sistema ambiental de gestión del riesgo y cambio climático</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>42</b>
Adaptación al Cambio Climático	6	1	13
Riesgo Ambiental	7	2	22
Vulnerabilidad Social y Económica	4	5	7
<b>Sistema de gestión para la equidad territorial</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>23</b>
Financiación	4	0	6
Intervención del Suelo	1	0	5
Planificación Complementaria	6	1	12
Sistema participativo e institucional	35	7	70
Gestión de los Instrumentos	9	3	39
Gestión del Conocimiento y Participación	20	1	24
Seguimiento y Control	6	3	7
<b>TOTAL</b>	<b>191</b>	<b>29</b>	<b>397</b>

Fuente: Elaboración propia Proantioquia con base en datos DAP Medellín.

## Poco control urbanístico: superar el desarrollo urbano lote a lote

Esta situación deja en evidencia que el POT es un instrumento técnico al cual es difícil hacer seguimiento. Además, hay una baja capacidad de implementación y aplicación de instrumentos normativos por parte de las instancias responsables, lo cual deja una ciudad planificada, que se desarrolla lote a lote, con poco control urbanístico, y en la cual, ante una limitada disponibilidad de suelo no urbanizado para la construcción de nuevas viviendas, se generan altos precios para adquirir las (Medellín Cómo Vamos, 2022)

Finalmente, la construcción casi completa, al límite de la ciudad, sobre las zonas de ladera afecta no solo el proceso de densificación planeado, sino que además pone en riesgo a los ciudadanos pues esto ha disminuido la capacidad del suelo de absorber el agua proveniente de los cambios en el régimen de lluvias y el incremento en los caudales de las quebradas y el río. A pesar de que el POT y el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre buscan mitigar el riesgo ante amenazas asociadas a desastres naturales a través de modelos de ocupación de la ciudad, se requiere avanzar en una ejecución efectiva de ambos planes (Medellín Cómo Vamos, 2022) con un enfoque preventivo y no reactivo de atención de desastres.

# RECOMENDACIONES

1

A la luz de la revisión del POT a la que se enfrenta la próxima administración distrital, desarrollar un instrumento que conserve la rigurosidad pero que simplifique la comprensión y el seguimiento teniendo en cuenta los retos de control de espacio público, densificación en las zonas planas del Valle, control urbanístico, implementación de un modelo funcional de renovación urbana allí donde hay planes desarrollados, estímulo de la oferta de vivienda y transporte público, protección a moradores y adaptación al cambio climático como elemento transversal

Entidad pública responsable

- Distrito de Medellín

Potenciales aliados

- Organizaciones Populares de Vivienda
- Organizaciones de la sociedad civil de defensa de los derechos de los moradores
- Sector Constructor.

2

El Plan de Ordenamiento necesita funcionarios a pie de calle que lo implementen. El distrito de Medellín debe concentrarse en la implementación de los diagnósticos existentes, la defensa del cinturón verde, la limitación a ocupaciones ilegales de símbolos como Moravia, y el control del espacio público del centro más allá de las vallas. Esto necesita gerencia, continuidad de los procesos, conocimiento y recursos. Buscar la estabilidad, más allá de períodos electorales, de los funcionarios que gerencian la Planeación, el Desarrollo Urbanístico y el Centro, para atender las necesidades ciudadanas.

Entidad pública responsable

- Distrito de Medellín
- AMVA
- Secretaría de Control Urbanístico.

Potenciales aliados

- Organizaciones de comerciantes
- Frentes de Seguridad Barriales
- JAL

**3** Invertir en la adaptación al cambio climático para enfrentar los retos físico-espaciales que vienen para Medellín y el Valle de Aburrá; por ejemplo, la movilización social y acciones como las que se han propuesto desde la comuna 8 de adaptación de las viviendas, control de aguas, mantenimiento de obras de mitigación o cuidado de quebradas.

**Entidad pública responsable**

- Distrito de Medellín
- AMVA • Corantioquia

**Potenciales aliados**

- Organizaciones Populares de Vivienda
- Organizaciones de la sociedad civil de defensa de los derechos de los moradores • EPM • Universidades.

**4** Enfocar acciones metropolitanas en la adaptación al cambio climático, la mejora del sistema de ciclo-caminabilidad y una oferta más equilibrada de vivienda.

Los problemas de vivienda y movilidad tienen cada vez más una escala metropolitana, por tanto, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá debería ser un mecanismo de equilibrio territorial que pase de invertir en infraestructura vehicular o física e invierta en adaptación al cambio climático.

**Entidad pública responsable**

- Distrito de Medellín
- AMVA • Corantioquia

**Potenciales aliados**

- Empresas de la Construcción
- Cajas de Compensación Familiar
- Universidades.

**5** Monitorear y establecer mecanismos de control para los precios de los alquileres de viviendas de corta duración exigiendo habilitación en el registro nacional de turismo y en Industria y Comercio. Además, acompañar a las propiedades horizontales a hacer control y evitar conflictos y aumento desproporcionado de los alquileres de larga duración.

**Entidad pública responsable**

- Distrito de Medellín
- AMVA • VIVA

**Potenciales aliados**

- Empresas de la Construcción
- Cajas de Compensación Familiar
- Universidades • Ministerio de Industria y Turismo • Sector Hotelero
- Empresarios del Entretenimiento.

# 8

## GESTIÓN PÚBLICA: DIFICULTADES EN LA GOBERNANZA PROPICIAN DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

### Mecanismos de adquisición de bienes, obras y servicios para el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y el conglomerado público

La Subsecretaría de Información reportó en 2020 que el 50% del total de los valores contratados fueron por contratos o convenios interadministrativos sin que (en su gran mayoría) fueran necesarios procesos competitivos; esta proporción se incrementó desde 2019 cuando representaban el 45%. De hecho, los 20 mayores contratistas por esta modalidad concentran el 95% de todos los contratos realizados de esta manera.

Los contratos con entidades de derecho público que tienen mandatos misionales claramente delimitados, una estructura administrativa robusta y transparencia en la adquisición de bienes, obras y servicios pueden mejorar la eficiencia de la administración. El problema es contratar con entidades que tienen mandatos misionales muy amplios o que debido a su inexperiencia en las materias contratadas no pueden operar, sino que deben contratar nuevamente con terceros o que debido a sus características legales

tienen altos niveles de opacidad en la contratación. Aquí las ganancias de eficiencia pueden perderse por el alto costo que significa tener dos mecanismos contractuales redundantes: el de la administración local que contrata a la entidad pública y el de la entidad pública (sea del conglomerado o no) que contrata a un tercero.

A ello se suma que existen entidades del conglomerado que publican de forma limitada en sus medios electrónicos la información de contratación, y hacen que la labor de vigilancia y control sea más difícil. Es decir, se abren posibilidades para la ineficiencia y la corrupción porque los ciudadanos no pueden saber efectivamente a quién se le están comprando los bienes y servicios y si estos se entregan y prestan de forma efectiva.

## Los ciudadanos de Medellín están perdiendo la confianza en el alcalde, en cómo se invierten los recursos públicos y en las instituciones públicas de la ciudad

Actualmente, según la Encuesta de Percepción Ciudadana, en 2022 solo 3 de cada 10 ciudadanos confiaban en el alcalde de Medellín. En 2021 la confianza, la favorabilidad y la buena gestión que perciben los ciudadanos del alcalde de Medellín alcanzaron las cifras más bajas desde que Medellín Como Vamos realiza la Encuesta en 2006. Entre 2020 y 2021, la percepción de buena gestión con el alcalde pasó del 60% al 33%. La favorabilidad pasó del 74% en 2020 al 54% en 2021 y la confianza registró un 34% en 2021. No obstante, en 2022, la favorabilidad (59%), buena gestión (46%) y confianza (37%) aumentaron relativamente para la Alcaldía, aunque no dejan de ser alarmantes las cifras.

La coordinación de capacidades, el consenso y redes de confianza entre distintos actores son fundamentales para generar soluciones a los problemas públicos de quienes habitan el territorio. En este sentido, la confianza es el habilitante de las relaciones sociales, pues disminuye costos en interacciones y facilita la coordinación. En el caso de Medellín, es sumamente costoso para la ciudad el estado actual de la confianza entre actores, pues el deterioro en los esquemas de gobernanza no posibilita mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos.

Además, la Alcaldía en este momento cuenta con la menor satisfacción ciudadana respecto a la inversión de los recursos públicos. (*Medellín Cómo Vamos, 2023*) Mientras para el periodo 2009-2020 la satisfacción estaba por encima del 47%, en 2021 fue de 36% y en 2022 de 38%. Además, en este último año, 74% de los ciudadanos afirmó que el nivel de corrupción en el último año aumentó o se mantuvo. Es evidente la inestabilidad en la estructura de la gobernanza en Medellín, pues ya en 2021 se reportaba un 53% de ciudadanos que afirmaban que la corrupción en la ciudad había aumentado en el último año; este fue el porcentaje más alto alcanzado desde que Medellín Cómo Vamos realiza la pregunta en 2011.

## El Concejo de Medellín registra la cifra más baja de favorabilidad en más de una década

Según la Encuesta de Percepción Ciudadana, en 2022, 53% de los ciudadanos afirmaron no conocer al Concejo de la ciudad, cifra aún más preocupante si se considera que solamente 8%, de quienes conocen la corporación, consideran que el Concejo está realizando acciones para mejorar su calidad de vida. Para futuros aspirantes a este órgano esto constituye una alarma por la pérdida de representatividad y del reconocimiento a la gestión del Concejo.

A esto se le suma la disminución en la percepción de la buena gestión del Concejo por parte de los ciudadanos. Las cifras pre-pandemia no se recuperan: en 2022, 41% de los ciudadanos de Medellín afirmaban que la gestión del Concejo era buena o muy buena, esto implica que para la mayoría de las personas (59%) la gestión del Concejo es mala o regular.

## Una constante: la disminución en la satisfacción con las instituciones públicas como Metrosalud, Teled Medellín y Comisariías de Familia.

La imagen favorable de la mayoría de las instituciones públicas se ha venido deteriorando en el periodo 2019-2021, según la Encuesta de Percepción Ciudadana. Esa caída es más destacada en los casos de Teled Medellín y las Comisariías de Familia, cuya imagen favorable cayó en 21 pp. Para 2022, 57% y 44% afirmaron que estas instituciones tuvieron una buena gestión, respectivamente.

Otra institución cuya imagen favorable cayó fue Empresas Públicas de Medellín, con una cifra de 18 pp menos, es decir, de una favorabilidad de 90% pasó al 72%. Respecto a su gestión, 48% de los ciudadanos considera que fue buena, mientras que 24% considera que fue muy mala. A esta cifra se suma el reporte ciudadano del deterioro del espacio público por basuras y escombros, más del 53% de los ciudadanos manifestaron inconformidad en 2022 al respecto, mientras que en 2021 el 49% enunciaba insatisfacción.

# RECOMENDACIONES

**1** Adoptar un modelo de gestión pública para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en el que se priorice la idoneidad para los cargos que tengan liderazgo y responsabilidad tanto en el gabinete como en el conglomerado público, evitando la alta rotación y promoviendo así la continuidad de las políticas públicas en la ciudad.

#### Entidad pública responsable

- Alcaldía de Medellín
- Concejo de Medellín

#### Potenciales aliados

- Gobierno Nacional: DNP, Departamento de Prosperidad Social

**2** Privilegiar mecanismos públicos y transparentes de adquisición de bienes, obras y servicios, mediante procedimientos competitivos para los contratos que impliquen mayor cantidad de recursos y alcance, de manera que se desincentive o abandone paulatinamente la figura del contrato interadministrativo.

#### Entidad pública responsable

- Alcaldía de Medellín

#### Potenciales aliados

- Concejo de Medellín

**3** Forjar una comprensión más clara por parte de la administración municipal de que la labor de las veedurías y de los actores que realizan control social es legítima, de manera que estas relaciones se normalicen.

#### Entidad pública responsable

- Alcaldía de Medellín

#### Potenciales aliados

- Veedurías
- Actores que realizan control social
- Sector social
- Academia
- Concejo de Medellín

## Referencias

Alcaldía de Medellín (2023). Informe de gestión del POT, 2022. Recuperado de: [https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/03/IGPOT2022\\_VF\\_27022023.pdf](https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/03/IGPOT2022_VF_27022023.pdf)

Alcaldía de Medellín – Departamento Administrativo de Planeación, Subdirección de Prospectiva, Información y Evaluación Estratégica (2023). Expediente Distrital | Sistema de Seguimiento y Evaluación al Plan de Ordenamiento Territorial - (SSEPOT). Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/es/transparencia/plan-de-ordenamiento-territorial-de-medellin/sistema-de-seguimiento-y-evaluacion-al-plan-de-ordenamiento-territorial-ssepot/>

Concejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario (2022). Índice de Competitividad de Ciudades. Recuperado de: <https://compite.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/>

Gertler P, Heckman J, Pinto R, et al. Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science* 2014; 344: 998–1001. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4574862/>

Medellín Cómo Vamos (2022). Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2021. Recuperado de: <https://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2021>

Mejía, Luis Fernando (coord.) (2022). “¿Qué hacer en políticas públicas?”. Fedesarrollo.

Meisel Roca, A., & Granger, A. (2021). Transición demográfica y sus consecuencias en la matrícula universitaria en Colombia. *Economía & Región*, 14(1), 1–34. <https://doi.org/10.32397/er.vol14.n1.1>

Ministerio de Educación Nacional – MEN (2022). Deserción escolar en Colombia: análisis, determinantes y política de acogida, bienestar y permanencia. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488\\_recurso\\_34.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_34.pdf)

Confecámaras. (2023, 16 de mayo). Según estudio de Confecámaras el 33,5% de las empresas del país sobreviven al término de 5 años. Recuperado el 06 de julio de 2023, de <https://confecamaras.org.co/noticias/884-segun-estudio-de-confecamaras-el-33-5-de-las-empresas-del-pais-sobreviven-al-termino-de-5-anos#:~:text=Seg%C3%BAAn%20estudio%20de%20Confec%C3%A1maras%20el,t%C3%A9rmino%20de%205%20a%C3%B1os%20%2D%20Confec%C3%A1maras>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2023). Boletín técnico – Encuesta de Micronegocios (EMICRON) I Trimestre de 2023. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMICRON/bol-EMICRON-ITrim2023.pdf>

KPMG Colombia (2023). Emerging Giants. Disponible en: <https://kpmg.com/co/es/home/media/Notas%20de%20prensa/2022/03/emerging-giants-apuesta-de-kpmg-por-impulsar-el-crecimiento-de-las-startups.html>

Medellín Cómo Vamos (2022). Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2021. Recuperado de: <https://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2021>

## Fuentes de datos

Alcaldía de Medellín (2022). Indicadores y estadísticas del Departamento Administrativo de Planeación. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/es/departamento-administrativo-de-planeacion/>

ANDI (2022). Ranking de Innovación Empresarial 2022. Recuperado el 6 de julio de 2023, de: <https://www.andi.com.co/Uploads/PPT%20RESULTADOS%20RANKING%202022%20-COLSUBSIDIO.pdf>  
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2023). Estructura empresarial antioqueña 2022. Disponible en: <https://www.camaramedellin.com.co/biblioteca/estructura-empresarial-antioqueña-2022-1>

DANE (2022). Estadísticas de Pobreza y Condiciones de Vida. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

DANE (2023). Estadísticas de Mercado Laboral. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral>

KPMG (2023). Colombia Tech Report. Disponible en: <https://colombia.home.kpmg/colombia-tech-report>

Medellín Cómo Vamos (2023). Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín, 2022. Recuperado de: <https://www.medellincomovamos.org/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2022>.

Medellín Cómo Vamos (2023b). Medellín está perdiendo el año en educación. Recuperado de: <https://www.medellincomovamos.org/informe-medellin-esta-perdiendo-el-ano-en-educacion>

Ministerio de Educación Nacional – MEN (2023). Estadísticas Sectoriales. Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Modelo-Integrado-de-Planeacion-y-Gestion/Datos-abiertos/349303:Datos-Abiertos>

Startupblink (2023). The Global Startup Ecosystem Index, 2022. Disponible en: <https://lp.startupblink.com/report/#lp-pom-box-30>

MEDELLÍN  
**cómovamos**

PROANTIOQUIA