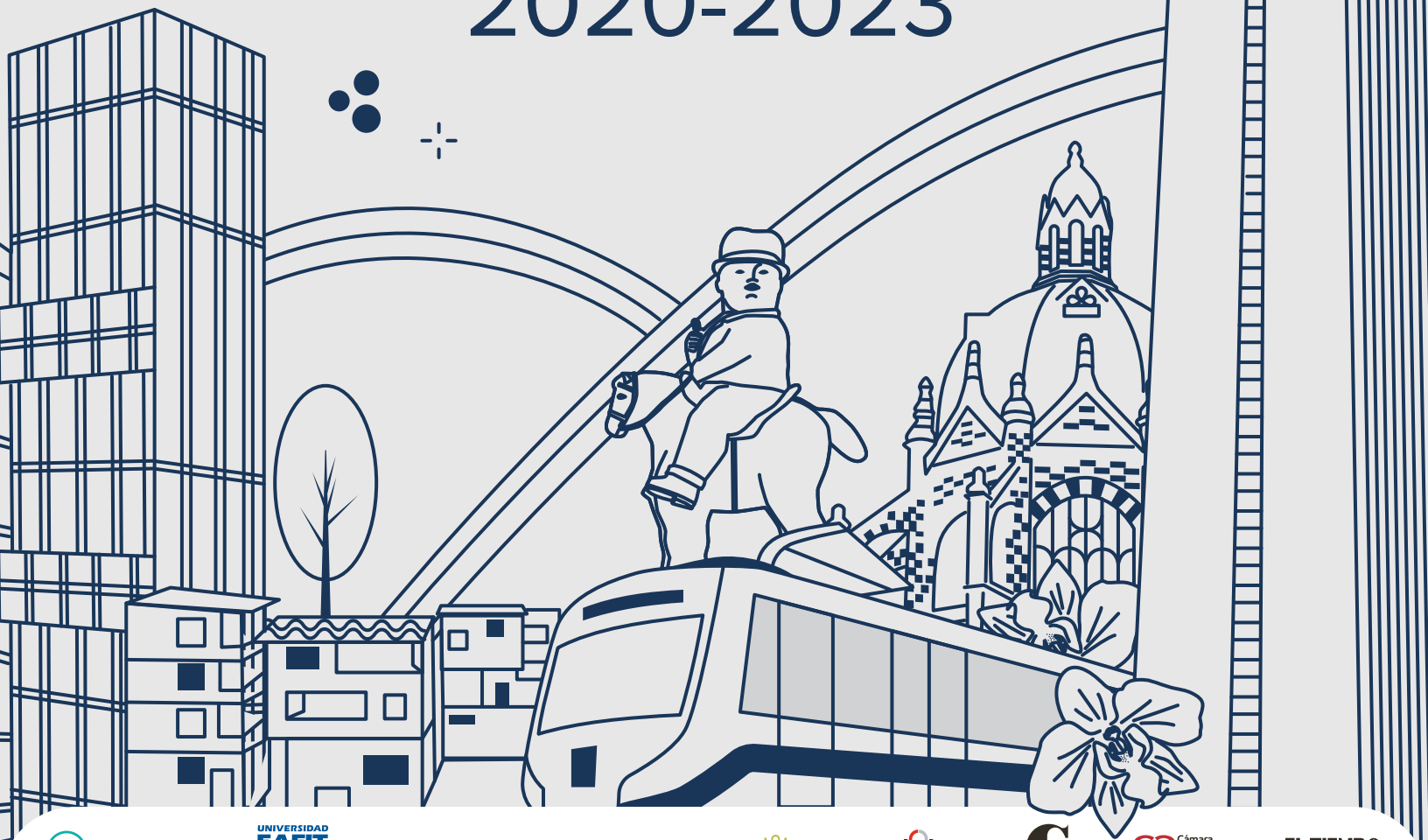


MEDELLÍN
cómovamos
18 años

INFORME DE CALIDAD DE VIDA 2020-2023



COMITÉ DIRECTIVO

Maria Bibiana Botero Carrera

Presidenta, ejecutiva Proantioquia

Claudia Restrepo Montoya

Rectora, Universidad EAFIT

Daniel Uribe Parra

Director, Fundación Corona

David Escobar Arango

Director, Comfama

Jorge Gómez Bedoya

Director, Comfenalco Antioquia

Lina Vélez de Nicholls

Presidenta, Cámara de Comercio de Medellín
para Antioquia

Luz María Sierra

Directora, El Colombiano

COMITÉ TÉCNICO

Laura Gallego Moscoso

Vicepresidenta ejecutiva, Proantioquia

Paula Hernández Montoya

Líder de planeación y gestión del
conocimiento, Proantioquia

Santiago Leyva Botero

Coordinador de la línea Gobierno y Democracia,
Centro de Valor Público, Universidad EAFIT

Adolfo Eslava

Director, Centro Humanista EAFIT

Manuela Giraldo

Coordinadora territorial de la Gerencia
Educación para la participación ciudadana,
Fundación Corona

Camilo Arango

Responsable staff Oficina de la Dirección,
Comfama

Carolina Franco

Gerente de bienestar social e intelectual,
Comfenalco Antioquia

John Fredy Pulgarín

Director de desarrollo empresarial, Cámara de
Comercio de Medellín para Antioquia

Nathalia Figueroa

Vicepresidenta de comunicaciones
corporativas, Cámara de Comercio de Medellín
para Antioquia

COMITÉ DE COMUNICACIONES

Mauricio Mosquera

Director de comunicaciones y relaciones
institucionales, Proantioquia

Catalina Suárez

Jefe de departamento de comunicación,
Universidad EAFIT

Nathalia Figueroa

Vicepresidenta de comunicaciones
corporativas, Cámara de Comercio de Medellín
para Antioquia

Andrés Tamayo

Director de divulgación y prensa,
Cámara de Comercio de Medellín para
Antioquia

Diana Veléz

Responsable de relacionamiento, Comfama

Liliana Praolini

Directora de comunicaciones, Comfenalco

Juliana Saldarriaga

Gerente de publicidad regionales,
El Tiempo Casa Editorial

UNIDAD COORDINADORA

Textos y edición:

Mónica Ospina Londoño, directora
Carolina Aristizábal Saldarriaga, analista
Ona Duarte Venslauskas, analista
Alejandro Arenas Álzate, analista
Yeison Londoño Quiceno, analista
Sara Sofía Arcila Munera, analista
Miguel Ángel Peláez Rodríguez analista
Daniel Palacio Tamayo, responsable de
comunicaciones
Luis Fernando Agudelo Henao, consultor Centro
de Valor Público de la Universidad EAFIT
Santiago Leyva Botero, consultor Centro de
Valor Público de la Universidad EAFIT

Diseño y diagramación:

Mariana Gómez Álvarez, comunicadora
audiovisual y gráfica

Contenido

Gestión pública	5
Percepción ciudadana en el cuatrienio	50
Análisis sectorial de la calidad de vida	68

Lección aprendida: la gestión pública es determinante en el bienestar social

La historia de Medellín es, en esencia, una historia de transformación como resultado de un proceso sostenido de diálogo, ejercicios de planeación, de políticas inclusivas y eficientes, así como de innovación gubernamental para responder a las necesidades ciudadanas para mejorar su calidad de vida. A ese acuerdo social se le ha denominado ‘Modelo Medellín’.

Ese acuerdo social se ha caracterizado por un trabajo armónico entre lo público y lo privado; la academia y la sociedad civil. Un modelo de gestión pública —con aciertos y errores— logró consolidar avances sociales en, por lo menos 14 de los 18 años de Medellín Cómo Vamos y, sobre todo, altos niveles de satisfacción ciudadana por cuenta de la calidad en los servicios ofrecidos por la administración local y el conglomerado público.

Tenemos como hipótesis que ese trabajo sostenido por años hizo pensar a la ciudadanía que la gestión pública se hacía sola; que las cosas en Medellín marchaban bien, independientemente de quien estuviera al frente de la administración municipal; que esta ciudad era capaz de mantener una inercia sin mayores esfuerzos institucionales. Y resulta que no: la gestión pública es determinante en el bienestar social.

Por ejemplo: más de 9 mil niños y niñas sufrieron desnutrición crónica en 2023, la cifra más alta desde 2012; en 2022 se presentaron las tasas de deserción más altas en todos los niveles educativos desde que se tiene registro. Además, en nuestra Encuesta de Percepción Ciudadana 2023, se registraron los niveles más altos de desconfianza en el alcalde y 8 de cada 10 consultados consideraron que la corrupción en la ciudad creció o se mantuvo igual en el último año.

Medellín Cómo Vamos es un programa que hace control social en pro de la calidad de vida desde hace 18 años como un aporte del sector privado. Al cierre de cada periodo de gobierno ha presentado un Informe de Calidad de Vida que recoge los avances y retrocesos en los diferentes sectores de análisis.

En esta oportunidad quiere destacar el rol que tiene la gestión pública para la calidad de vida de los ciudadanos. Cuando se habla de problemas de gestión pública no equivale a la corrupción —por supuesto que la opacidad de la información y los vericuetos administrativos pueden facilitar el desvío de recursos—; sin embargo, en este Informe mostraremos cómo una gestión pública alejada de las prioridades ciudadanas tiene consecuencias para la ciudad y sus ciudadanos.

La gestión pública es entonces una variable independiente que pesa mucho en la calidad de vida de la ciudadanía y, por eso, en alianza con el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT, quisimos hacer un zoom en este aspecto y entender la dimensión de lo que pasó en Medellín entre el 2020 – 2023 y señalar la responsabilidad política que hay tras esos resultados.

Esta evaluación pretende ser también un aprendizaje para la ciudad. Pues el periodo comprendido entre 2020 y 2023 mostró que la gestión pública no es tan fuerte como creíamos y por eso hay que hacer mayores esfuerzos para que no se repitan las prácticas que rompieron lo que ha funcionado bien: la articulación entre lo público y lo privado, la academia y la sociedad como mecanismo de gobernanza de esta ciudad.

Capítulo 1.

Gestión pública 2020-2023

Luis Fernando Agudelo Henao y
Santiago Leyva Botero¹

¹ Este capítulo es desarrollado como una colaboración entre Medellín Cómo Vamos y el Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT en el marco de la Agenda de Investigaciones en Gestión Pública para la Convivencia y la Seguridad Humana.

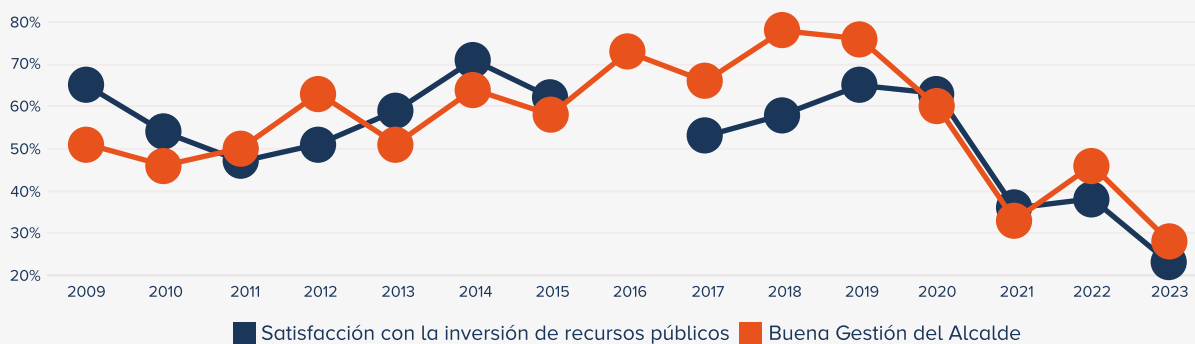
Indicador	Meta nacional 2030	Meta local 2030	Medellín ¿Cómo vamos?				¿Hacia dónde vamos?
			2020	2021	2022	2023	
Presupuesto financiado por impuestos municipales	N/A	31,4%	25,5%	28,1%	27,9%	32,5%	↑

Gestión pública y transparencia: el cuatrienio en el que se perdió la confianza ¿qué podemos aprender?

La ciudadanía de Medellín había dado por sentado cierto nivel mínimo de calidad de la administración pública del Municipio de Medellín² (en adelante Distrito de Medellín). Sin embargo, el periodo 2020-2023 puso a la sociedad antioqueña y medellinense, frente al hecho que la probidad en el uso de los recursos públicos y la calidad de la

administración son frágiles y requieren de acción colectiva para ser salvaguardados, más allá de las elecciones. De hecho, el gráfico 1 ilustra el deterioro en la percepción de satisfacción con la gestión del alcalde distrital entre 2020 y 2023, lo cual da cuenta de cómo la ciudadanía terminó señalando la peor gestión de la ciudad.

Gráfico 1. Evolución de la percepción de la calidad de la administración y de la confianza en el uso de los recursos y en la EPC



Fuente: elaborada por MCV con datos de la EPC (2024)

Y esto no quiere decir que la administración de la ciudad no hubiera experimentado problemas de gestión antes del periodo 2020-2023. De hecho, múltiples organizaciones sociales y de veeduría ciudadana locales, la organización transparencia por Colombia y los concejales de la oposición habían denunciado durante años oportu-

nidades para mejorar. Fenómenos como: la falta de competencia en la adquisición de bienes, obras y servicios, programas mal diseñados, recursos de presupuesto participativo entregados a operadores de limitada experiencia o sospechosos de conexiones con organizaciones criminales y negocios del conglomerado público que

² Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a partir del 14 de Julio de 2021, fecha del acto legislativo 01 que le otorgó esa condición

destruyeron valor de EPM, han sido temas de los cuales se han discutido en administraciones pasadas antes de 2020.

Sin embargo, fue la administración del periodo 2020 a 2023, la que en medio de la peor crisis económica y social de las últimas 2 décadas (originada en la pandemia), generó una ruptura de las bases tradicionales del andamiaje organizacional e institucional que ayudaba a gestionar la ciudad. Bases de relaciones económicas y sociales que habían sido estructuralmente inequitativas pero habían mostrado mejoras en el periodo 2004-2014 y que desde la perspectiva de progreso social ya mostraban deterioro desde el periodo 2016-2019.

De hecho, como se mostrará en el informe en sus capítulos de percepción ciudadana y de resultados sectoriales, muchas áreas generaron malos resultados, a pesar de que el presupuesto de la ciudad no disminuyó. Es decir que con un poco más de recursos se generaron peores resultados, lo cual da cuenta de la mala gestión.

Sobre las razones principales del deterioro en la gestión pública

Las acciones que se llevaron adelante por parte del gobierno local en el periodo 2020-2023 generaron afectaciones a la eficiencia y transparencia de gestión pública en la Alcaldía de Medellín durante el cuatrienio. Para arrancar esta sección se buscará hacer un breve resumen de estas afectaciones, a manera de lecciones de fallos y mala gestión que se debe evitar en un futuro.

En primera instancia, la ciudad destruyó una lógica de gestión basada en colaboración del gobierno local con organizaciones no gubernamentales y empresarios. La gravedad de este hecho no radica en que se modifique un esquema de provisión de servicios sociales en particular (de hecho,

gobernar es redefinir los instrumentos de provisión de servicios), sino que este sea reemplazado por un modelo que tuvo serios cuestionamientos de transparencia y efectividad. Tal fue el caso del reemplazo de Organizaciones No Gubernamentales históricamente dedicadas a la atención de la primera infancia o el mantenimiento de las zonas verdes de la ciudad, para adjudicar contratos a operadores cuestionados o con poca o nula experiencia en las particularidades de una ciudad de 2.6 millones de habitantes.

Este cambio se realizó sin un diagnóstico técnico claro, y sin haber diseñado un nuevo modelo de gestión social capaz de reemplazar al anterior.

Se instaló en estos cuatro años desde el discurso oficial de la Alcaldía de Medellín la narrativa según la cual: la ciudad estaba tomada por una coalición de políticos y empresarios que habían construido gobiernos elitistas que excluían a las mayorías sociales y drenaban los recursos públicos. Para ello utilizó ejemplo la construcción y contingencia de EPM en Hidro Ituango y los programas que funcionaban con algún nivel de coordinación público-privada.

Esto generó una narrativa con tintes populistas que sirvió como excusa para hacer cambios que deterioraron la gestión de la ciudad y profundizar prácticas que eliminaban la competencia y concentraban la contratación (que ya venían de gobiernos anteriores), dado que justificado en esta narrativa el gobierno de ese periodo desarmó parte de los avances de coordinación de la institucionalidad que ayudaba a que la ciudad funcionara.

Segundo, una alta rotación de los responsables administrativos de los planes y programas públicos. Para darse una idea de la magnitud del problema, en el periodo 2020-2022, la Alcaldía de Medellín tuvo 83 secretarios de despacho encargados frente

a 12 de la administración 2016-2019. Esta alta rotación fue originada en parte por la alta fragmentación de la coalición de poder y la vocación clientelar de buena parte de sus integrantes. La administración pública colombiana y la de Medellín en particular, ya conocían esa práctica. El mecanismo de compartir los cargos fue especialmente relevante durante el Frente nacional³, período en el cual la ciudad tuvo 20 alcaldes en 25 años (1952-1977) (Martin, 2013), con un múltiplo aún mayor de secretarios.

Este uso de las rotaciones permanentes en el período 2020-2023 condujo a la inestabilidad y ocupación de cargos por cortos periodos como una forma de aumentar la participación de los miembros de la coalición, y como un mecanismo de premios y castigos políticos, más que en el cumplimiento de metas de gestión. Esto fue particularmente problemático en secretarías en las que los cuadros de mayor experiencia política y capacidad interna de mando salían en los momentos de campaña política nacional para luego regresar a posiciones de libre nombramiento y remoción generando cambios adicionales y puertas giratorias que minan la capacidad de dar continuidad a los procesos al interior de las secretarías.

La gobernabilidad de esta narrativa estuvo provista (especialmente en el concejo) por una coalición de actores políticos muy fraccionada y contradictoria en lo ideológico (El liberalismo y conservatismo más tradicional, el partido de la U, una parte de los verdes y una parte de la izquierda democrática local). Esta coalición dio por bueno el diagnóstico y ayudó a construir una estructura de cuadros de funcionarios de libre nombramiento y remoción con poca experiencia administrativa de lo local y algunos funcionarios foráneos que aportaron figuras y partidos nacionales.

Esta medida que produjo cierto nivel de pluralismo y renovación con funcionarios jóvenes, tuvo efectos que fueron muy visibles en los serios problemas como: de planeación del gasto y la contratación, pobre conocimiento de los problemas del territorio, demoras en el inicio de la prestación de servicios, períodos largos de desatención de servicios sociales básicos, en contratos con muchos cuestionamientos o en la profundización de la ausencia de competencia como mecanismo de mejora de la eficiencia en la provisión de bienes, obras y servicios. Eso sin contar los costos en términos de gestión que significa la curva de aprendizaje de los responsables de programas y proyectos.

Tercero, se desvirtuó el conglomerado público como instancia de coordinación, control y eliminación de duplicidades, para convertirse en mecanismo de evasión del control mediante la difusión de la responsabilidad y las relaciones poco claras entre entidades. Esto se evidenció en el abuso sistemático de la figura de los contratos o convenios inter-administrativos. Este mecanismo, que es legal y en el que el Distrito tenía una larga tradición de uso, se desvirtuó en la medida que a algunas de las organizaciones del conglomerado se les modificó el objeto social (Metroparques) y a otras se les intentó (EPM, Establecimiento Aeropuerto Enrique Olaya Herrera). A otras se les modificó el estatuto de contratación (EDU, Hospital General, Ruta N), los requisitos para miembros de junta directiva y directivos y los límites para contratar sin autorización de las juntas.

El resultado fue mayor discrecionalidad de los gerentes de las entidades del conglomerado, un volumen más grande de contratos en manos de entidades inexpertas, y menor control ejercido por miembros de junta y funcionarios elegidos de entre aspirantes con menores cualidades técnicas y de experiencia.

³ El Frente Nacional va de 1958 a 1974, pero acá el dato abarca unos años antes y otros después.

Cabe resaltar que esta figura de convenios interadministrativos, aún con buenos controles, aleja a los interventores de la entidad experta, dado que el control real del contratista final pasa a manos de una tercera entidad que podría o no ser experta en la gestión de ese sector y contar con los incentivos adecuados para la eficiencia. Así por ejemplo, el control y seguimiento a los contratos delINDER pasan a manos de los supervisores de Metroparques y así en muchos otros contratos y sectores. Con esto se logra disminuir la capacidad del principal para controlar a sus agentes, destruyendo uno de los pilares principales de la gestión pública que es la estructura de delegación y control.

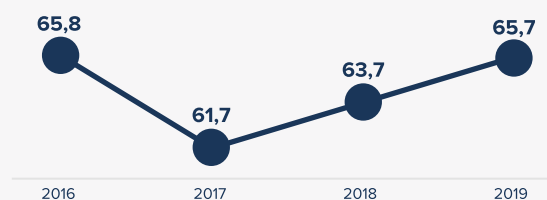
Por otro lado, también se deterioró el modelo del Conglomerado Público, disminuyendo el control y la supervisión por parte de la matriz del conglomerado. De hecho, se minó la capacidad del centro de gobierno (la oficina del alcalde) para controlar a sus agentes (las distintas entidades del conglomerado) mediante el relajamiento sistemático de reglas y controles.

Pero más que en una red unificada basada en los principios de un conglomerado público que ejerce el control, la lógica de gestión de la Alcaldía de 2020-2023 se basó en generar fragmentación (opacidad) en las secretarías y en las empresas industriales y comerciales del Estado. Muchos requisitos fueron modificados para debilitar los frágiles controles administrativos y contractuales de las secretarías y las entidades del conglomerado público. Ejemplo de ello fueron los cambios sistemáticos en los estatutos de contratación (Hospital General, EDU, Metroparques, RUTA N), disminución de los requisitos técnicos de juntas y funcionarios de alto nivel y aumento de la capacidad de los gerentes designados por el alcalde para contratar de manera directa.

Cuarto, la falta de innovación pública y la debilidad en el uso de evidencia para realizar diseños de política rigurosos y basados en conocimiento de punta a nivel internacional. Es un hecho, que cuando se eligió a alcalde buena parte de la ciudad no percibía los esfuerzos de los últimos gobiernos y por eso votaron por un candidato outsider. La estructural situación de inequidad y situación de estancamiento de las mejoras sociales que se produjeron en el periodo 2004-2014 fueron el terreno para este proceso. Se trataba de un llamado al cambio de un sector de la ciudadanía, de la necesidad de generar nuevas políticas para atender asuntos como la pobreza extrema, los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, el desempleo femenino juvenil, el envejecimiento en condiciones de pobreza y el hambre.

En parte este rezago social que llevó a la elección de 2019 tuvo su origen en el deterioro de las condiciones de progreso social entre 2016-2019. Esta ruptura de cierto nivel de prosperidad económica (que no ha logrado romper los altos niveles de desigualdad estructurales) estuvo asociado a la salida de los beneficios del boom de los altos precios de las materias primas y al marchitamiento de programas sociales de contención y superación de la pobreza para jóvenes y adultos (los programas de atención integral a la primera infancia se mantuvieron en niveles muy altos).

Gráfico 2. Medellín: Índice de Progreso Social, 2016-2019



Fuente: elaborada por MCV con datos del IPS (2020)

No obstante, la respuesta de la administración fue limitada. No solamente no diseñó nuevos programas sociales, sino que afectó aquellos que ya funcionaban bien. Por otro lado, estableció programas con mala calidad en el diseño como el de los computadores gratis o la plataforma informática Medellín me Cuida (MCV, 2021), que nunca tuvieron una teoría de cambio clara. Todo esto llevó a que no existiera innovación pública y a que los problemas públicos se siguieran acumulando. Los problemas de inestabilidad, impericia y mal diseño de políticas coincidieron con la Pandemia, agravando así la crisis social de Medellín.

A ello se sumó el desinterés estructural del gobierno en el periodo 2020-2023, por abordar el conflicto urbano de la ciudad. El control efectivo de las organizaciones criminales en el territorio desapareció de la agenda comunicacional del alcalde, y las rentas criminales asociadas a la extorsión o la explotación de NNA, solo se abordaban ante el llamado de atención de medios de comunicación o activistas con alcance nacional. Queda la pregunta de si en Medellín ¿se profundizó de forma callada el control territorial de las organizaciones criminales detrás de alta conflictividad mediática entre actores formales líderes de la ciudad (políticos, empresarios y Organizaciones Sociales)?

¿Qué aprendimos de estas pérdidas?

Con respecto al modelo de gestión social de la ciudad basado en una lógica público-privada, requiere ser repensado. La ciudad debe abrirse a una discusión en la que se hagan preguntas como:

- ¿Debe institucionalizarse con funcionarios de carrera la prestación de los servicios de los servicios sociales (ej. Buen Comienzo) que hoy en día son provistos por contratistas?

- ¿Se requiere más participación comunitaria en las organizaciones no gubernamentales con larga tradición de gestión de programas sociales que han tenido representación empresarial?

- ¿Se puede continuar con un modelo de fragmentación de 250 ó 300 programas y proyectos pequeños e hiperfocalizados o debería pasar a una lógica de 10 ó 15 grandes servicios sociales prestados con recursos del distrito basados en las políticas públicas mejor diseñadas?

Con respecto a la alta rotación de funcionarios de libre nombramiento y remoción, el aprendizaje más lógico es reconstruir los perfiles y apostar por la estabilidad y conocimiento de los cargos de libre nombramiento y remoción como el eje del logro de los objetivos de gestión. Sin embargo, el problema es más profundo, y viene de la construcción de las coaliciones y de la incapacidad y fragilidad de las organizaciones político-electorales de fundarse más allá de las figuras populares y construir cuadros técnicos lo suficientemente capaces. La alternancia y la llegada de figuras nuevas en democracia no es un problema, de hecho, el pluralismo es uno de los rasgos más deseables.

Los problemas más complejos de la administración pública se generan cuando las organizaciones sociales que logran el poder, es que no cuentan con capacidades de gestión y comprensión técnica y jurídica para su ejercicio. El gran aprendizaje es que solo una sociedad vigilante, con una capa de veeduría y medios de comunicación lo suficientemente densa y atada a los intereses de la ciudad, puede generar límites efectivos a formas abusivas maliciosas del ejercicio del poder. Sobre todo porque la Alcaldía debe dejar de ser trampolín para la Presidencia de la República y debe recuperar su carácter de institución que recoge la basura, mantiene las escuelas y provee salud y seguridad.

Por último, la recuperación de la confianza en la Alcaldía y el Alcalde debe lograrse reforzando los pesos y contrapesos del conglomerado público. El Alcalde de Medellín por la vía del grupo EPM, controlaba en 2023 el 22,8% de la producción de energía del país (4.536 Mwh) y tiene el 14,8% de la distribución y comercialización (2.8 millones de instalaciones), y el 7% de la transmisión (1.081 kilómetros de electroductos). Eso sin contar, la influencia territorial por la vía de acueductos y alcantarillados operados y de 28 centrales hidroeléctricas con lo que ello conlleva en la gobernanza del agua y los servicios ecosistémicos.

El conglomerado público de Medellín es uno de los principales 5 grupos económicos del país, por tanto, la experiencia de lo sucedido en Hidro Ituango en el modelo de selección del operador, la participación del departamento y el riesgo de pérdidas y demoras que se generaron en la gestión anterior con una alta rotación en la gerencia de EPM, hacen que como sociedad tengamos que cambiar el modelo de gobierno corporativo del conglomerado para incorporar mecanismos de control que limiten el poder del Alcalde, salvaguarden los objetivos estratégicos, cuiden el medio ambiente y hagan participe del desarrollo y la gestión a las comunidades y usuarios, especialmente a las comunidades en los ecosistemas donde se generan los recursos.

La recuperación de la confianza en el conglomerado no vendrá solamente con un cambio de liderazgo, se requieren hechos que construyan institucionalidad y transparencia del propio conglomerado. Sin duda la reforma a la gestión del mismo será uno de los retos más relevantes del presente cuatrienio. Reforma que necesariamente pasa por empoderar más a los ciudadanos y asegurar que más que recuperar un rumbo perdido, la ciudad con base en el diálogo social construya un nuevo rumbo más incluyente y justo.

Finanzas públicas: ingresos constantes pero estancados

Para examinar porque bajaron los indicadores de percepción y de resultados sectoriales en niveles nunca vistos en los 18 años que han producido mediciones MCV, este capítulo también examina las finanzas públicas haciendo un balance del período de gobierno comprendido entre 2020 y 2023. Llama la atención que en esta materia los ingresos del Distrito permanecieron constantes, con un leve aumento en el cuatrienio 2020-2023, pero viendo los últimos tres gobiernos en términos reales, la ciudad pasa por una fase de estancamiento fiscal. Es decir que la caída en la percepción de los ciudadanos y en los resultados sectoriales no se puede atribuir a una caída en los ingresos, sino que es resultado realmente de una mala gestión pública.

Para realizar esta revisión, se hará un recorrido por las finanzas públicas conformado por 5 partes. La primera, busca comprender los resultados en términos de finanzas públicas asociados a los Sistemas de Medición del Desempeño nacionales. La segunda, entender los importantes cambios que se han dado en la estructura de ingresos y de gastos del Distrito, y lo que se espera con la entrada en operación de Hidro Ituango.

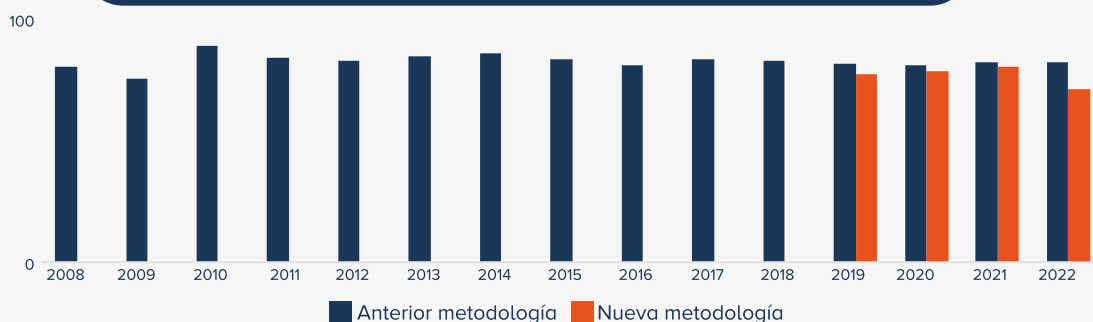
La tercera, entender esa evolución en una lógica comparada con las grandes ciudades colombianas, para observar los resultados de gestión más allá de la comparación dinámica con los propios resultados de gestión del Distrito en años anteriores. La cuarta, entender la distribución sectorial de los recursos de inversión, en especial de los recursos de EPM. Y la quinta, entender los retos futuros que le quedan a la administración municipal del periodo 2024-2027, que provienen del gobierno anterior, pero que son retos que tienen raíces en la gestión anterior del actual alcalde de la ciudad.

Finanzas públicas: Índice de desempeño fiscal

El Distrito de Medellín cosechó en 2022 el peor resultado de gestión fiscal desde que se usa la nueva metodología del Índice de Desempeño Fiscal en 2019. Además, pasó

de un rango Sostenible (calificaciones mayores a 80 puntos) a rango de Solvente (entre 70 y 80 puntos).

Gráfico 3. Medellín: Índice de Desempeño Fiscal del DNP, nueva y anterior metodología, 2004-2021



Fuente: Elaborada por MCV con datos del DNP (2023)

Si bien hacer para un análisis de las condiciones fiscales del Distrito de Medellín en el periodo 2020-2023, hay que tener en cuenta que se dio en medio de la peor crisis económica y sanitaria de la historia de la ciudad (y del mundo), esa circunstancia fue la misma para todas las grandes ciudades del país, de allí que se hará un análisis comparado.

La ciudad pasó de ser la más preparada entre las 4 grandes ciudades del país (Bogotá, Cali y Barranquilla) para afrontar el reto de la pandemia en 2020, con 79 de 100 puntos, frente a 68 de Bogotá, 65 de Cali y 64 de Barranquilla. Sin embargo, en el 2022, ya la ciudad ocupaba el 3er lugar en el IDF entre las 4 principales, se encontraba en el límite para pasar de Sostenible a en Riesgo. Si bien disminuye en todas las calificaciones del IDF de 2022 frente a 2020 (con excepción de Dependencia de las Transferencias que mejora marginalmente), las razones fundamentales del desplome son los indicadores de Ahorro Corriente, Endeudamiento y Holgura.

Con respecto al ahorro corriente, que determina el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión luego de cubrir el funcionamiento y el pago de intereses de deuda. Es una medida de solvencia financiera. En el caso de Medellín el Ahorro Corriente creció a una tasa (6%) mucho menor a la que crecieron los ingresos corrientes (12%) entre el 2021 y el 2022, y la razón tiene que ver con el aumento de la porción de los ingresos corrientes destinada al funcionamiento y no a la inversión.

Con respecto a la deuda pública, si bien hay buenas noticias en una reducción real de la deuda, las razones estuvieron más asociadas a la disminución de la tasa de cambio. De hecho, se puede ver un aumento en la deuda corriente que lleva al deterioro de la calificación. Lo que se debe dejar claro es que los niveles de deuda de las entidades territoriales colombianas, sobre todo las más grandes, está muy limitado por el gobierno nacional.

En el caso del Distrito la preocupación no es por el nivel de endeudamiento de la

Alcaldía (pasó de 2.5 Billones de pesos en 2019 a 1.9 billones en 2023), sino por el nivel de endeudamiento del conglomerado y en particular del Grupo EPM (El pasivo pasó de 40.7 Billones de pesos en 2019 a 48.7 Billones en 2022). De hecho, queda la pregunta que más adelante se ilustrará. Ante la imposibilidad de endeudarse directamente el gobierno distrital, ¿lo que se produjo fue una estrategia de endeudamiento de EPM y luego un aumento de las transferencias al Distrito? ¿La Alcaldía endeudó a EPM para obtener más recursos por la vía de excedentes?

Es el Nivel de Holgura el indicador que más cayó interanual en un 35% (pasó de 100 puntos en 2020 a 96 en 2021 y 62 en 2022). Este indicador se calcula comparando los gastos de funcionamiento con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). Los gastos de funcionamiento del distrito pasaron de ser 3 de cada 10 pesos de los ICLD (33%) a casi 4 de cada 10 pesos (38%). Por tanto, la ciudad vivió una menor inversión en formación bruta de capital, combinada con un aumento de los gastos de funcionamiento.

Adicionalmente, el modelo de operación de transferir gran parte de los recursos por la vía de convenios y contratos interadministrativos a organizaciones del conglomerado público pone en duda uno de los indicadores más altos del IDF, que es el de capacidad de ejecución de la inversión. Si bien es deseable que el Distrito comprometa y pague los recursos, ello no es garantía de que esos recursos permitan lograr la adquisición de bienes, obras y servicios que satisfagan necesidades sociales.

El hecho de ejecutar esos convenios no es garantía de efectividad. Si la organización del conglomerado que los recibe (y luego la organización a quién esta contrata) no es especialista o existe riesgo moral en la entrega de los recursos. Estos problemas, sumados a las dificultades de planeación financiera al final del año 2021 y durante el año 2022, significaron la demora en los pagos, el fraccionamiento de los contratos o el cierre de servicios a la comunidad como los relacionados con adulto mayor.

**Tabla 1. Ciudades Principales de Colombia: IDF
nueva metodología, 2020-2023**

Calificaciones	2022				2021				2020			
	Med.	B/quilla	Bog	Cali	Med.	B/quilla	Bog	Cali	Med.	B/quilla	Bog	Cali
Dependencias de las transferencias	71	56	80	57	69	54	80	58	69	46	76	57
Relevancia FBK fijo	63	100	51	47	61	18	100	49	86	95	100	66
Endeudamiento Total	62	38	85	67	68	43	87	67	70	46	91	68
Ahorro Corriente	80	80	100	80	100	80	70	80	80	80	80	80
Balance Primario	60	80	60	60	80	60	80	80	60	100	20	60
Resultados	54	57	60	50	60	41	67	53	59	59	59	53
Holgura	62	100	100	57	96	100	100	80	100	0	0	0
Capacidad de programación y recaudo de Ingresos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0	60	100
Capacidad de Ejecución de Inversión	100	80	80	80	100	70	80	80	100	80	80	80
Resultados Gestión	87	93	93	79	99	90	93	87	100	27	47	60
Nuevo IDF	17	19	19	16	20	18	19	17	20	5	10	12
Rango	Solven- te	Solvente	Solven- te	Vulne- rable	Sosteni- ble	Riesgo	Soste- nible	Solven- te	Solvente	Vulnerable	Vulne- rable	Vulne- rable

Fuente: Elaborada por MCV con datos del DNP (2023)

Las Entidades Territoriales de categoría especial tienen muchas restricciones para el nivel de endeudamiento, muestra de ello es la relación entre la sostenibilidad de la deuda y la solvencia, dado que el Distrito de Medellín está muy lejos del límite de Intereses frente a ahorro operacional (8.1% para 2022). Sin embargo, cabe señalar que por las condiciones macroeconómicas de presión inflacionaria y aumento de las tasas de interés, el índice de solvencia se duplicó (pasó de 4.5% en 2021 a 8.1% en 2022).

Los gastos de funcionamiento vienen creciendo en valor real, aunque no en proporción a los ICLD que siguen teniendo un comportamiento muy saludable debido al buen comportamiento del pago de impuestos. Especialmente aquellos que tuvieron un comportamiento alcista del precio como Sobretasa a la Gasolina, o Industria y

Comercio que en una economía inflacionaria tuvieron un comportamiento positivo en valores nominales y también reales.

Preocupa eso sí que en momentos en los que se incrementa el presupuesto, y se mantienen en niveles muy altos el porcentaje de inversión con respecto a los ingresos totales (83.9% en 2020, 80.2% en 2021 y 84.3% en 2022), la percepción de corrupción y de capacidad de la administración para usar bien los recursos se deteriore tanto (EPC, 2023).

Los niveles de inversión en pesos que muestran estos indicadores no se están reflejando en satisfacción de los ciudadanos con la manera como se usan y en su calidad de vida, como lo han demostrado de forma sistemática las Encuestas de Percepción Ciudadana.

Tabla 2. Indicadores de sostenibilidad financiera y fiscal del Distrito de Medellín

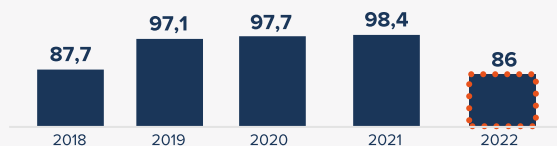
Nombre del indicador	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sostenibilidad (Deuda / Ingresos corrientes - ley 358 de 1997) límite 80% ó 100% (*)	40,6%	59,7%	78,5%	72,2%	54,9%	60,8%	69,0%	68,3%	65,7%	80,1%*	82,3%
Solvencia (Intereses frente al ahorro operacional - Ley 358/1997) límite 40%-60%**	3,3%	2,8%	5,3%	5,9%	5,0%	4,1%	3,8%	5,2%	4,7%	4,5%**	8,1%**
ICLD destinados a funcionamiento/ley 617 de 2000 límite 50%	37,5%	32,9%	34,5%	36,5%	37,9%	35,4%	36,2%	35,5%	38,6%	35,8%	33,8%
Dependencia transferencias (Transferencias del Sistema General de Participación/ Ingresos municipio)	19,1%	17,2%	13,6%	17,7%	18,7%	16,5%	15,3%	17,7%	19,3%	18,3%	17,8%
Dependencia propia (Ingresos tributarios/ingresos municipio)	69,5%	71,2%	79,1%	71,1%	71,2%	72,0%	75,9%	73,0%	70,3%		
Porcentaje de la inversión sobre los gastos totales	83,7%	88,0%	88,7%	85,1%	80,2%	86,0%	86,4%	84,3%	83,9%	80,2%	84,3%

Fuente: Elaboración de CVP con información de la Subsecretaría de Información

Finanzas públicas: Índice de Desempeño Institucional

El objetivo de la Gestión Pública colombiana desde la perspectiva del DAFP es poner al ciudadano en el centro de su accionar, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas. Con ese fin se diseñó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, que tiene como instrumento de mejora nacional la Medición del Desempeño Institucional MDI. Esta medición evalúa [1] El Índice de Desempeño Institucional, [2] las 7 dimensiones del MIPG, [3] las 18 políticas de gestión y desempeño institucional del MIPG; y [4] los índices desagregados por cada política.

Gráfico 4. Medellín: Índice de Desempeño Institucional, 2018-2022



Fuente: elaborada por MCV con datos del FURAG (2023)

En el caso del Distrito de Medellín los resultados del MDI para la medición 2022 fueron negativos. La ciudad venía con una tendencia a la mejora entre el año 2018 (primera medición disponible en esta serie) y el año 2021. Sin embargo, los resulta-

dos de talento humano de MIPG (63,6) y las políticas de: integridad (70 en promedio), fortalecimiento organizacional (67 en promedio), seguridad digital (69 en promedio) fueron malos.

Tabla 3. Medellín: resultados del IDI en las dimensiones de MIPG, 2018-2022*

Año	IDI	D1 Talento Humano	D2 Dirección Estratégica y planeación	D3 Gestión para resultados con valores	D4 Evaluación de Resultados	D5 Información y comunicación	D6 Gestión del conocimiento	D7 Control interno
2018	87.7	86.3	74.3	87.5	83.1	85.2	79.9	83.0
2019	97.1	94.7	91.2	97.4	96.1	96.3	96.4	96.3
2020	97.7	88.2	97.3	98.0	97.5	97.4	97.8	94.8
2021	98.4	91.2	98.1	98.6	96.7	98.2	98.5	96.5
2022*	86.0	63.6	94.6	88.7	90.8	79.3	84.0	86.1

Fuente: elaborada por CVP con datos del FURAG (2023)

Finanzas públicas 2020: gastos e inversión

En términos de capacidad de gasto e inversión del Distrito, la ciudad en los últimos 20 años ha vivido 3 periodos (véase Gráfico 5). **El primero de un fuerte crecimiento de la inversión real** entre 2004 y 2013 en el que se dobló la capacidad fiscal de la Alcaldía a partir esencialmente el aumento de los recursos de transferencias de EPM y del SGP. Este periodo generó las bases programáticas de grandes políticas públicas como Buen Comienzo o Medellín Solidaria que tuvieron recursos para hacer servicios sociales con vocación de grandes coberturas.

Un **segundo periodo de estancamiento** hasta el 2016, en medio del cual se da el mayor pico de inversión de la serie por la venta de la mitad de las acciones de UNE Telecomunicaciones a MILICOM, lo que convirtió ahorro social en formación bruta de

capital y en gastos de operación de algunos programas en el Fondo Medellín para la Vida. Hay una tercera etapa entre 2017 y 2023 que ha sido de **una nueva normalidad**, en el que se produce un aumento del endeudamiento en el periodo 2016-2019 del 47% en términos reales y del 177% en términos nominales. Además de un incremento de los recaudos de Industria y Comercio. En este periodo también se produce la venta de las acciones de ISAGEN que poseía el Distrito por la vía de EPM.

La ciudad parece haber llegado a un techo difícil de romper en términos de capacidad extractiva y de capacidad para generar recursos adicionales con las reglas actuales (excepción hecha de los incrementos contenidos en la ley 2082/2021 -de ciudades capitales- que permitió el aumento de

techos de Industria y Comercio al mismo nivel que los de Bogotá). Esto crea una restricción para el diseño de políticas públicas y la creciente presión que se ejerce sobre la administración distrital para que asuman nuevas responsabilidades asociadas a dichas políticas.

En la práctica, el espacio fiscal de las nuevas políticas es un juego de suma cero, lo que

alguien gana alguien lo pierde. De allí que, asistamos Plan de Desarrollo tras Plan de Desarrollo a un ejercicio de fragmentación de la oferta de cientos en programas, más que de consolidación de grandes políticas con vocación de modificar realmente las condiciones de los problemas públicos y, por tanto, transformar significativamente la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Gráfico 5. Medellín: gastos totales e inversión, 2012-2023



Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del CHIP (FUT y CUIPO) con IPC de BANREP

Debe tenerse en cuenta que este techo de ingresos está asociado a la existencia de una renta de carácter extraordinario que se ha tratado como una renta de carácter ordinario. La contingencia que tuvo el proyecto Hidro Ituango, y que aún hoy genera incertidumbres sobre la estabilidad financiera del grupo EPM, es el ejemplo más palpable de esta realidad.

Las utilidades de una empresa en marcha son inciertas. Si bien el ahorro social de los colombianos, antioqueños y medellinenses está en EPM, las utilidades dependen de factores ambientales, políticos y operacionales. Esa idea de continuidad y estabilidad en los recursos de las utilidades de EPM genera en el corto plazo recursos para la inversión, pero en el largo plazo son un obstáculo para consolidar la capacidad extractiva del Distrito y poder lograr

equidad territorial frente a las regiones del departamento que proveen los servicios ecosistémicos pero no reciben los beneficios de EPM en la misma magnitud que lo hace Medellín.

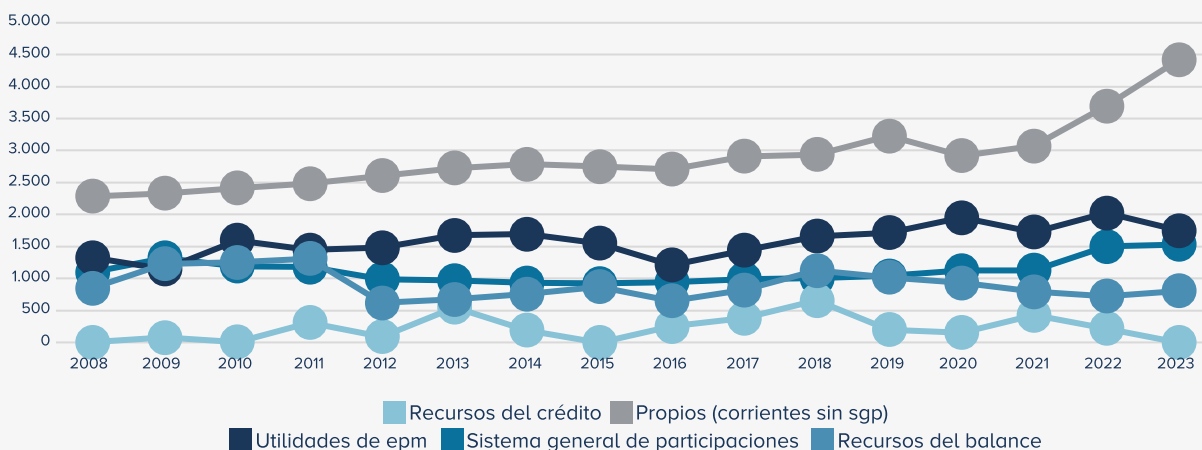
Finanzas públicas 2020: ingresos públicos

Las restricciones presupuestales de 2020 por la pandemia han sido superadas con base en tres condiciones: [1] la casi inquebrantable voluntad de cumplimiento voluntario de los ciudadanos de Medellín (a veces a costa de su propio bienestar individual), [2] La aplicación de normas transitorias y permanentes de mejora del recaudo de los impuestos locales y [3] las transferencias de EPM que siguen siendo por lejos la segunda fuente fiscal de la ciudad.

De hecho, el cuatrienio 2020-2023 ha sido, a valores reales de 2023 el cuatrienio con mayores ingresos totales ejecutados de la historia de la ciudad (32.1 Billones). Y a pesar de EPM haber vivido la peor crisis de su historia por cuenta de la contingencia de

Hidro Ituango, fue el periodo de mayores transferencias en valores reales de 2023, con 7.4 billones de pesos, frente a 6 Billones del periodo 2016-2019, 6.4 billones del periodo 2012-2015 y 5.5 billones del periodo 2008-2011.

Gráfico 6. Medellín: ingresos del Distrito de Medellín por origen, 2012-2020



Fuente: elaboración propia de CVP con información de la Subdirección de Información y el Banco de la República

En su orden las principales fuentes de financiamiento del Distrito de Medellín son los ingresos tributarios, los recursos de EPM, y las transferencias de la nación (SGP)⁴. Los recursos de crédito si bien son una fuente que debería ser central en la inversión de un gobierno de este nivel de ingresos, están muy restringidos por la ley, y el Distrito viene haciendo una disminución de la exposición a créditos en un ambiente de tasas de interés muy altos.

El gobierno nacional y el legislador le entregaron al Distrito en el anterior cuatrienio dos herramientas que le permitieron superar la crisis fiscal del COVID. Primero, el decreto 678 de 2020 que permitió reduc-

ciones de intereses y deuda que hicieron muy atractivo para los deudores morosos de impuestos llegar a arreglos de pagos de cartera e impuestos atrasados. Y segundo, la ley 2082/2021 de ciudades capitales, que le permitió a Medellín subir los techos de las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) a los mismos niveles que el distrito capital de Bogotá le habían sido conferidos en el Decreto Presidencial 1421 de 1993. Esto le permitió al Distrito de Medellín utilizar el techo de 30 por mil (3%) en actividades que tenían tasas máximas 3 veces menores.

Esto significó en el caso del ICA al sector financiero, incrementos de tarifas de 2

⁴ El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

puntos por año para alcanzar hasta niveles históricos de 3 billones de pesos de ingresos fiscales frente a 1.9 en el año 2021, antes de la entrada en vigor de la norma. De hecho, el ICA pasó de recaudar 716 mil millones de pesos en 2021 a 1.15 billones de 2023.

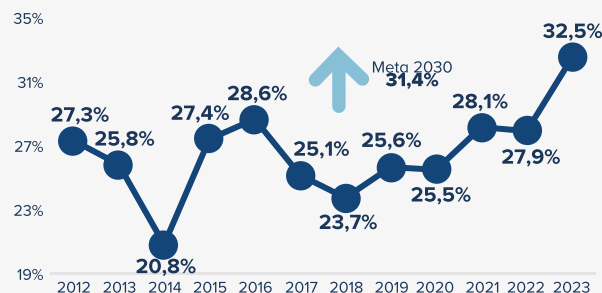
Finanzas públicas: fuentes tributarias

El reto esencial de las finanzas públicas es lograr la sostenibilidad, que se expresa como el balance entre la capacidad de financiar prestaciones de su competencia asociadas a las preferencias y necesidades de los ciudadanos a la vez que se estable-

cen niveles de esfuerzo fiscal que no signifiquen la limitación del capital de trabajo y la competitividad del sector productivo y de las familias que son las fuentes esenciales de los recursos tributarios locales.

La Alcaldía de Medellín no estableció sus metas de la Agenda 2030 en función de esta sostenibilidad. Lo que sí definió fue un indicador de proporción del presupuesto financiado con impuestos, que tiene como meta el 31,4% del total de recursos a 2030 (véase Gráfico 4). La buena noticia es que Medellín logró de forma anticipada (6 años antes) la meta, con un resultado histórico de 32,5% de recursos provenientes de fuente fiscal

Gráfico 7. Medellín: proporción del presupuesto financiado por impuestos municipales, 2012-2020

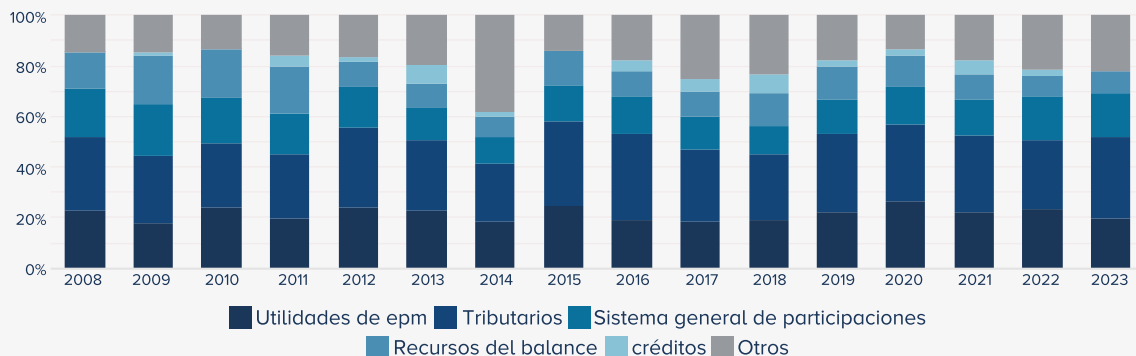


Fuente: elaboración propia de MCV con información de la subdirección de información

Esto fue posible por la aplicación de la ley 2082 de 2021, o ley de ciudades capitales, por los beneficios entregados por el gobierno nacional en razón a la crisis de la pandemia y por el compromiso de los ciudadanos, a pesar de la desconfianza en la administración distrital y la percepción de corrupción (Véase Gráfico 1).

Esta es una muy buena noticia si en el largo plazo se logra disminuir la dependencia de los recursos de EPM, y si estos recursos se destinan esencialmente para la formación bruta de capital en Medellín, el Valle de Aburrá y los lugares de donde surgen los servicios ecosistémicos que le permiten a EPM aprovechar el ciclo del agua para producir energía y realizar acciones de saneamiento básico.

Gráfico 8. Distrito de Medellín: composición de los Ingresos totales, 2008-2023



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

Esta es una muy buena noticia si en el largo plazo se logra disminuir la dependencia de los recursos de EPM, y si estos recursos se destinan esencialmente para la formación bruta de capital en Medellín, el Valle de Aburrá y los lugares de donde surgen los servicios ecosistémicos que le permiten a EPM aprovechar el ciclo del agua para producir energía y realizar acciones de saneamiento básico.

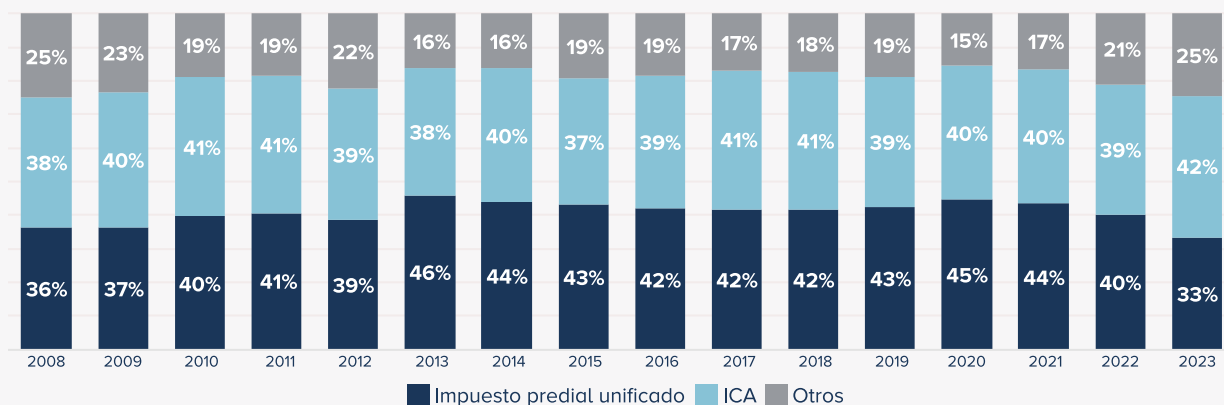
En el año 2013 la Alcaldía de Medellín por cada 10 pesos que recaudaba de impuesto de Industria, Comercio y Avisos (en adelan-

te ICA), de impuesto predial unificado (en adelante IPU) llegaban a las arcas públicas de Medellín 12 pesos (véase Gráfico 8). En el periodo 2004-2024, solo en el periodo 2008-2012 y en el año 2023, el recaudo de ICA fue superior al de IPU.

Esto es particularmente relevante si tenemos en cuenta que el IPU de Medellín que había sido el puntal fiscal de la ciudad, está pendiente de una actualización de la gran mayoría de los valores catastrales con los que se realiza el cobro⁵.

⁵ Hay que tener en cuenta que el Distrito de Medellín realiza más que actualización, conservación catastral, y que la actualización de los valores de las facturas que se debió realizar en 2019 fue pospuesto y luego de la pandemia solo se ha aplicado de forma parcial en algunos predios de las comunas 11 y 14.

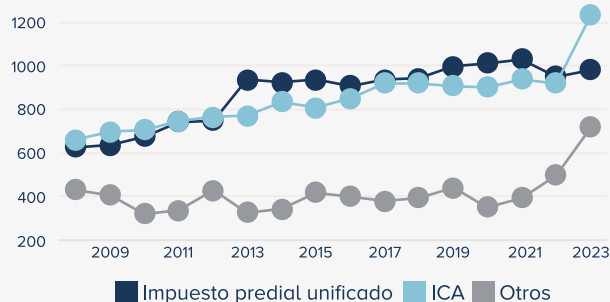
Gráfico 9. Medellín: ingresos tributarios por los principales impuestos, 2012-2020



Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subdirección de información y el FUT

A las siguientes administraciones les queda el reto de realizar una nueva actualización completa de los valores catastrales con los que se realiza el cobro. Desde el año 2012-2013 (véase Gráfico 9) no se realiza este proceso de actualización catastral de manera general para la ciudad. Esta es sin duda una prioridad para el nuevo alcalde, no obstante, antes de proceder la ciudad debe realizar un análisis completo del problema de la vivienda y su mercado inmobiliario que ha cambiado de forma muy importante desde el año 2012.

Gráfico 10. Medellín: recaudo Impuesto Predial e Impuesto de Industria y Comercio, 2012-2020

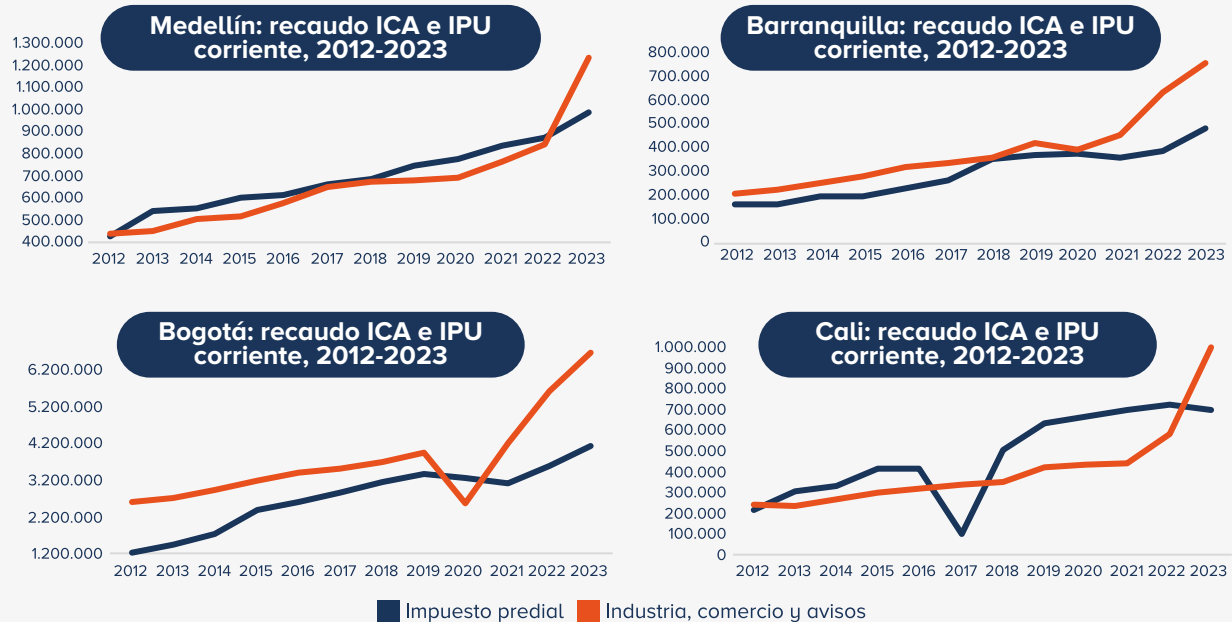


Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subdirección de información y el FUT

Los Distritos de Medellín y Cali, presentaban una atipicidad frente a la mayoría de municipios y distritos de Colombia, en el sentido de financiarse, desde lo tributario, principalmente con IPU y no con ICA como es la tendencia nacional (véase Gráfico 10). El Distrito de Barranquilla y especialmente el Distrito Capital de Bogotá son el mejor ejemplo de los esfuerzos locales por tener un ICA sólido.

El Distrito de Medellín, tiene una tarea pendiente en esa materia, complementar el buen trabajo histórico en conservación catastral, con el fortalecimiento del registro y fiscalización en ICA y realización de la actualización de los valores catastrales para el cobro del IPU en las nuevas condiciones de usos de vivienda y suelo de la ciudad.

Gráfico 11. Principales Ciudades: recaudo Predial e ICA, 2012-2023

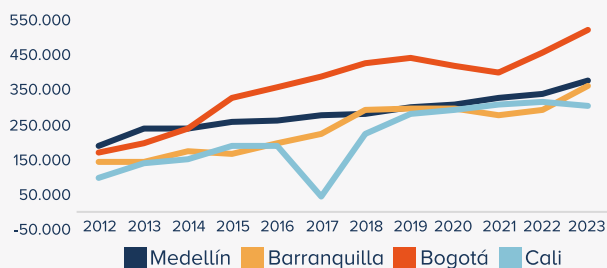


Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subdirección de información, FUT y CUIPO

Medellín perdió el liderazgo nacional en materia de IPU. Esto sucedió por varias razones, la primera porque Bogotá comenzó una labor de actualización catastral y mejora de la presión fiscal superior a la que tradicionalmente tenía, además de reconstruir su cultura de pago. Y segundo, porque el mercado inmobiliario de Bogotá tiene un volumen de predios y valoración con dinámicas superiores a las de Medellín.

En el 2012, Medellín recaudaba 189 mil pesos per cápita de impuesto predial frente a 169 mil pesos de Bogotá, 144 mil pesos de Barranquilla y 98 mil pesos de Cali. Ya para 2023, Bogotá recaudaba 522 mil pesos per cápita, Medellín 378 mil, Barranquilla 364 mil pesos y Cali 304 mil pesos (Véase Gráfico 11). En 2012 por cada 100 pesos que recaudaba Medellín en Predial Barranquilla recaudaba 76, Bogotá 89 y Cali 52, para 2023, por cada 100 pesos de IPU que recaudaba Medellín, Barranquilla recaudaba 96, Bogotá 137 y Cali 80. La brecha se cerró a pesar de tener un mercado inmobiliario con unos niveles de valorización muy altos y un proceso de turistificación creciente. La ciudad debe lograr en el marco del IPU, un instrumento complementario de incentivos a las nuevas formas de oferta de vivienda, a la protección de los sistemas de vida barriales y a la posibilidad de lograr que la ciudad siga acogiendo nuevas familias, jóvenes y que se adapte al envejecimiento de la población.

Gráfico 12. Grandes Ciudades: recaudo IPU per cápita, 2012-2023



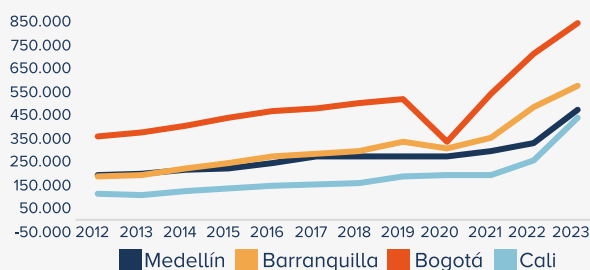
Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subdirección de información, el FUT y CUIPO

Por el lado del ICA, la situación es diferente, la ciudad en el periodo 2008-2012 tuvo recaudos totales y per cápita de ICA mayores que los de IPU, recuperó esa condición en 2023 debido a la aplicación de la ley 2082 de 2021 o ley de ciudades capitales que permitió aumentar las tarifas por medio de una reforma del Estatuto Tributario de la ciudad. También se debió a los recaudos originados en el decreto 678 de 2020 que dieron beneficios extraordinarios de condonación de intereses de mora e inclusive alivios de capital por la situación económica de la pandemia.

Esta mejora del recaudo de ICA, se explica por un grupo de contribuyentes muy pequeño que se concentra esencialmente en servicios financieros, que fueron los rubros donde más presión fiscal se ejerció tanto desde la reforma de la ley 2082/2021, como de la manera en la que se aplicó un incremento progresivo de la tarifa a ese tipo de actividades.

Al comparar la situación del ICA con las grandes ciudades de Colombia, Medellín hasta el 2013 recaudaba más ICA per cápita (196 mil pesos) que Barranquilla (195 mil pesos) y menos que Bogotá (375 mil pesos per cápita). A partir de 2014 Medellín siempre ha recaudado menos por habitante que Barranquilla, de hecho, en 2023 la ciudad portuaria recaudó 120 pesos de ICA (575 mil pesos per cápita) por cada 100 pesos que recaudó Medellín (475 mil pesos per cápita).

**Gráfico 13. Grandes Ciudades:
recaudo ICA per cápita, 2012-2023**



Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subdirección de información, el FUT y CUIPO

Bogotá en 2012 recaudaba 186 pesos por cada 100 pesos que recaudaba Medellín de ICA, para 2023 esa brecha se cerró un poco y Medellín por cada 100 pesos que recaudaba de ICA, Bogotá recolectaba 177 pesos. Por la forma que tiene el ICA de cobrar por territorialidad, pero también por premiar a las ciudades que tienen sedes centrales, o lugares de producción o distribución, Bogotá al ser el mercado más grande del país tiene ventajas comparativas de concentración de este impuesto.

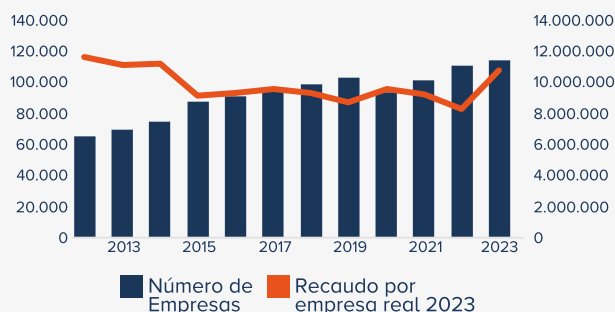
Esta reflexión debe hacerla Medellín, que tiene una restricción físico espacial y de POT, en el sentido de no poder ofertar de manera consistente suelo (a precios competitivos con otras ciudades) para actividades industriales o de centros logísticos (sobre todo frente a Barranquilla). La ciudad tiene que pensar además que los procesos de cambio de propiedad de las grandes empresas de la ciudad pueden tener consecuencias en la ubicación de sedes corporativas y por tanto en el recaudo de ICA.

Sin embargo, esta reflexión queda incompleta si no se compara el IPU con el número de predios y el ICA con el número de compañías, para tener una medida de si lo que está sucediendo en comparación con otras ciudades tiene que ver o con la dinámica inmobiliaria o con la dinámica empresarial local.

En el caso del ICA, el 2023 significó un cambio de tendencia muy importante. Cuando se compara el recaudo promedio por empresa formalmente constituida, en valores reales de 2023, se da un aumento muy importante de la capacidad del Distrito de aumentar la recolección de impuestos. La ciudad pasó de recaudar 8.3 millones de pesos en promedio por cada empresa formalmente registrada en la ciudad en 2022 a 10.7 millones en 2023 en pesos reales de 2023. Esto es importante porque en el año 2012, se recaudaban 11.6

millones de pesos por empresa en pesos de 2023, es decir, la ciudad está recuperando la senda de recaudo que tuvo en el pasado en el ICA (véase Gráfico 13).

Gráfico 14. Medellín: número de empresas formalmente constituidas y recaudo promedio por empresa en valores reales de 2023, 2012-2023



Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subdirección de información, el FUT, CUIPO y la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

Debe tenerse en cuenta tres retos para la próxima administración: el primero, la fiscalización de las actividades industriales, comerciales y de servicios que no tienen sede en la ciudad pero realizan actividades gravadas. El segundo, la fiscalización de las actividades económicas digitalizadas y el impacto que tendría la Inteligencia artificial en ese proceso de fiscalización. El tercero, el necesario proceso de reducción del costo de la formalidad para incorporar sectores enteros de la actividad económica de la ciudad que actúan en la informalidad. Y en este último reto, especial atención en el apoyo a la nueva Secretaría de Turismo que en junto con Control Territorial y Seguridad deben garantizar que las actividades legales asociadas a la turistificación de la ciudad paguen las cargas correspondientes.

Es poco probable que los modelos tradicionales de comprensión del mercado inmobiliario de la ciudad que se usaron hasta ahora para realizar conservación cata-

tral (Actualización de 2012) puedan servir para mantener el equilibrio entre quienes entienden la vivienda como activos de especulación financiera y quienes la usan como lugar para desarrollar sus proyectos de vida.

La escasez estructural de suelo, la imposibilidad de aprovechar la edificabilidad del POT de 2014 por barreras normativas y la ausencia de un modelo creíble de renovación urbana, se suma al déficit cualitativo y cuantitativo existente y a la competencia que las viviendas destinadas a renta de corta duración hacen de la vivienda para clases medias.

Ello hace que la ciudad deba construir un nuevo modelo de actualización catastral que no parta de la base que todas las personas tienen una vivienda como un activo de especulación inmobiliaria. La protección a moradores parte también de la posibilidad que las personas puedan disfrutar las viviendas como espacios de habitación y disfrute y que no solo se presuma que son activos que deben ser cargados en función de una valorización.

La ciudad debe lograr en el marco del IPU, un instrumento complementario de incentivos a las nuevas formas de oferta de vivienda, a la protección de los sistemas de vida barriales y a la posibilidad de lograr que la ciudad siga acogiendo nuevas familias, jóvenes y que se adapte al envejecimiento de la población.

El estancamiento económico del país y de la región (2023-2025), hace que estos esfuerzos deban hacerse con equilibrio entre las necesidades para recaudar recursos y orientarlos a los graves problemas sociales de la ciudad, y la capacidad de pago menguada de gran parte de las empresas y familias de la economía local. En la práctica, una presión fiscal menor en comparación con ciudades de desarrollo comparable es una transferencia de recur-

sos a las empresas que se instalan, operan y declaran en la ciudad. Por ello es esencial estimular el recaudo simplificando los procesos para el cumplimiento voluntario y haciendo más transparente y eficiente el proceso de fiscalización.

En el caso de Medellín, existe un reto muy grande en simplificar la comunicación con los contribuyentes, así como, hacer más transparente el proceso de fiscalización por medios digitales de forma que los ciudadanos puedan hacer autogestión y evitar riesgo moral de quienes tramitan los procesos. La simetría de información entre quienes sustancian los procesos y quiénes deben responder a ellos genera un riesgo de corrupción. Para ello debe recuperarse la figura de la defensoría del contribuyente y asegurar la autogestión electrónica de los procesos de fiscalización.

Mención especial merecen los ciudadanos de Medellín, y es que los resultados en recaudo tienen como base la arraigada cultura de pago, que a pesar el aumento histórico de la desconfianza en la administración en el periodo 2020-2023 (Véase Gráfico 1) los recaudos de impuestos no se vieron afectados. De ahí que, el activo más valioso que tienen las administraciones venideras es la confianza social.

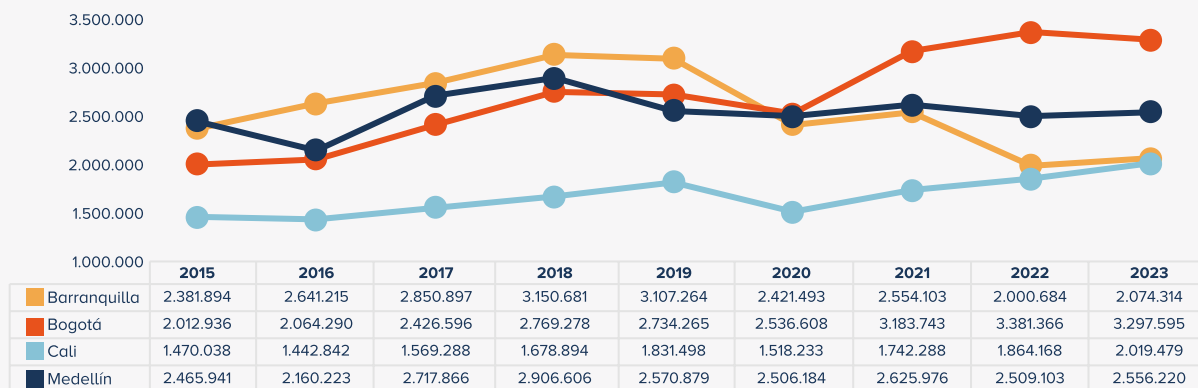
Pero obras son amores, y esa confianza debe ser respaldada con resultados concretos en la mejora de la calidad de vida y con la ruptura completa y permanente con prácticas poco transparentes, que son la manera concreta de retribuir la confianza ciudadana.

Finanzas públicas: inversión per-cápita en las grandes ciudades colombianas

El modelo de descentralización colombiano delineó unos rasgos distintivos, el más claro de ellos la concentración del poder económico, las capacidades estatales y el poder político en 5 ó 6 grandes ciudades todas ellas de categoría especial. En la jerarquía más alta del sistema de ciudades están además las conurbaciones de las que esos distritos o municipios son ciudades núcleo, concentran la mayor provisión de capital humano, actividad privada e inversión pública.

La ciudad de Medellín, según el Boletín de cuentas económicas del Distrito, determinó que la ciudad representaba a 2022 el 5% de la población colombiana y el 8% (116 Billones de pesos) del PIB nacional (1.462 Billones de pesos). De allí que el distrito de Medellín maneja por medio de su presupuesto (sin contar el presupuesto del conglomerado público) el equivalente a 7% del total del PIB de la ciudad.

Gráfico 15. Ciudades grandes colombianas: inversión pública per cápita, 2015-2023



Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del FUT para las inversiones tributarias de las ciudades y población de Medellín con Proyecciones DANE

Estos recursos sumados a los del conglomerado, podrían ser cerca del 12 ó 13% del PIB de la ciudad.

El Distrito de Medellín había sido líder de la inversión per cápita en el periodo 2008-2014 frente a las grandes ciudades colombianas, cambió ese liderazgo en el periodo 2016-2019, y la delantera ha sido tomada por Barranquilla, que luego de la pandemia fue relevada por la ciudad de Bogotá, que ha tenido un gran impulso de inversión por el esperado metro de la ciudad.

Este liderazgo de Barranquilla se dio en razón al aumento de las transferencias de la nación, las cofinanciaciones y la capacidad extractiva del Distrito originado en la mayor dinámica económica de esa ciudad (véase Gráfico 19). El regreso de Medellín al segundo puesto de la inversión per cápita entre las grandes ciudades ha tenido que ver más con los problemas de Barranquilla para replicar las condiciones de cofinanciación nacional de los periodos previos, y por mantener el ritmo de crecimiento de los recaudos de antes de la pandemia, que por un crecimiento de la inversión en Medellín.

Estos valores, que son en precios constantes de 2023, refuerzan la imposibilidad que tiene la ciudad de replicar los grandes avances en coberturas de políticas públicas que se tuvieron a partir del año 2004. La ciudad necesita mejorar la eficiencia, priorizar en menos programas pequeños y más grandes políticas con coberturas importantes. Sin embargo, la restricción presupuestaria para una población creciente con intereses cada vez más fragmentados lo convierte en un ejercicio cada vez más complejo.

Finanzas públicas: inversión sectorial

A pesar de la venta de activos importantes como la mitad de las acciones de UNE Telecomunicaciones y la participación de Medellín en ISAGEN, los niveles de inversión de la ciudad han permanecido constantes en los últimos 3 cuatrienios (véase Gráfico 5). La ciudad ha mantenido un nivel en torno a 25.5 billones de pesos cuando se analiza por valores constantes de 2023, Gráfico 20.

Además de ello, el gobierno 2020-2023 intentó por todos los medios a su alcance convencer al concejo de la ciudad de

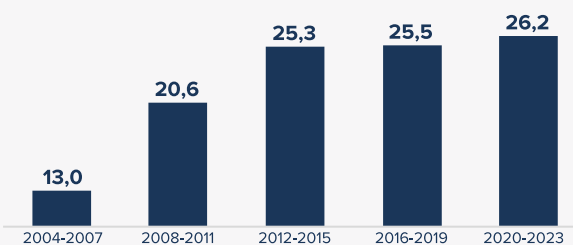
enajenar la otra mitad de las acciones de Une Telecomunicaciones, sin embargo no le fue autorizada dicha transacción, y al contrario, capitalizó la operación de la segunda empresa de telecomunicaciones más importante del país.

Esta tendencia a querer financiar de forma estructural el gasto recurrente de la administración distrital de Medellín con venta de activos no es sostenible. Y no porque todas las inversiones de la ciudad por la vía del conglomerado no sean susceptibles de ser liquidadas (Inversiones en AFINIA o de EPM en México, Chile y Panamá están siempre bajo la lupa), sino porque ha habido una tendencia a financiar gastos corrientes con recursos provenientes de ventas de activos.

Fondos como Medellín para la Vida terminaron financiando gastos como aumento de los cuadrantes de seguridad, o inversión en habitantes de calle. La ciudad no debe permitir que recursos de crédito, o recursos de enajenación de activos o provenientes de utilidades extraordinarias se conduzcan a financiar gasto corriente. Es como si en una familia se vende la casa para mercar y viajar, una vez se consume el mercado y se acaba el viaje la familia se quedó sin la casa y tiene que salir a pagar arriendo.

La ciudad debe estar vigilante para que los gastos recurrentes de la operación y prestación de servicios sociales se financie por la vía de ingresos corrientes, y que lo extraordinario y el crédito solo se orienten a la formación bruta de capital, es decir, a formar activos o realizar prestaciones que claramente puedan generar ingresos en el futuro o bienestar social para los ciudadanos de forma permanente en el tiempo.

Gráfico 16. Medellín: inversión pública municipal, 2008-2020



Fuente: elaboración propia de CVP con información de MCV y con información del FUT

Fenómenos puntuales en cada cuatrienio permitieron mantener este nivel. La venta de acciones de Une Telecomunicaciones en 2012-2015. En el periodo 2016-2019, el aumento del recaudo del ICA (especialmente en 2016), la venta de acciones de ISAGEN y el aumento del endeudamiento. En el periodo 2020-2023 el aumento de las transferencias de EPM y el importante aumento del recaudo de ICA en 2023 por el cambio normativo de la ley 2082 de 2021.

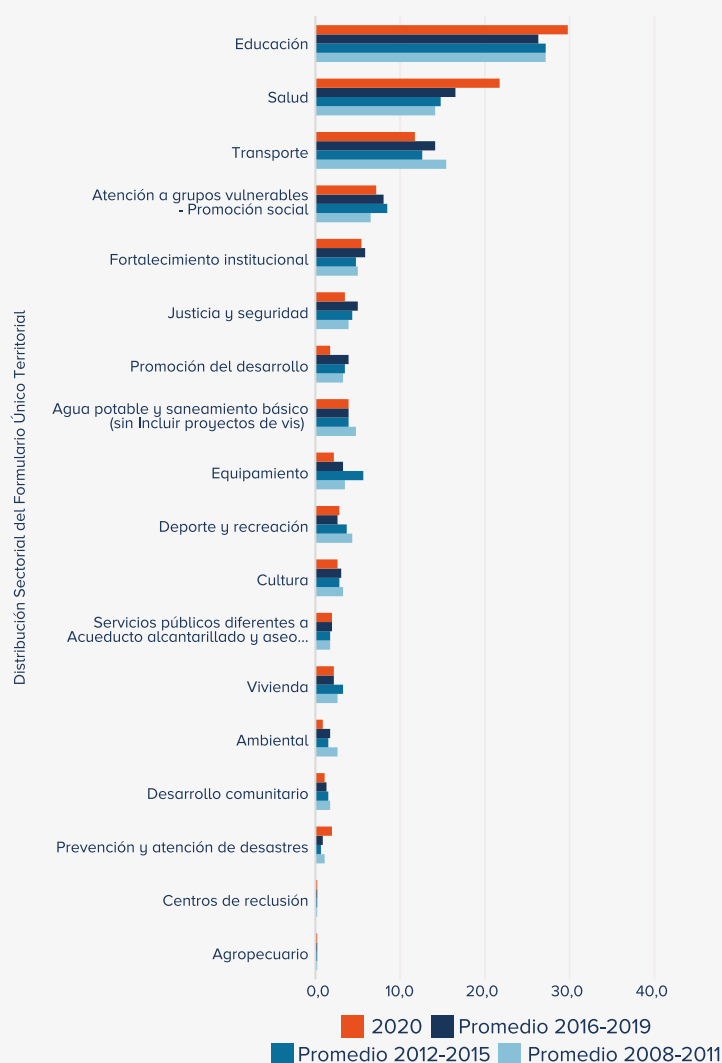
Al analizar la composición sectorial del gasto, se presenta un obstáculo para comparar el periodo 2020-2023 con los periodos de gobierno anteriores. Y es que el año 2021 fue un año de transición entre el Formulario Único Territorial (en adelante FUT) y la Categoría única de información del presupuesto ordinario (CUIPO) que significó un cambio conceptual y de clasificación sectorial del gasto. Por tanto, el análisis comparado, se puede hacer únicamente hasta 2020, de ahí en adelante los reportes del Distrito de Medellín cambian año a año y solo puede hacerse un análisis de proporción de gasto por cada sector en la misma vigencia, pero no entre vigencias.

Finanzas públicas: inversión sectorial 2008-2020

La destinación de estos recursos no cambió en términos de los principales sectores que absorben la mayor parte de los recursos. El sector de educación que en el periodo 2008-2020 tuvo un promedio de 27% del presupuesto, con picos de 35,5% en el 2008

y 31,2 en 2012, alcanzó la cifra de 29,7% en el 2020, relacionado con los gastos asociados a la pandemia para mantener cobertura y las matrículas de estudiantes de educación universitaria.

Gráfico 17. Medellín: distribución sectorial FUT inversión Medellín en porcentaje, 2008-2020



Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del FUT

Salud fue el sector que más creció pasando de un promedio de 15,1% del total del presupuesto en el periodo 2008-2019, y un 21,8% en el 2020 (véase Gráfico 21). Pasó en términos per cápita de representar un gasto de 328 mil pesos en 2019 a un gasto de 425 mil pesos por persona por año, debido esencialmente a las necesidades de atención de pandemia, tanto en la expansión de capacidades humanas, como por insumos e infraestructura. Esto significó que se pasó de 814 mil millones de pesos de gasto en 2019 (en pesos constantes de 2020), a 1.077 miles de millones de pesos, un aumento de 32 pp.

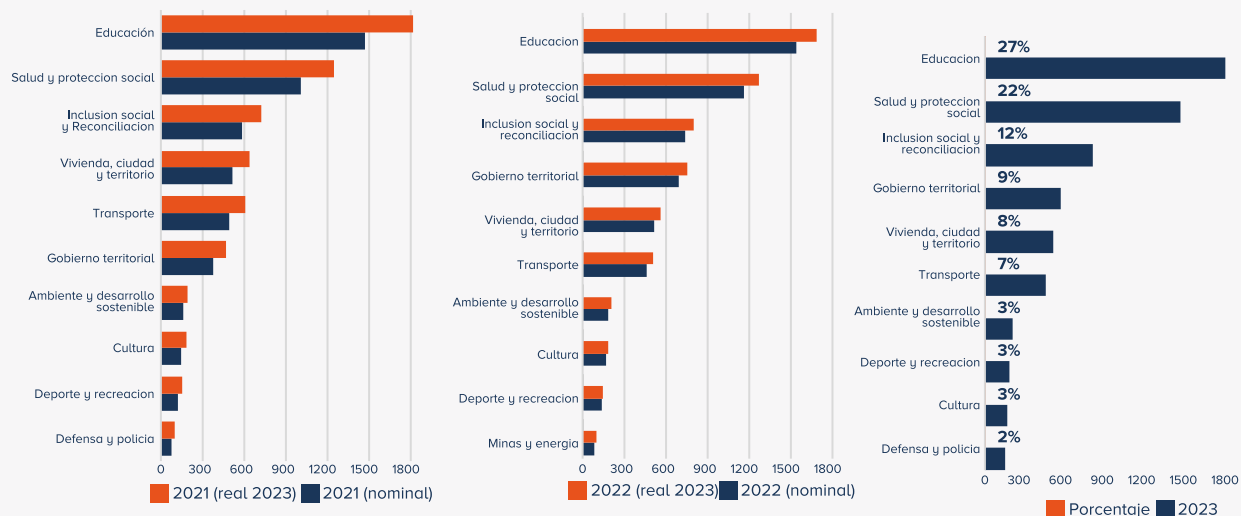
Después de Educación y Salud, en el año 2020 los sectores que más inversión tuvieron fueron Transporte (11,7%), Atención a Grupos Vulnerables (7,2%), Fortalecimiento institucional (5,4%), Agua potable (3,8%), Justicia y Seguridad (3,4%) y Deporte y recreación (2,9). Estos 8 sectores repre-

sentaron el 85.8% del total de la inversión en 2020 (véase Gráfico 15). Los sectores que más impacto tuvieron a la baja frente al promedio de participación en el cuatrienio 2016-2019 fueron los de: Promoción del Desarrollo (57%), Medio Ambiente (46%), Justicia y Seguridad (30%) y Centros de reclusión (23%). Los que mayor incremento tuvieron en la participación del total de la inversión frente al cuatrienio anterior (2016-2019), fueron los sectores de: Prevención y atención de desastres (102%), Salud (32%) y educación (13%).

Finanzas públicas: inversión sectorial 2021-2023

La inestabilidad en el reporte de la nueva clasificación sectorial hace difícil la comparación con periodos previos en sectores como Seguridad y Justicia y la inversión en servicios públicos domiciliarios se ha separado de vivienda.

Gráfico 18. Medellín: gasto sectorial año 2021-2023 a precios corrientes y reales (base 2023)



Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del CUIPO

El sector salud bajó su participación entre 2020 y 2021, pero se incrementó (en precios reales de 2023) en 2022 y 2023 a los mismos niveles del año de la pandemia (1.4 billones de pesos). En Educación la inversión muestra un deterioro en los valores a 2023 (1.8 billones de pesos) que no alcanzan los niveles de 2020 (1.9 Billones de pesos), adicionalmente se mantienen el peso del sector en la inversión total que significa 27 de cada 100 pesos.

El sector que más deterioro tiene frente a una tendencia creciente en el periodo 2015-2018, es el de transporte, que en el periodo permanece en torno a los 450 mil millones y venía de promedios cercanos a los 500 mil millones de pesos. Hacer comparaciones para periodos previos de rubros como Gobierno Territorial es imposible, de hecho, tiene un valor de cerca de 500 mil millones de pesos (reales de 2023) en el año 2021, luego sube hasta casi los 700 mil millones de pesos (692 mil millones reales de 2023) y en 2023 baja a un nivel de 454 mil millones de pesos.

Hay sectores en los que la ciudad debe hacer un esfuerzo mucho mayor en los siguientes años y son: inclusión social, transporte y medio ambiente. En inclusión social los cerca de 777 mil millones de pesos de 2023 siguen siendo insuficientes para la grave realidad de hambre y pobreza extrema que quedó después de la pandemia, y para corregir un grave problema de progreso social que la ciudad arrastra desde el cuatrienio 2016-2019 que la pandemia y la mala priorización de recursos de la administración anterior empeoraron.

Una ciudad con más de la mitad de los niños naciendo en territorios que están por debajo de la media de la Pobreza Multidimensional, una cantidad creciente de jóvenes desempleados y que no estudian (en especial mujeres), un aumento de la población adulta mayor sin pensión (a la espera del aumento de las cobertu-

ras anunciadas en la reforma pensional) y la ciudad grande de Colombia con mayor monoparentalidad femenina, son factores para los que este volumen de recursos está muy limitado.

En transporte la recuperación del déficit estructural que arrastra el Metro de Medellín por la pandemia y los sobrecostos aún no precisados del Metro de la 80 (incluyendo un programa de protección a moradores consistente con la política aprobada en 2019) son los principales retos financieros que deben resolverse, para un sector que es la llave para la accesibilidad a mejores empleos y vivienda asequibles.

Y por último, la financiación de la adaptación al cambio climático. La ciudad debe enfocarse en adaptarse a una realidad de un régimen de lluvias con picos cada vez más pronunciados, sobre unas laderas impermeabilizadas que aumentan los riesgos de avenidas torrenciales, de desbordamiento de quebradas y del canal central del río Medellín (incluyendo las posibilidades de socavamiento de las vías del metro y de la inundación del sistema vial). La ciudad debe tomar en serio, el próximo gran reto de convertirse en una ciudad porosa que pueda manejar los nuevos caudales de un ciclo de agua cambiante.

Finanzas públicas 2020: destinación recursos de Empresas Públicas de Medellín

Los recursos originados en los excedentes de EPM, han representado en promedio el 22% del total de los ingresos del Distrito de Medellín en el periodo 2008-2024. El periodo 2020-2023, significó un cambio drástico en las condiciones establecidas en el Acuerdo Municipal 69 de 1997 y el convenio marco de relaciones Municipio de Medellín y EPM.

La inestabilidad inédita de la gerencia de la compañía (3 gerentes en propiedad -uno

de ellos duró 1 semana en el cargo- y 2 interinos -uno de ellos que duró un par de días-), la renuncia colectiva de 8 de los miembros de la junta directiva, el nombramiento de funcionarios con hojas de vida con experiencia laboral en compañías de una escala muy diferente a EPM y el intento de modificar el objeto social de la compañía significaron un cambio radical del manejo técnico de la compañía.

Adicionalmente, las consecuencias legales indeseables y el aumento de los tiempos de construcción asociados a las decisiones contra los contratistas y las compañías de seguros significaron un ambiente de inestabilidad inédito para la compañía. Esto significó la entrada de un nuevo contratista en condiciones de ausencia de competencia que significaron una curva de aprendizaje y cambio de los cronogramas muy peligroso para la estabilidad del sistema eléctrico nacional.

Desde una perspectiva financiera, la estabilidad financiera de la Alcaldía de Medellín, depende más de los recursos de EPM. A pesar de ello, el Acuerdo Municipal 69 de 1997 que transformó a EPM en una Empresa Industrial y Comercial del Estado propiedad del Municipio de Medellín (hoy Distrito de Medellín), no se pronuncia en torno al uso de las transferencias. Tampoco el convenio marco de relaciones Municipio de Medellín y EPM, se pronuncia al respecto, más allá de generar participación de EPM en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo y el alineamiento con la misionalidad de la Empresa.

Los buenos resultados históricos de EPM generaron durante casi una década a que los presupuestos del Distrito de Medellín tuvieran niveles de gasto e inversión superiores a otras grandes ciudades del país, sin que los ciudadanos y las empresas hayan tenido que hacer un esfuerzo fiscal superior, de hecho, el recaudo de ICA por empresa formal registrada en la ciudad

venía bajando hasta la reforma introducida por la ley 2082 de 2021. Además, la falta de actualización de los valores catastrales como base para la liquidación del IPU, han puesto a este impuesto por debajo del liderazgo histórico en recaudo per cápita.

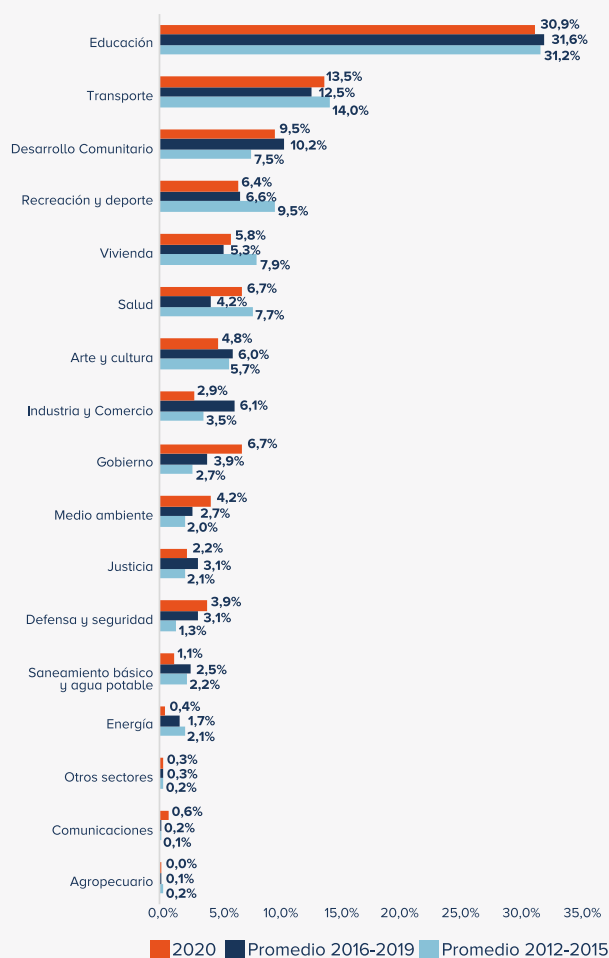
Es reiterativo el tratamiento que se le da a los recursos de EPM, presupuestalmente hablando, como rentas ordinarias. De hecho, estos recursos que provienen de la incertidumbre propia de la actividad empresarial (como lo demostró la contingencia de Hidro Ituango) financian gastos corrientes (práctica legal por demás).

Sin embargo, las condiciones de riesgo propias de la actividad a la que está enfrentada EPM, hacen que los recursos allí generados, debieran tener un carácter de extraordinarios. Los riesgos más importantes a los que se enfrenta EPM son: los cambios de norma en los mercados que opera, debilidad del gobierno corporativo frente a la corrupción y el desgreño administrativo, adquisición de inversiones nacionales -AFINIA- y extranjeras con altos niveles de incertidumbre -Antofagasta o Panamá- y el cambio climático. Por tanto, la ciudad debe abocar una reflexión en torno a la destinación de dichos recursos, que deberían estar orientados, prioritariamente, a la formación bruta de capital, o a actividades con un alto retorno social.

Adicionalmente, se debe abordar si el esfuerzo financiero que hace la compañía para pagar utilidades año tras año a la ciudad que es su dueña, ¿está afectando la posibilidad de crecimiento y estabilidad operativa? Además la región, y en especial las zonas del país donde se generan los servicios ecosistémicos ¿están recibiendo los beneficios y compensaciones equivalentes a los costos que para ellas tienen? A partir del año 2021, la compañía y el distrito realizaron un cambio de reporte que hace difícil hacer la trazabilidad de la destinación presupuestal de los recur-

sos comparando la asignación 2020-2023 con los periodos previos. Sin embargo, al comparar el año 2020 (véase Gráfico 18) con los dos periodos precedentes, se mantiene la tendencia de la última década de utilizar los recursos prioritariamente para educación, que representó el 30,9% del total de los 1,5 billones de pesos proyectados (462 mil millones de pesos).

Gráfico 19. Medellín: inversión distribuida por sectores originada en recursos de EPM, 2012-2015, 2016-2019 y 2020



Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subsecretaría de Información

El siguiente rubro de mayor importancia es transporte que alcanzó el 13,5% en 2020, 1 punto (pp) más que en el promedio del cuatrienio 2016-2019. El principal rubro que se financia es por 111 mil millones de pesos en obras complementarias de la avenida 80, más allá de los recursos que desde el periodo 2016-2019 se destinaron para la construcción de los intercambios de ese eje vial. Estos recursos se originaron en la venta de las acciones que EPM poseía en ISAGEN. Adicionalmente, se destinaron 24 mil millones para malla vial, 12 mil millones para vías peatonales, y 14 millones entre construcción y fortalecimiento del Metroplus.

En el año 2020, el primer año de esta administración, los dos rubros con recursos de EPM que más crecieron frente al promedio de participación del periodo 2016-2019 fueron: Comunicaciones (aumento un 299% en participación) y Gobierno (creció un 72% en participación), mientras que salud, en año de pandemia creció en un 59%. No fue así al final del periodo 2020-2023, fueron las secretarías de Gobierno (311%), Movilidad (265%), Gerencia del Centro (191%), Buen Comienzo (174%), Juventud (143%), Planeación (122%), DAGRED (75%) y Comunicaciones (72%).

Los recursos de EPM financiaron durante el cuatrienio 649 códigos de proyecto con recursos ejecutados. En promedio cada proyecto recibió 2.416 millones de pesos. Hay proyectos tan importantes como consolidación de la educación terciaria (59 mil millones) ó Apoyo al acceso a la educación superior (41 mil millones) o construcción del corredor vial de la avenida 80 (37 mil millones). Pero también hay objetos tan imprecisos, desalineados con la fuente de EPM y propios del funcionamiento como: Necesidades de vivienda funcionarios de la Alcaldía (22 mil millones), Fortalecimiento de Telemedellín (4.565 millones), Normalización de la cartera (4.500 millones), Administración y conservación de activos (4.476 millones), Actualización del Censo Cata-

tral (4.124 millones), Fortalecimiento de la Política de Gobierno Digital (4.118 millones), Divulgación de Plan de Desarrollo (2.078 millones), Fortalecimiento del despacho del alcalde como institución abierta y cercana a la gente (1.886 millones) compromiso con la identidad del ser (988 millones) o mejoramiento de la sede de la secretaría de Movilidad (295 millones).

Las utilidades de EPM surgen de los servicios ecosistémicos provistos en parte por familias campesinas de las comunidades

rurales de Antioquia y de los esfuerzos de pago de una familia de Aranjuez que elige entre comprar proteínas y pagar los servicios. ¿Se justificó en el cuatrienio 2020-2023 poner 4.565 millones provenientes de esos esfuerzos en fortalecer a Telemedellín ó 1.886 para fortalecer el despacho del alcalde? ¿Esas inversiones mejoran la calidad de vida de la ciudad? Esas son las preguntas que cada ciudadano, funcionario y tomador de decisiones debería hacerse al convertir estos recursos en fuente para financiar gasto corriente.

Tabla 4. Distrito de Medellín: inversiones de recursos provenientes de utilidades de EPM por unidad ejecutora, 2020-2023

Unidad ejecutora	2020	2021	2022	2023	Total
Hacienda	371,935,045,025	303,121,628,024	388,309,386,409	331,297,309,295	1,394,663,368,753
Educación	233,893,713,914	166,746,877,805	211,927,201,940	302,847,581,281	915,415,374,940
Inclusión social	159,178,550,132	138,799,218,256	170,323,377,162	221,864,488,563	690,165,634,113
Infraestructura física	200,523,208,163	85,504,158,379	142,579,603,509	85,589,322,497	514,196,292,548
Salud	77,655,539,760	71,053,279,671	150,071,281,362	144,930,272,587	443,710,373,380
Desarrollo económico	35,678,706,104	119,426,908,664	98,772,559,509	68,165,727,601	322,043,901,878
Cultura	64,180,258,127	87,714,279,298	64,903,233,997	70,529,564,241	287,327,335,663
Buen Comienzo		48,036,283,663	71,343,116,278	131,549,718,554	250,929,118,495
Gestión Territorial	44,299,471,278	52,752,606,795	91,372,810,171	61,428,526,860	249,853,415,104
Seguridad	66,373,573,340	23,678,116,900	126,914,546,767	26,114,310,151	243,080,547,158
Medio Ambiente	39,215,761,567	30,885,727,730	47,003,869,025	66,197,072,193	183,302,430,515
Innovación digital		61,603,086,731	44,666,795,847	36,174,513,463	142,444,396,041
Movilidad	14,489,731,550	20,172,479,758	46,602,471,637	52,856,822,249	134,121,505,194
No violencia		26,681,062,937	28,403,144,913	24,577,645,769	79,661,853,619
Participación ciudadana	15,753,141,141	18,696,341,488	27,038,479,506	14,425,922,194	75,913,884,329
Planeación	11,144,573,302	14,490,499,041	22,776,627,538	24,693,369,593	73,105,069,474
Suministros	13,429,921,554	11,909,543,406	28,539,530,777	14,658,065,454	68,537,061,191

Unidad ejecutora	2020	2021	2022	2023	Total
Gestión humana	20,245,805,559	28,515,861,447	9,385,806,627	7,457,314,978	65,604,788,611
Comunicaciones	9,416,532,290	14,819,372,580	20,671,781,561	16,205,934,565	61,113,620,996
Mujeres	10,551,343,868	10,090,320,635	18,915,813,538	10,562,367,622	50,119,845,663
Juventud	4,796,658,518	9,603,706,647	9,987,795,906	11,640,581,821	36,028,742,892
DGRD	3,714,249,852	1,461,479,955	5,357,940,414	6,493,122,276	17,026,792,497
Privada			2,320,915,521	3,598,210,320	5,919,125,841
Gerencia del centro		919,556,765	1,611,406,545	2,675,999,925	5,206,963,235
Evaluación y control	749,121,150	700,848,594	730,666,690	561,311,062	2,741,947,496
General		391,466,070		1,609,572,930	2,001,039,000
Gobierno				1,627,618,932	1,627,618,932
Gran total	1,397,224,906,194	1,347,774,711,239	1,830,530,163,149	1,740,332,266,976	6,315,862,047,558

Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subsecretaría de Información

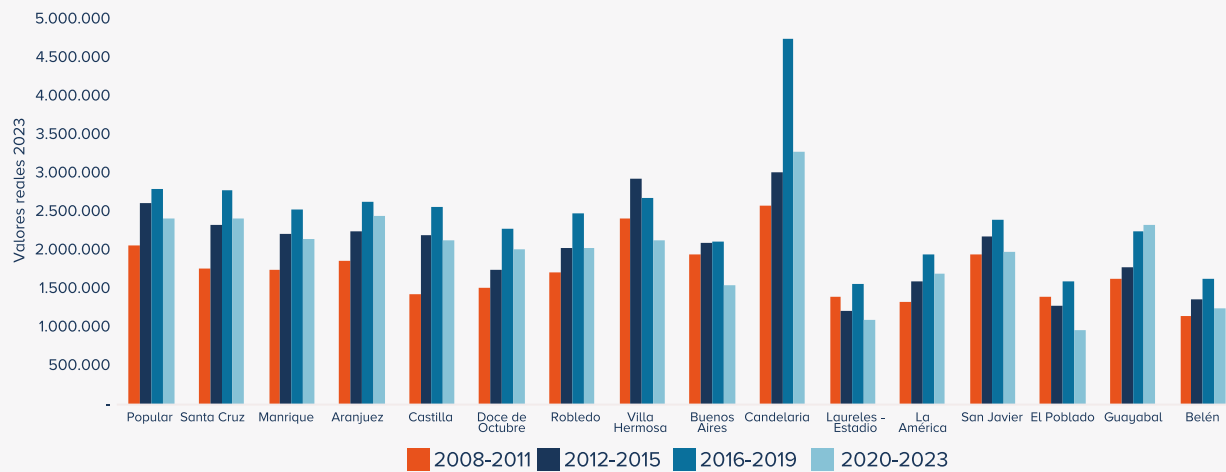
Finanzas públicas: inversión territorializada
La inversión en pesos constantes (del año 2023) para el periodo 2020-2023 ha sido en promedio per cápita menos en todas las comunas de la ciudad frente a los periodos administrativos comprendidos entre 2008-2019 (véase Gráfico 19), a excepción de Guayabal. Las caídas más grandes se presentaron en La candelaria (que además es la comuna de mayor inversión), Laureles-Estadio y el Poblado.

Las comunas (a parte de la Candelaria) que habían liderado los mayores niveles de inversión per cápita habían sido Popular, Santa Cruz, Villa Hermosa y San Javier, fueron reemplazadas en el periodo 2020-2023 por Aranjuez y Guayabal. A pesar de la narrativa del gobierno (2020-2023) supuestamente centrada en rescate de lo social y en la inversión en territorios históricamente abandonados, las inversiones no han tenido

crecimientos significativos en zonas de altos índices de Pobreza Multidimensional o de alto desempleo abierto o juvenil como son Popular (-14%), Santa Cruz (-13%), Villa Hermosa (20%) o San Javier (17%).

Los serios problemas de la priorización de recursos de inversión en el periodo 2020-2023, que se vieron reflejados (entre otros) en los malos resultados de la distribución de beneficios asociados a la plataforma Medellín me cuida, o el cierre de programas como Centros Vida. Esta priorización debería ponerse en función de la evolución de indicadores como el índice de Pobreza Multidimensional, que se incrementó en mayor medida en Santa Cruz, Castilla, Manrique y en Villa Hermosa. Siendo Santa Cruz y Villa Hermosa los territorios urbanos un IPM más alto, pero no con los mayores incrementos en inversión pública (véase Gráfico 19).

Gráfico 20. Medellín: promedio anual de inversión per cápita en comunas, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 y 2020



Fuente: elaboración propia del CVP con información de Medellín Cómo Vamos y de la Subsecretaría de Información

Con respecto al territorio rural de Medellín, en el Gráfico 20 se presenta la inversión promedio per cápita para cada corregimiento. Debe tenerse en cuenta que, además de la revisión de la estructura político-administrativa originada por la transformación de Medellín de Municipio a Distrito, la ciudad está en mora de realizar un ajuste de los límites físicos y condiciones de lo corregimental. Este ajuste originado en un estudio de 2019 de la Universidad Nacional, significaría modificar los actuales límites entre las comunas y corregimientos, y crear nuevas comunas (Calasanz, el Volador, El Poblado Sur y San Antonio de Prado).

Este cambio debe estudiarse, con el fin de poder tener una mayor precisión a la hora de poder diferenciar los territorios urbanos de los rurales, que con los actuales límites, se hace difícil debido a la densificación urbana de las cabeceras corregimentales de San Antonio, San Cristóbal y Altavista, así como, la expansión urbanística por segunda vivienda y mezcla informal de usos en Santa Elena.

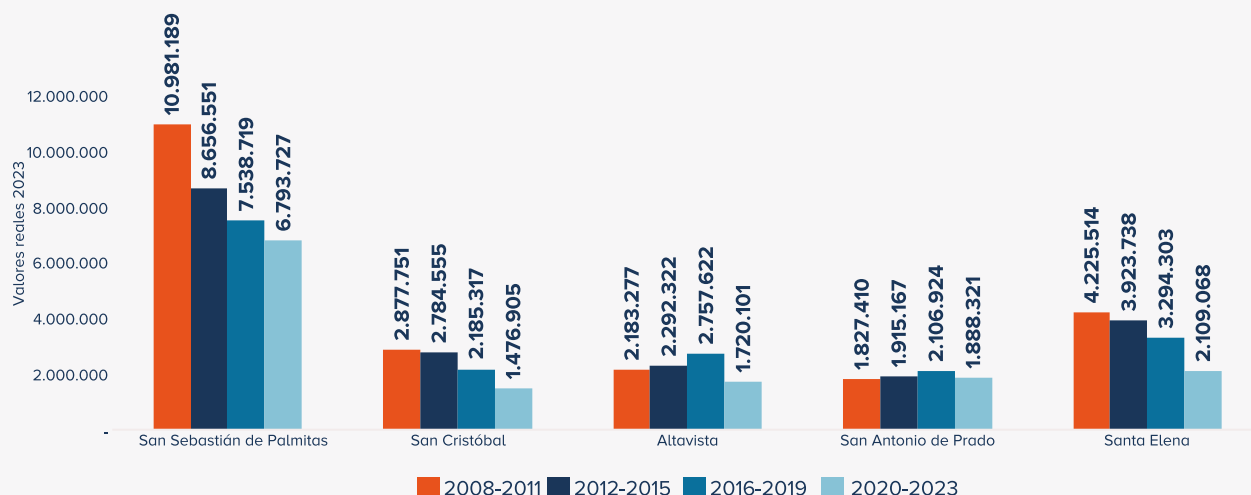
Más allá de esta necesidad de modificar la división político-administrativa y con la organización existente, se puede ver como la inversión per cápita, en los corregimientos de menor densidad y mayores usos típicos de la ruralidad (Palmitas y Santa Elena), es mayor que en los otros tres corregimientos, pero estructuralmente decreciente para todos los corregimientos. Este fenómeno se da a tasas más altas en los corregimientos (-19% en promedio frente a 2016-2019) que la disminución de los recursos para las comunas (-25% frente a 2016-2019). Altavista (-36%), San Cristóbal (-32%), y Santa Elena (-38%) sufrieron disminuciones per cápita de la inversión de más del 30% frente al cuatrienio anterior.

Al analizar este fenómeno desde la perspectiva de la población, en el caso de Palmitas se pasó de 3.914 habitantes en 2008 a 7.819 en 2019 y a 8.885 en 2020 (un 50% más en el periodo 2008-2020). Mientras que Santa Elena pasó de 12.526 habitantes en 2008 a 26.464 en 2020 (un 111% más). Del mismo modo, en el periodo 2008-2020, la población creció un 181% en San Cristóbal, un 53% en Altavista y un 45% en San Antonio de Prado.

Las principales propuestas del Plan de Desarrollo “Medellín Futuro” para la ruralidad estaban asociadas a: el aumento en 3 pp de la cobertura de acueducto y 5,4 pp en alcantarillado, 642 viviendas con soluciones de suministro de agua potable y 1.931 viviendas conectadas a soluciones de alcantarillado, 500 soluciones de vivienda, impedir que crezca la brecha en IPM rural-urbana.

La mayoría de estas propuestas están incorporadas en la línea 4 Eco-ciudad, Componente 4,5 Corregimientos y Desarrollo Rural Sostenible, estaban muy lejos de las necesidades de estos territorios para enfrentar el deterioro de las condiciones de vida, medidas por el IPM, que significaron un aumento del 218% pasando de un promedio de IPM rural de 12,7 en 2019 a 40,6 en 2020.

Gráfico 21. Medellín: promedio anual de inversión per cápita en corregimientos, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 y 2020-2023



Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información de la Subsecretaría de Información

Modelo de gestión pública de Medellín y su conglomerado

El modelo de gestión pública de Medellín incluye además de la administración central del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, 44 entidades adicionales -eran 39 entidades en 2020- (véase Tabla 4) vigiladas por la Contraloría General de Medellín-CGM, entre ellas 6 entidades con transferencia del ente central (6 en 2020) y 11 entidades descentralizadas del nivel local controladas directa o indirectamente en los sectores de Servicios Públicos (10 en

2020, entra nueva AFNIA), 4 en Transporte (4 en 2020), 3 en Salud (continúan las mismas de 2020), 5 en Educación (4 en 2020, se reclasificó la BPP), 6 en TIC (había 3 en 2020, se sumaron EMTELCO, Orbitel e inversiones TELCO), 8 clasificadas como otras entidades (había 8 en 2020, se reclasificó BPP).

Tabla 5. Entidades sobre las que ejerce control fiscal la Contraloría General de Medellín y que integran el conglomerado público

Sector	Entidad	2020	2023
Central	Distrito de Medellín	x	
Entidades con transferencia del ente central	Instituto de Vivienda y Hábitat Mpio. Medellín -ISVIMED-	x	
	Instituto de Deporte y Recreación -INDER-	x	
	Cooperación Internacional -ACI-	x	
	Museo Casa de la Memoria	x	
	Corporación Ruta N	x	
	Agencia para Alianzas Público-Privadas	x	
Servicios Públicos	Empresas Públicas de Medellín E.S.P.	x	
	EMVARIAS E.S.P.	x	
	Aguas de Malambo S.A. E.S.P.	x	
	Aguas Nacionales EPM S.A. E.S.P.	x	
	Aguas del Oriente Antioqueño S.A. E.S.P.	x	
	Aguas Regionales EPM S.A. E.S.P.	x	
	Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P.	x	
	Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P.	x	
	Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. -ESSA-	x	
	Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P.	x	
	Caribemar de la Costa s.a.s. E.S.P. AFINIA		x
TIC	Colombia Móvil	x	
	EdateL S.A E.S.P.	x	
	UNE-EPM Telecomunicaciones S.A. E.S.P.	x	
	Eutelco s.a.s.		x
	Orbitel Sevicios Internacionales s.a.s.		x
	Inversiones Telco s.a.s. TELCO		x
Transporte	Metro de Medellín Ltda.	x	
	Terminales de Transporte de Medellín	x	
	Aeropuerto Olaya Herrera de Medellín	x	
	Metroplús	x	

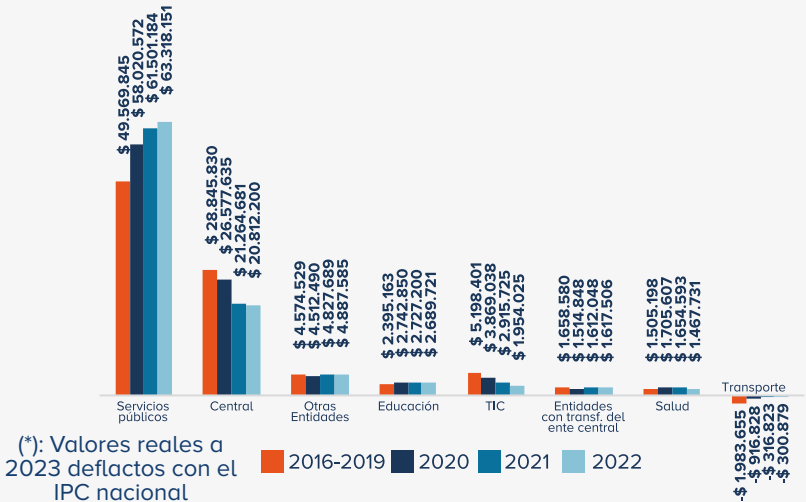
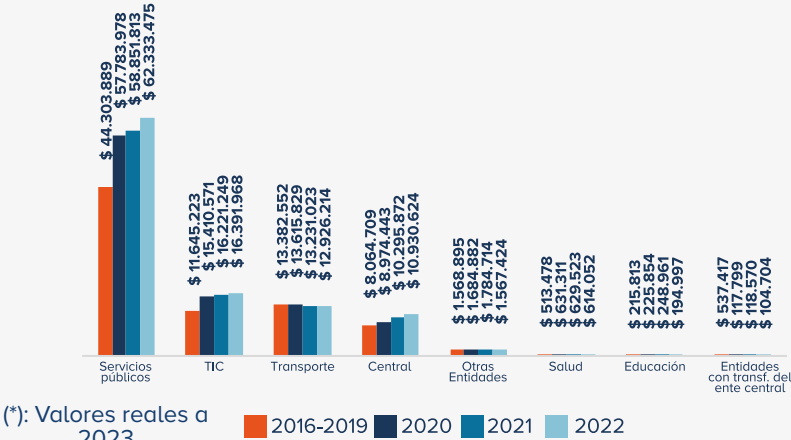
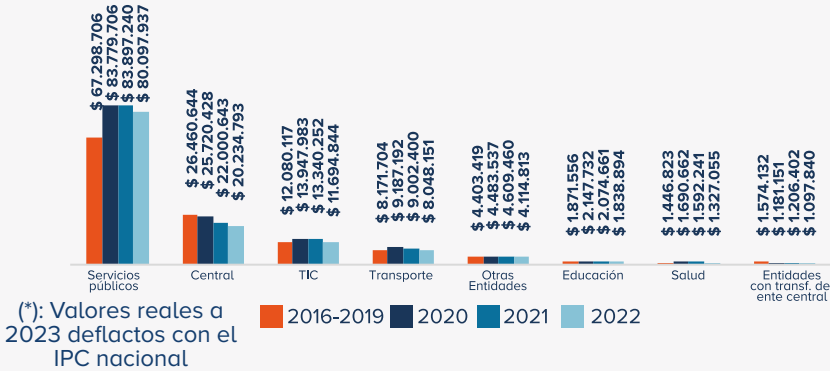
Sector	Entidad	2020	2023
Salud	Hospital General de Medellín E.S.E.	x	
	Metrosalud E.S.E.	x	
	Hospital Concejo de Medellín	x	
Educación	Instituto Tecnológico Metropolitano -ITM-	x	
	Institución Universitaria Tecnológico Pascual Bravo	x	
	Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia	x	
	Agencia para la Educación Superior de Med. Sapiencia	x	
	Biblioteca Pública Piloto de Medellín BPP	x	
Otras entidades	Plaza Mayor Medellín Convenciones y Exposiciones	x	
	Empresa para la Seguridad Urbana -ESU-	x	
	Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-	x	
	Metroparques	x	
	Teled Medellín	x	
	APEV-Administrador Patrimonio Escindido de EEVVM	x	
	EPM Inversiones	x	
	Fondo de Valorización FONVALMED	x	
Total de entidades bajo control de la Contraloría General de Medellín		40	44

Fuente: elaboración CVP con base en información de la Contraloría General de Medellín

El Distrito de Medellín (Municipio de Medellín hasta 2021) suma activos en 2022 por 18.5 billones, pasivos por 6.7 billones y patrimonio de 12 billones (en 2020 eran 19,8 Billones, pasivos por 4,9 billones y patrimonio por 14,8 billones), mientras que los activos de la totalidad de las entidades vigiladas por la Contraloría dentro de las

que se encuentran las del conglomerado público de Medellín, suman 117 billones de activos (véase Gráfico 19), 61 billones en pasivos y 56 billones de patrimonio (En 2020 eran 105 billones en de activos, 53 billones en pasivos y 52 billones de patrimonio).

Gráfico 22. Medellín: activos, pasivos y patrimonio del conglomerado público y controladas por la Contraloría de Medellín, 2020-2019

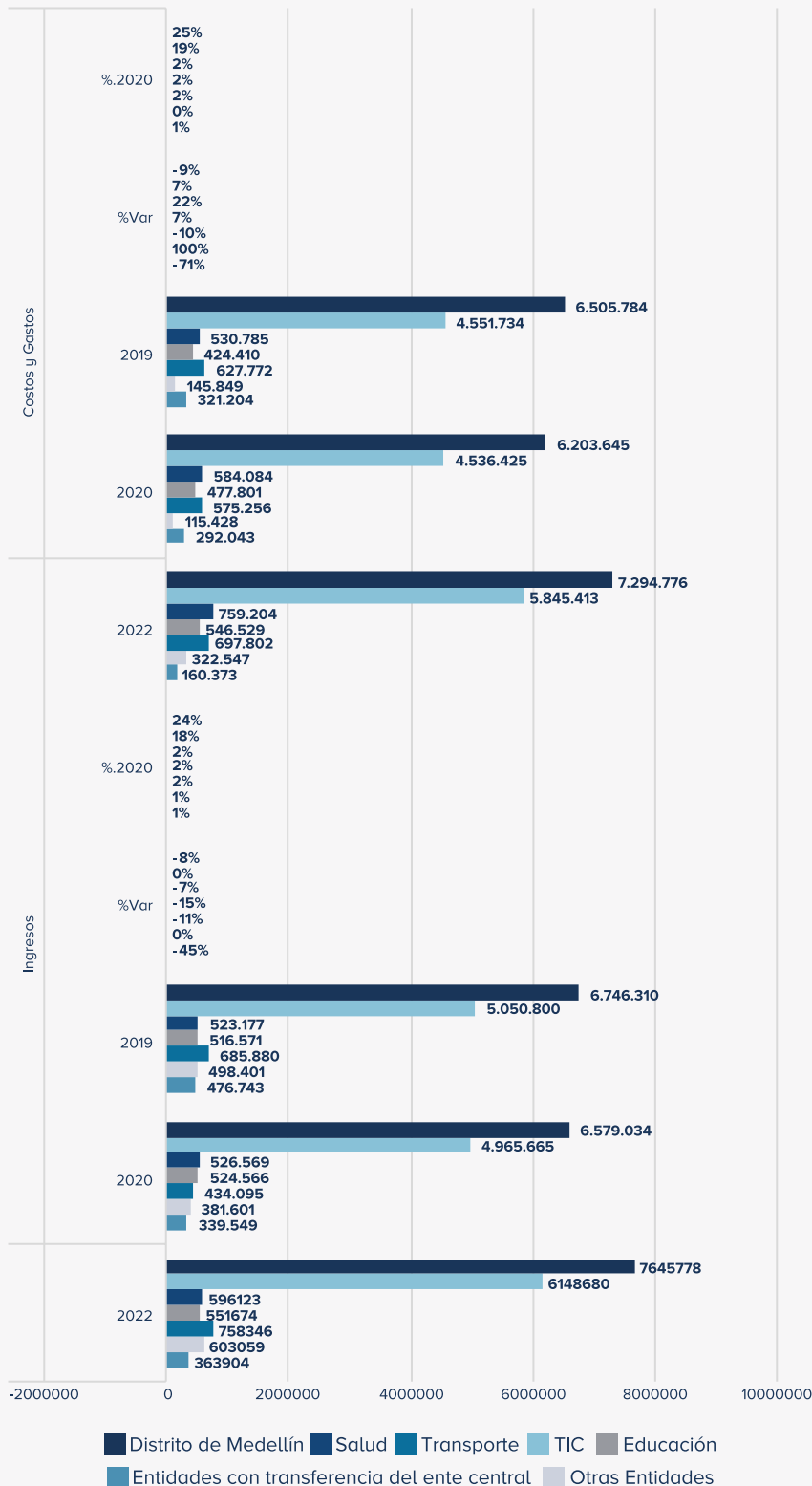


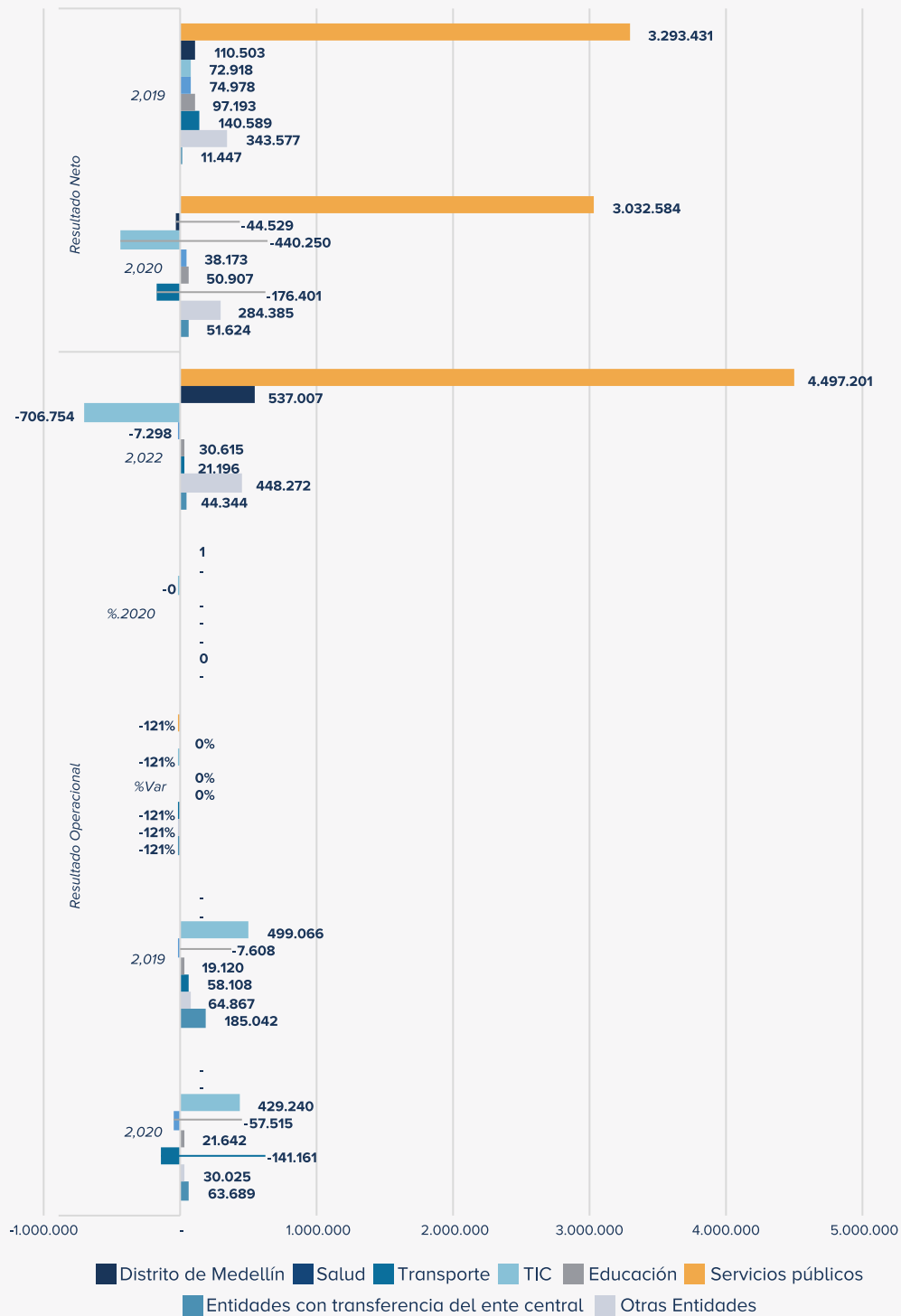
Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del FUT y la CGM

De hecho, el decreto 883 de 2015, regula las relaciones entre el sector central y el sector descentralizado y el Modelo de Gestión Conglomerado Público del Municipio de Medellín, que le entrega al Alcalde la potestad de realizar el direccionamiento estratégico definiendo 6 pilares, a saber: el de Gobierno Corporativo en cabeza de la secretaría de gobierno, Planeación y Gestión coordinado por la Secretaría de Gestión Humana, Ambientes de Control liderado por la secretaría de evaluación y control, Direccionamiento Jurídico en cabeza de la secretaría general, Gestión Financiera coordinado por la secretaría de hacienda, y la Gobernanza de Comunicaciones liderado por la secretaría de comunicaciones.

Así mismo, el decreto 1686 de 2015 que reglamenta las instancias del modelo conglomerado público y el decreto 1700 de 2015, por medio del cual se adoptan los manuales que desarrollan los lineamientos estratégicos de los pilares del modelo conglomerado público, donde se incluyen los manuales de gobierno.

Gráfico 23. Costos, gastos y resultados de entidades controladas por la CGM incluyendo el Conglomerado Público, 2019-2020





Fuente: elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información del FUT y la CGM

En general, el balance de los activos es negativo, tuvieron entre 2019 y 2022 una disminución del 1% en términos reales, mientras que los pasivos se incrementaron un 10% en términos reales (14 billones de pesos en términos nominales netos), especialmente en el sector de servicios públicos, dado que EPM explica 10 billones del total del incremento de ese pasivo y TIC 3 Billones de pesos (véase Gráfico 19).

En el caso de sector TIC del conglomerado, en el caso de Colombia Móvil (CM) y UNE Telecomunicaciones (UNET) tienen una combinación de malos resultados (pérdidas de 1.2 billones en 2021 y 720 mil millones en 2022) y aumento de la deuda (450 mil millones más en UNE entre 2021 y 2022). Las necesidades de recursos han sido superiores en TIC debido a la compra de espectro para prestación del servicio, operación que se llevó delante de forma conjunta con otros operadores del mercado.

Con respecto a los costos, gastos y resultados netos, el balance del periodo 2019-2020, es negativo (véase Gráfico 24). Los costos y gastos se incrementaron en un 24% en términos reales de 2022 (10 billones de pesos corrientes más que en 2022), los ingresos subieron un 28% real (13 billones de pesos corrientes) y los resultados netos tuvieron una disminución de 4% en términos reales (719 mil millones de pesos corrientes más que en 2019).

El sector responsable del aumento de los costos y gastos fue el de Servicios Públicos y en particular EPM, con un incremento de 7 billones de pesos corrientes correspondientes a un 59% en términos reales para Servicios Públicos. Salud también incrementó sus costos y gastos por 228 mil millones de pesos lo que significó un 22% en términos reales, todo ello en razón de la pandemia.

Con respecto a los resultados netos, de forma combinada disminuyeron un 4% entre 2019 y 2022, pero servicios públicos

mejoró un 15% en términos reales, lo mismo que el Distrito de Medellín con una mejora de 365% en los recursos del tesoro.

Los sectores en los que se observó un mayor deterioro de los resultados fueron TIC con una variación negativa de 1.095% (-779 mil millones), transporte con -106% y Salud con 131% menos al comparar 2019 con 2022. En el caso de TIC por las pérdidas de UNE y Colombia Móvil que pasaron de tener utilidades combinadas de 54 mil millones de pesos en 2019, a pérdidas combinadas de 728 mil millones de pesos en 2022.

Así mismo, sucedió con el sector transporte, en el que el Metro de Medellín pasó de tener utilidades de 132 mil millones en 2019 a utilidades de 5 mil millones en 2022, por las restricciones operacionales de la pandemia

Los mayores retos futuros de la administración de la ciudad, están asociadas a tener una empresa centrada en la hidroelectricidad que genera recursos cercanos a un tercio de sus ingresos totales, que son 4 veces los activos del Distrito. La mala experiencia en términos de deterioro de las condiciones del gobierno corporativo en el periodo 2020-2023, llevaron a que EPM tuviera 3 Gerentes en propiedad y 2 encargados en un periodo de 4 años.

Las limitaciones al poder del alcalde contenidas en los acuerdos entre el municipio y las entidades descentralizadas, de las que dependen la administración de los servicios no solo de los habitantes de Medellín, sino de una parte importante del país, deben transitar hacia una estructura que evite la inestabilidad administrativa que se presentó. Además, debe evitar que se seleccionen miembros de junta sin las calidades necesarias y que existan mecanismos de control y responsabilización por los resultados desde el despacho del Alcalde, de forma que se eliminen duplicidades y las organizaciones logren los objetivos

misionales salvaguardando el patrimonio público de la ciudad y asegurando la mejora de la calidad de vida en los territorios y mercados donde operan.

Modelo de gestión pública de Medellín y la estabilidad de sus responsables políticos

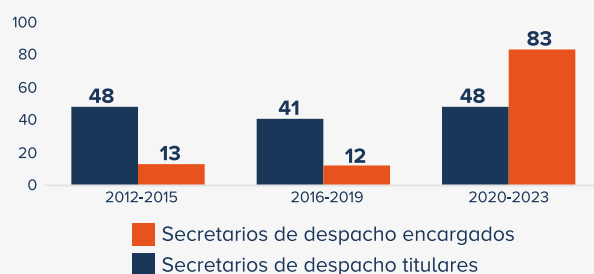
El fenómeno de gestión pública que definió el periodo 2020-2023 fue la inestabilidad administrativa. Los largos periodos de tiempo que las secretarías estuvieron con encargados, la rotación permanente de los cuadros de más experiencia y compromiso político al ritmo de los compromisos electorales de la coalición de gobierno, los errores a la hora de nominar personas sin las calidades o requisitos de los cargos, el uso de la propia administración como mecanismo para acumular la experiencia requerida mínima, fueron manifestaciones del mismo fenómeno.

La mayor presencia de jóvenes y personas de otras regiones del país, le introdujo un nivel de diversidad y pluralismo importante para la ciudad, pero ese elemento simbólico tan potente e ilusionante, terminó siendo borrado por las prácticas poco ortodoxas, la tendencia al lenguaje grandilocuente y la conflictividad permanente y a una administración que literalmente quedó abandonada a su suerte una vez el propio alcalde renunció y tras de él la mayoría de los secretarios más importantes incluyendo el gerente de EPM. En general el proceso de empalme no fue atendido por los funcionarios que llevaron adelante el proceso, lo que hizo muy difícil saber el estado real de los programas y los logros obtenidos.

Las expresiones de cariño por la ciudad y los procesos sociales que a muchos de quienes estuvieron ocupando cargos, les brindó oportunidades, se diluyeron en la contundencia de las renunciaciones, puertas giratorias y encargos permanentes. De hecho, en el periodo 2020-2023 se presen-

tó el número de encargos más grande de la historia de la ciudad en las secretarías del Distrito: 83, frente a 10 en el periodo 2008-2011, 13 en el periodo 2012-2015 y 12 en el periodo 2016-2019. Ni sumando los encargos de las 5 administraciones anteriores se puede llegar a una cifra semejante.

Gráfico 24. Medellín: número de secretarios de despacho según tipo de nombramiento, 2016-2022



Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información Secretaría de Gestión Humana

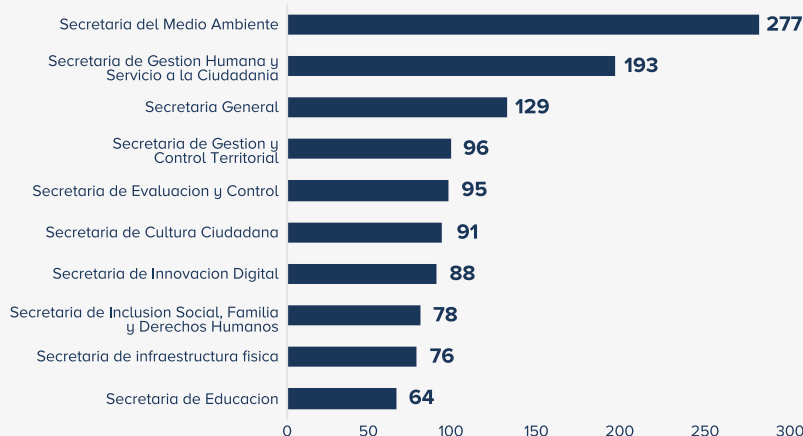
Esto tiene un impacto en la gestión y liderazgo de los secretarios que son los ejes de la gestión, por las siguientes razones:

1. Los procesos se cortan y los funcionarios de nivel subsecretario y de carrera deben ajustarse a cada estilo administrativo.
2. Los tiempos de los equipos se deben invertir en desarrollar informes de empalme y de seguimiento más frecuentemente lo que desgasta el aparato administrativo.
3. Las decisiones que requieren conocimiento del proceso se truncan y demoran, poniendo en peligro la planificación y ejecución contractual.
4. Los costos de operación de la administración se incrementan y el riesgo moral del uso poco ético de beneficios laborales reservados a secretarios del despacho.

5. La interlocución con los ciudadanos y representantes políticos se corta, se fraccionan los procesos, se diluyen los compromisos y se pierde la confianza en las personas que se sabe no van a durar en los cargos.

Existen casos como la secretaría de medio ambiente que tuvo 277 días de encargo de los cerca de 1.400 días que tiene el reporte entre 1 de enero de 2020 y el 27 de octubre de 2023. La secretaría de gestión humana (193 días) y la secretaría general (129 días), también tienen encargos de más de 100 días en el transcurso del gobierno.

Gráfico 25. Medellín: días por secretarías de despachos encargados según secretaría, 2020- 2022



Fuente: Elaboración propia de Medellín Cómo Vamos con información Secretaría de Gestión Humana

En definitiva este es uno de los mayores aprendizajes que le queda a la ciudad. Los proyectos políticos no solo están asociados a la existencia de un liderazgo que se perciba como fuerte o hegemónico, sino a la existencia de equipos de gobierno estables y conocedores de las realidades administrativas y sociales del territorio. Uno de los mayores costos que la ciudad pagará en los próximos años en términos de resultados de política se originaron en la falta de consistencia, continuidad y pericia de quienes rompieron los procesos contractuales y operativos de las secretarías. En definitiva los grandes afectados fueron los ciudadanos de menores ingresos, que supuestamente estaban en el centro del plan de desarrollo 2020-2023.

Conclusiones ¿qué aprendimos de esta pérdida de confianza que se ha producido en Medellín?

La legitimidad democrática parte del mandato que las urnas entregan, sin embargo, ese mandato debe ser refrendado con resultados públicos y con confianza en la manera de llevar adelante el gobierno. La ciudad de Medellín tradicionalmente había sido benevolente con las administraciones locales y especialmente con la imagen positiva de sus mandatarios locales.

Ello a tenido que ver con que, la ciudad tiene un sistema administrativo relativamente compuesto por funcionarios de carrera relativamente más sólido en lo técnico si se le compara con otras ciudades del país

o con la propia gobernación de Antioquia. Sin embargo, en el periodo 2020-2023, la ciudadanía perdió la confianza en el alcalde y en la forma como bajo su liderazgo, el gobierno distrital administró los recursos durante ese periodo de gobierno.

La conclusión esencial, y el mandato fundamental para la administración municipal actual y las que vengan es que se debe recuperar esa confianza. Desde dos perspectivas: [1] la mejora de la transparencia y [2] la mejora de la calidad de vida.

Con respecto a la mejora de la transparencia, para la ciudad ya no es suficiente que el alcalde gane por muchos votos o sea popular. El mayor aprendizaje del periodo 2020-2023, es que la ciudadanía de Medellín no debe y seguramente no entregará nunca más cheques en blanco. Es por ello que la transparencia y el aumento de la participación debe ser la base de la acción de gobierno (más competencia contractual, más participación ciudadana en la administración del conglomerado, más pluralismo en la designación de cuadros).

Con respecto a los resultados públicos, las administraciones tienen que ser conscientes que la ciudad atraviesa por una grave crisis social. Esta crisis tiene unos componentes estructurales asociados a la informalidad, a los bajos ingresos y la inequidad. Pero también ha tenido episodios coyunturales como la ralentización del progreso social en el periodo 2016-2019 en contraste con una mejora más o menos sostenida de la calidad de vida en el periodo 2004-2014. Por tanto, la idea de recuperar el rumbo, al menos en lo social es claramente insuficiente, se requiere construir un rumbo nuevo con base en el mandato ciudadano de las elecciones locales.

A parte de estos 2 grandes retos, se desprenden 5 grandes aprendizajes a tener en cuenta en el ámbito de la gestión pública local: [1] el reemplazo de la lógica de gestión basada en la cooperación público-privada;

[2] La alta rotación de secretarios del despacho; [3] La debilidad del Gobierno Corporativo del Conglomerado Público; [4] La baja calidad en el diseño e implementación de programas públicos y [5] la fragmentación de la acción del estado en un periodo de estancamiento de la disponibilidad de recursos.

Frente al modelo de gestión social de la ciudad basado en una lógica público-privada, no bastaba con reemplazarlo por un modelo de gestión centrado en contratistas sin experiencia en el territorio y con grandes cuestionamientos de transparencia como sucedió con Buen Comienzo, Adultos Mayores ó el corte de zonas verdes de la ciudad. La ciudad debe abrirse a un diálogo social amplio y sereno en la que se hagan preguntas como

- ¿Cuál debe ser el modelo de gestión pública de Medellín?
- ¿Debe institucionalizarse con funcionarios de carrera la prestación de los servicios más que en contratación externa?
- ¿Se requiere más participación comunitaria en las organizaciones no gubernamentales con larga tradición de gestión de programas sociales que han tenido representación empresarial?

Segundo, de la alta rotación de funcionarios de libre nombramiento y remoción, el aprendizaje más lógico es reconstruir los perfiles y apostar por la estabilidad y conocimiento de los cargos con responsabilidad ejecutiva como el eje del logro de los objetivos de gestión. Sin embargo, el problema es más profundo, y viene de la construcción de las coaliciones y de la incapacidad y fragilidad de las organizaciones político-electorales de fundarse más allá de las figuras populares y construir cuadros técnicos lo suficientemente capaces. La alternancia y la llegada de figuras nuevas en democracia no es un problema, de hecho, el pluralismo es uno

de los rasgos más deseables de una democracia sana, sin embargo ello debe estar asociado a responsabilidad frente a las organizaciones ciudadanas y control efectivo y permanente de ciudadanos, medios de comunicación y veedurías.

Los problemas más complejos de la administración pública se generan cuando las organizaciones políticas que logran el poder no cuentan con capacidades de gestión y comprensión técnica y jurídica para su ejercicio.

El aprendizaje es que solo una sociedad vigilante, con una capa de veeduría y medios de comunicación lo suficientemente densa y atada a los intereses de la ciudad, puede generar límites efectivos a formas abusivas maliciosas del ejercicio del poder. Sobre todo porque la Alcaldía debe dejar de ser trampolín para la Presidencia de la República y debe recuperar su carácter de institución que recoge la basura, mantiene las escuelas y provee salud y seguridad.

Tercero, la recuperación de la confianza en la Alcaldía y el alcalde, debe lograrse reforzando los pesos y contrapesos del conglomerado público. El Alcalde de Medellín por la vía del grupo EPM, controlaba en 2023 el 22.8% de la producción de energía del país (4.536 Mwh) y tiene el 14.8% de la distribución y comercialización (2.8 millones de instalaciones), y el 7% de la transmisión (1.081 kilómetros). Eso sin contar, la influencia territorial por la vía de acueductos y alcantarillados operados y de 28 centrales hidroeléctricas lo que ello conlleva en la gobernanza del agua y los servicios ecosistémicos.

El conglomerado público de Medellín es uno de los principales 5 grupos económicos del país, por tanto, la experiencia de lo sucedido en Hidro Ituango en el modelo de selección del operador, la participación del departamento y el riesgo de pérdidas y demoras que se generaron en la gestión 2020-2023

con una alta rotación en la gerencia de EPM, hacen que como sociedad tengamos que cambiar el modelo de gobierno corporativo del conglomerado. Se deben incorporar mecanismos de control que limiten el poder del Alcalde, salvaguarden los objetivos estratégicos, cuiden el medio ambiente y hagan participe del desarrollo y la gestión a las comunidades y usuarios.

La recuperación de la confianza en el conglomerado no vendrá solamente con un cambio de liderazgo, se requieren hechos que construyan institucionalidad y transparencia. Lo que significa en la práctica que el alcalde ceda poder a los ciudadanos y a los mecanismos que estos de forma plural integren para salvaguardar el interés público y la estabilidad de la que depende el bienestar de los medellinenses y buena parte del país, más allá de los vaivenes de cada periodo de gobierno.

Cuarto, la baja calidad del diseño de grandes programas públicos como “Computadores Futuro” o la plataforma “Medellín me Cuida”, son una muestra de la necesidad de guiar la acción del gobierno sobre la base de teorías de cambio claras, que le permitan a la ciudadanía y organismos de control entender el objetivo de las acciones de gobierno, los medios aplicados y los resultados que se esperan. De lo contrario, la aplicación de los recursos puede llegar a generar más frustración e ineficiencias que transformaciones en la calidad de vida.

De hecho, esta fragmentación pasa factura en la racionalidad del gasto público, y en la utilización de recursos extraordinarios como las utilidades de EPM. Preocupa que en ese mar de nuevos programas mal diseñados se enmascaren destinos de recursos que no impacten en la calidad de vida de los ciudadanos.

Muestra de ello es la existencia de programas que tienen objetos tan imprecisos, desalineados con la fuente de EPM y propios del funcionamiento como: Necesi-

dades de vivienda funcionarios de la Alcaldía (22 mil millones), Fortalecimiento de Telemedellín (4.565 millones), Normalización de la cartera (4.500 millones), Administración y conservación de activos (4.476 millones), Actualización del Censo Catastral (4.124 millones), Fortalecimiento de la Política de Gobierno Digital (4.118 millones), Divulgación de Plan de Desarrollo (2.078 millones), Fortalecimiento del despacho del alcalde como institución abierta y cercana a la gente (1.886 millones) compromiso con la identidad del ser (988 millones) o mejoramiento de la sede de la secretaría de Movilidad (295 millones).

Las utilidades de EPM surgen de los servicios ecosistémicos provistos en parte por familias campesinas de las comunidades rurales de Antioquia y de los esfuerzos de pago de familias de toda condición en la ciudad, que a veces deben elegir entre comprar proteínas y pagar los servicios. ¿Se justificó en el cuatrienio 2020-2023 poner 4.565 millones provenientes de esos esfuerzos en fortalecer a Telemedellín ó 1.886 para fortalecer el despacho del alcalde? ¿Esas inversiones mejoran la calidad de vida de la ciudad? Esas son las preguntas que cada ciudadano, funcionario y tomador de decisiones debería hacerse al convertir estos recursos en fuente para financiar gasto corriente.

Quinto y último, la fragmentación de la acción del estado en un periodo de estancamiento de la disponibilidad de recursos. ¿La ciudad puede continuar con un modelo de fragmentación de 250 ó 300 programas y proyectos pequeños e hiperfocalizados o debería pasar a una lógica de 10 ó 15 grandes servicios sociales prestados con recursos del distrito basados en las políticas públicas mejor diseñadas?

Medellín es una ciudad con más de la mitad de los niños naciendo en territorios que están por debajo de la media de la Pobreza Multidimensional, una cantidad creciente de jóvenes desempleados y que no estu-

dian (en especial mujeres), un aumento de la población adulta mayor sin pensión (a la espera del aumento de las coberturas anunciadas en la reforma pensional) y la ciudad grande de Colombia con mayor monoparentalidad femenina, son factores sociales que deberían priorizarse en grandes programas públicos.

Sin embargo, las administraciones públicas de la ciudad han confundido innovación con novedad. La ciudad entró en una carrera por programas nuevos lo que nos ha llevado a la dispersión de la acción del gobierno. Esta lógica tuvo sentido en periodos de gran crecimiento del presupuesto (2004-2011), pero desde hacer más de 10 años la ciudad tiene más o menos los mismos recursos disponibles.

En la práctica tenemos un número creciente de ideas que se convierten en un número creciente de políticas públicas y programas, todos ellos compitiendo más o menos por los mismos recursos. Se configura un juego de suma cero en el que un programa o política recibe recursos y alguien los pierde. La ciudad debe priorizar, pasar a grandes programas sociales que muevan los indicadores de impacto a la vez que optimiza la obtención de recursos fiscales.

Mención especial merecen los ciudadanos de Medellín, y es que los resultados en recaudo tienen como base la arraigada cultura de pago, que a pesar el aumento histórico de la desconfianza en la administración en el periodo 2020-2023 (Véase Gráfico 1) los recaudos de impuestos no se vieron afectados. De ahí que, el activo más valioso que tienen las administraciones venideras es la confianza social.

Pero obras son amores, y esa confianza se debe respaldar con resultados concretos en la mejora de la calidad de vida y con la ruptura completa y permanente con prácticas poco transparentes, que son la manera concreta de retribuir la confianza ciudadana.

Bibliografía

Congreso de la República. (2021) Ley 2082 de 2021, por medio de la cual se crea la categoría de capitales de departamento. Bogotá: Secretaría del Senado.

Martin, G. (2013) Medellín: tragedia y resurrección mafias, ciudad y estado 1975 – 2013. Medellín: La carreta

DAFP (2023) FURAG: resultados del IDI para entidades territoriales colombianas. Bogotá: DAFP.

DNP (2023) Índice de Desempeño fiscal para entidades territoriales. Bogotá: DNP

MCV (2024) Encuesta de Percepción Ciudadana. Medellín: MCV-Proantioquia.

MCV (2023) Encuesta de Percepción Ciudadana. Medellín: MCV-Proantioquia.

MCV (2022) Encuesta de Percepción Ciudadana. Medellín: MCV-Proantioquia.

MCV (2021) Encuesta de Percepción Ciudadana. Medellín: MCV-Proantioquia.

MCV (2020) Índice de Progreso social de Medellín por Comunas y corregimientos 2016-2019. Medellín: MCV-Proantioquia

Capítulo 2.

Percepción ciudadana en el cuatrienio 2020-2023



El valor de la confianza

Usualmente a los gobernantes se les mide en materia de percepción por la favorabilidad en su gestión; sin embargo, revisar la confianza que despiertan en los ciudadanos pone el foco en la gran responsabilidad política de un cargo de elección popular.

Y es que un alcalde no sólo administra el dinero de los contribuyentes —25 billones de pesos para el caso de Medellín en el periodo 2020 – 2023—; también es quien lidera instituciones que determinan la calidad de vida y que tienen la capacidad de crear valor público.

Durante el pasado gobierno, Daniel Quintero —quien aún era alcalde cuando se hizo el trabajo de campo de la Encuesta de Percepción Ciudadana 2023— cerró su periodo de gobierno con un 24% de confianza, cuando los alcaldes de Medellín tuvieron entre 2006 y 2019 un promedio de 59%, ninguno de ellos por debajo del 45%.

Esos resultados evidencian que la confianza entre la ciudadanía y el gobierno 2020-2023 se rompió, y no solo eso, que los ciudadanos se dieron cuenta de algo más, pues 7 de cada 10 consideraron que la corrupción en Medellín aumentó o se mantuvo igual en comparación con el año anterior y, en consecuencia, también tuvieron la insatisfacción más alta sobre cómo se estaban invirtiendo los recursos públicos.

Construir confianza es difícil. A entidades públicas les ha costado años ganar la reputación y el reconocimiento que tienen entre la ciudadanía. En nuestra Encuesta bajaron casi todas las instituciones, con excepción del Metro y el SENA. La imagen favorable de EPM pasó del 90% en 2019 a 74% en 2023; el Área Metropolitana cayó del 92 al 69% y el Inder del 96% al 77%.

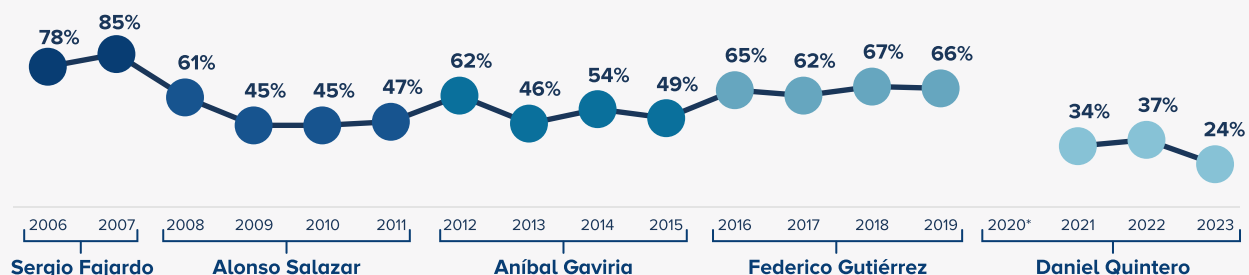
La confianza es uno de los pilares del nuevo Plan de Desarrollo 2024 – 2027 que tiene hoy su último debate en el Concejo de Medellín, reconstruirla requerirá de la excelencia en la administración pública.

Análisis de resultados de la encuesta para el periodo 2020-2023

Durante la última administración, se registraron los tres años con el nivel de confianza más bajo en el alcalde de Medellín desde que se realiza la encuesta, hace 18 años. Al cierre del cuatrienio 2019-2023, solo el 24% de los ciudadanos confiaba en el alcalde de Medellín, mientras que entre 2006 y 2019, el nivel de confianza en el mandata-

rio nunca había descendido del 45%. Si se considera el promedio del cuatrienio, solo el 31% de los ciudadanos manifestó confianza en el exalcalde Daniel Quintero entre 2020 y 2023, en contraste con el 59% de confianza promedio otorgado a los alcaldes de la ciudad entre 2006 y 2019.

Gráfico 1. Medellín: confianza ciudadana en el Alcalde, 2006-2023

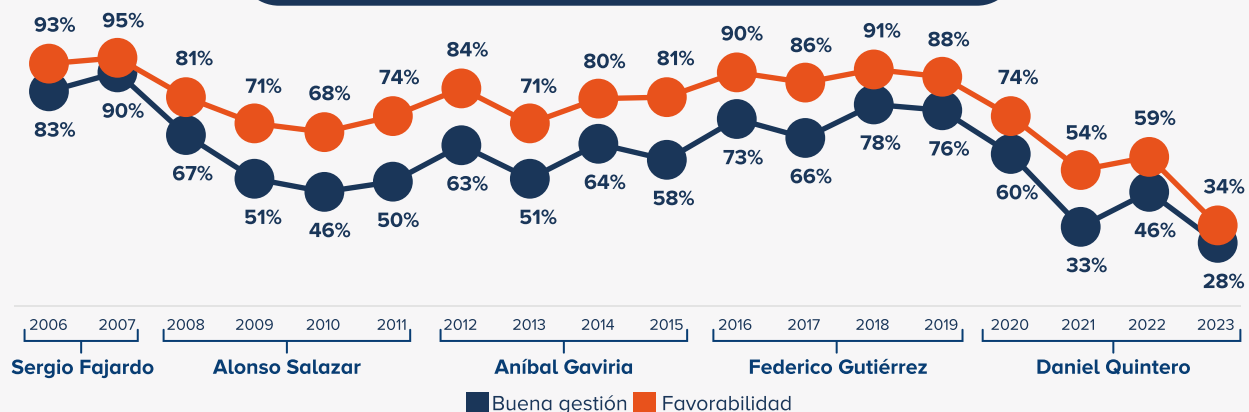


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

La disminución en la confianza en el exalcalde Daniel Quintero se reflejó en una percepción negativa de su gestión y una reducción de su imagen favorable (ver Gráfico 2). La percepción de buena gestión cayó del 60% en 2020 al 28% en 2023, y la imagen favorable del 74% al 34% en el

mismo periodo. Comparando cuatrienios, la administración Quintero tuvo las cifras más bajas desde que se realiza la encuesta: una percepción de buena gestión del 42% y una favorabilidad del 55%, frente al 65% y 82% respectivamente de los alcaldes entre 2006 y 2019.

Gráfico 2. Alcalde de Medellín: percepción de buena gestión y favorabilidad, 2006-2023

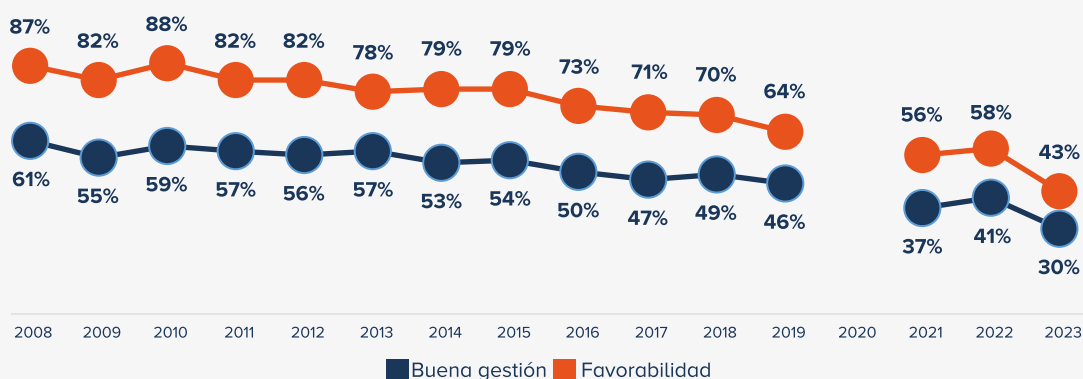


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

Si bien la percepción ciudadana sobre el Concejo de Medellín venía deteriorándose desde hace mucho más de 4 años, fue durante el último cuatrienio que la percepción de buena gestión y favorabilidad de esta institución llegó a los niveles más críticos desde que se incluyó esta pregunta en la encuesta (2008) (ver Gráfico 3). Mientras que la percepción de su buena gestión

fue del 46% al cierre del cuatrienio 2016-2019, al cierre del cuatrienio 2020-2023 fue de apenas 30%. Lo mismo sucede con la percepción de imagen favorable, cerró en 43% en 2023, mientras que en 2019 fue de 64%, también la más baja desde que se incluyó esta pregunta en la encuesta (2008).

Gráfico 3. Concejo de Medellín: percepción de buena gestión y favorabilidad, 2008-2023

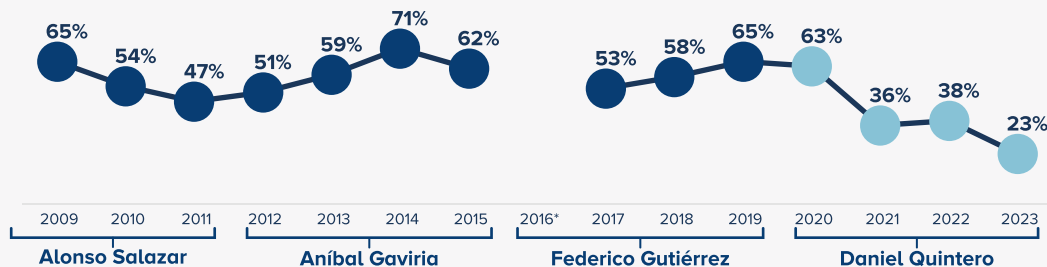


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

La pérdida de confianza en la anterior administración se relaciona con una notable insatisfacción con la gestión de los recursos públicos. Mientras que el cuatrienio 2016-2019 cerró con un 65% de ciudadanos satisfechos con la manera en que se invirtieron los recursos públicos, el cuatrienio 2020-2023 finalizó con apenas un 23% de satisfacción en ese aspecto.

Las cifras de la última administración son las más bajas desde que se incluyó esta pregunta en la encuesta (2009). Entre 2009 y 2019 la menor satisfacción con la inversión de recursos había sido del 47%, mientras que entre 2020 y 2023 descendió a menos de la mitad de ese porcentaje (23%). Asimismo, en promedio, 7 de cada 10 ciudadanos consideraron que la corrupción en Medellín aumentó o se mantuvo igual durante ese periodo.

Gráfico 4: Medellín: ciudadanos satisfechos con la inversión de los recursos públicos, 2009-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

La baja satisfacción con la alcaldía se vio también reflejada en la mayor parte de las instituciones y entidades públicas centralizadas y descentralizadas de Medellín. Estas instituciones ofrecen en general servicios y bienes públicos para un mejor hábitat y calidad de vida de la ciudad.

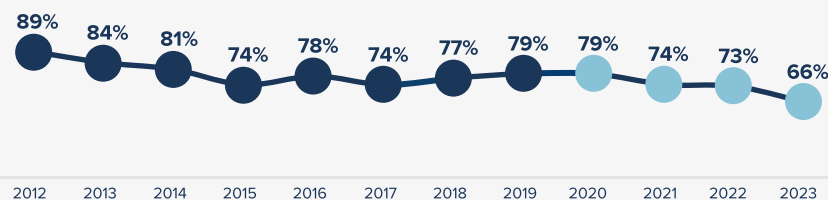
Durante el último cuatrienio se deterioró significativamente la percepción ciudadana sobre la imagen favorable de entidades como el Instituto de Recreación y Deporte (Inder), el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), Empresas Públicas de Medellín (EPM), las Comisarias de Familia, Telemedellín y Metrosalud.

A diciembre de 2023, la administración Quintero alcanzó una eficacia del 64%

en la ejecución del mantenimiento de la infraestructura deportiva del distrito (Alcaldía de Medellín, 2023), esta baja eficacia se reflejó en una menor satisfacción de los ciudadanos con los escenarios deportivos y en una imagen menos favorable del Inder.

Mientras que en 2022 el 69% de los ciudadanos estaba satisfecho con los escenarios deportivos del distrito, en 2023 esta proporción fue del 58% (no se tienen los datos correspondientes a años anteriores). Asimismo, entre 2019 y 2022 se observó un deterioro sin precedentes en la satisfacción con la oferta deportiva y recreativa de Medellín, pasando de un promedio del 80% entre 2012 y 2019 a un 73% entre 2020 y 2023 (ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Medellín: satisfacción con oferta deportiva y recreativa, 2012-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

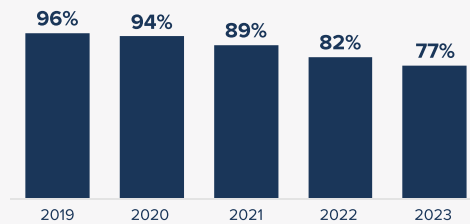
Paralelamente, el Gráfico 6 ilustra como disminuyó la imagen favorable del Inder, pasando del 96% en 2019 a 77% en 2023,

una disminución de casi 20 puntos porcentuales (p.p.).⁶

⁶ Las preguntas sobre la favorabilidad de las entidades y la satisfacción con los servicios que estas prestan no se hacen de manera consecutiva, de modo que los encuestados no asocian directamente la entidad con el servicio recibido, procurando así garantizar la independencia entre las respuestas.



Gráfico 6. imagen favorable del Inder, 2019-2023

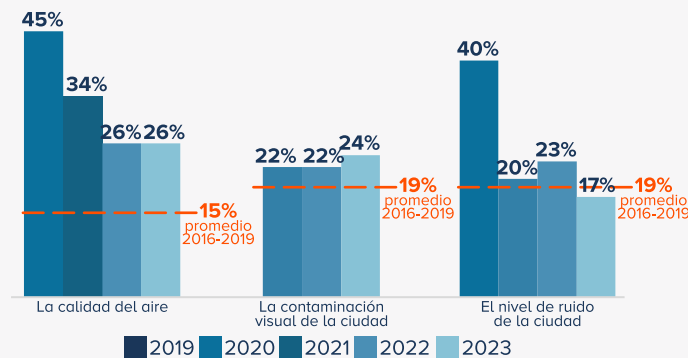


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

La satisfacción con la oferta cultural del distrito también disminuyó durante los últimos cuatro años, bajando del 76% en 2019 al 58% en 2023, lo que representa una reducción de 18 puntos porcentuales. Esto ocurrió a pesar de que, de acuerdo con el seguimiento al Plan de Acción de Medellín, entre 2021 y 2023 se beneficiaron más de 500.000 personas en promedio cada año con el proyecto Implementación de estrategia de acceso para formación de públicos, logrando una eficacia de ejecución promedio anual superior al 100%.

La satisfacción con aspectos relacionados con el medioambiente, si bien no empeoró en comparación con años anteriores, permaneció en niveles muy bajos (ver Gráfico 7). En 2020 las restricciones de movilidad impuestas ante la pandemia del COVID-19 mejoraron la satisfacción con la calidad del aire y el nivel del ruido, pero la reapertura social y económica se tradujo (nuevamente) en un deterioro en la satisfacción con la calidad del aire y los niveles de ruido: en 2023 solo el 17% de los ciudadanos está satisfecho con el nivel de ruido, y el 26% de la población está satisfecho con la calidad del aire.

Gráfico 7. Medellín: satisfacción con aspectos del medio ambiente, 2020-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

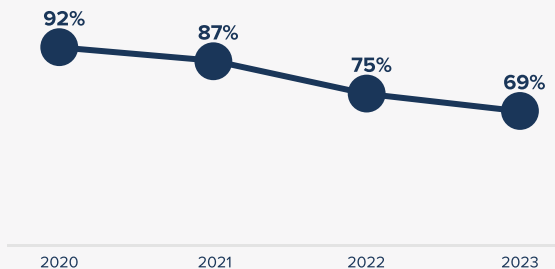
Los indicadores objetivos asociados a la contaminación atmosférica demuestran que esto no es solo un asunto de percepción. El seguimiento a las concentraciones de material particulado PM2.5, realizado por el Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá (SIATA), indica que durante el último cuatrienio se estancó el mejoramiento de la calidad del aire que se había registrado en Medellín entre 2017 y 2019 (AMVA, 2024).

Asimismo, la actualización de los mapas de ruido ambiental realizada por el AMVA reportó que el porcentaje de población urbana afectada por ruido en Medellín aumentó del 9,8% en 2018 al 10,2% en 2022. Además, la mayoría de las estaciones de monitoreo sobrepasan los niveles de ruido permitidos por la norma ambiental durante la noche (AMVA, 2023).

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) actúa como la autoridad competente en la gestión ambiental, movilidad y planificación territorial. Las complejidades asociadas con la administración ambiental del distrito están dentro del ámbito de responsabilidades del AMVA. A pesar de que esta entidad ha realizado avances en materia ambiental, como la implementación del Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire (PIGECA) y la construcción de infraestructura verde, estos esfuerzos no han sido suficientes para revertir la tendencia de deterioro ambiental en el distrito.

Es cierto que el estado del medio ambiente es una responsabilidad que comparten diversos actores y que para lograr cambios significativos se requiere un compromiso más fuerte por parte de todos los involucrados, incluyendo los gobiernos municipales, el sector empresarial y la ciudadanía. No obstante, el deterioro de la imagen favorable de esta entidad durante el último cuatrienio fue considerablemente alto, pasando del 92% en 2020 al 69% en 2023 (una reducción de 23 p.p.).

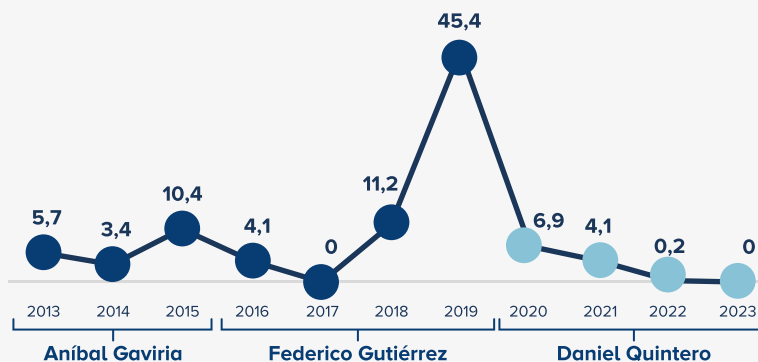
Gráfico 8. Medellín: imagen favorable del Área Metropolitana del Valle de Aburrá-AMVA, 2020-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

Cada municipio del Valle de Aburrá tiene bajo su responsabilidad promover prácticas sostenibles en sus territorios, incluyendo el mantenimiento y la construcción de nueva infraestructura para bicicletas. Aunque en 2023 alrededor de 32 mil personas indicaron que se transportan en bicicleta al lugar donde realizan sus actividades habituales, entre 2020 y 2023 se construyeron apenas 11,1 kilómetros de infraestructura ciclista en Medellín, la cifra más baja de los últimos tres periodos administrativos (ver Gráfico 9). Esto representa un cumplimiento de solo el 28% de la meta de construcción de nueva infraestructura ciclista contemplada en el plan de desarrollo 2020-2023 Medellín Futuro, que era de 39,6 kilómetros.

Gráfico 9. Medellín: kilómetros (km) de ciclo infraestructura construidos por año, 2013-2023

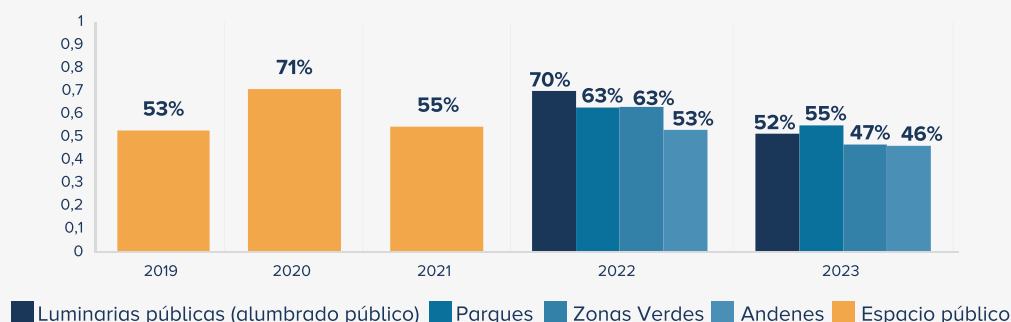


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Secretaría de Infraestructura Física de Medellín.

Paralelamente, al cierre del cuatrienio anterior, se observó una disminución en la satisfacción con los bici-carriles del distrito, pasando del 54% en 2022 al 48% en 2023. Esto indica que en Medellín menos de la mitad de los ciudadanos se sienten satisfechos con la infraestructura disponible para desplazarse en bicicleta, lo cual dificulta una mayor adopción de este medio de transporte (actualmente del 1,8%) y retrasa la transición hacia una movilidad sostenible en el distrito.

Medellín también se encuentra rezagada en la generación de nuevo espacio público efectivo por habitante. Como se indicó en el ICV 2022, a ese año el distrito apenas contaba con 4.8 m² de espacio público efectivo por habitante, un avance mínimo frente a los 4.1 m²/habitante que se tenían en 2012 y muy por debajo de la meta de los ODS, que es de 15 m²/habitante. A la falta de nuevo espacio público efectivo en el distrito se le suma un deterioro en la satisfacción con el alumbrado público, los parques, las zonas verdes y los andenes al cierre del cuatrienio (ver Gráfico 10)⁷.

Gráfico 10. Medellín: satisfacción con el espacio público, 2019-2023



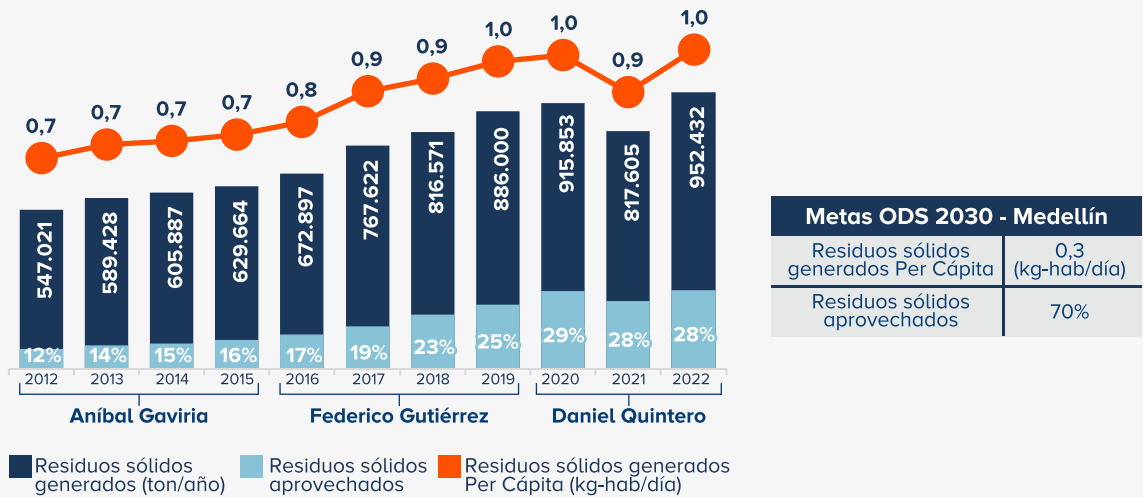
Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

⁷ A partir de 2012, la pregunta sobre la satisfacción con el espacio público se desagregó en diversos componentes para capturar de manera más precisa con qué aspectos se sienten, o no, satisfechos los ciudadanos en relación con el espacio público del distrito.

El sistema de alumbrado público fue uno de los aspectos del espacio público que registró la mayor disminución en materia de satisfacción durante el cierre del cuatrienio. En febrero de 2024, el proyecto de modernización del sistema de alumbrado público en el distrito había alcanzado un avance del 96,3 % de ejecución, con 136.878 luminarias LED instaladas. Sin embargo, debido a problemas de intermitencia, EPM reemplazó más de 29.000 luminarias durante el año 2023, y planea cambiar otras 30.000 en 2024 para subsanar el problema reportado por la ciudadanía en distintos sectores del distrito (EPM, 2024).

Otra problemática que afecta la satisfacción con el espacio público del distrito es la disposición de basuras y escombros en las calles. Aunque la agenda ODS de Medellín busca reducir la generación de residuos sólidos a 0,3 kg por habitante al día para el 2030, durante los último 10 años la tendencia de este indicador ha sido creciente, alcanzando 1 kg por habitante al día desde 2019 (el triple de la meta). Además, el distrito tampoco ha conseguido avances relevantes en el aprovechamiento de los residuos que genera. Si bien la meta ODS establece que el 70% de los residuos generados deberían ser aprovechados, desde el año 2020 este indicador se estancó por debajo del 30% (ver Gráfico 11).

Gráfico 11. Medellín: residuos sólidos generados y aprovechados, 2012-2022

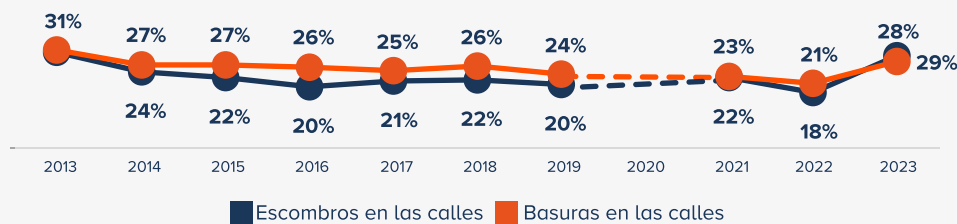


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con información de la Secretaría de Control y Gestión Territorial y la Secretaría de Medioambiente – Alcaldía de Medellín. Tasa calculada con las proyecciones poblacionales Post-Covid 19 del DANE.

El incremento en la generación de residuos observado durante los últimos 10 años estuvo acompañado por una baja satisfacción con el manejo de las basuras y de

los escombros en las calles. Entre 2013 y 2022, la satisfacción con estos aspectos se mantuvo por debajo del 30% y mostró una leve tendencia decreciente (ver Gráfico 12).

Gráfico 12. Medellín: satisfacción con la gestión de basuras y escombros en las calles, 2019-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

No obstante, después de que la satisfacción con estas problemáticas alcanzara mínimos históricos en 2022 (21% para basuras y 18% para escombros) y de que distintos actores del distrito, incluyendo a Medellín Cómo Vamos, denunciaran la deficiente gestión de esta situación por parte de las autoridades competentes, la anterior administración adoptó medidas que generaron en 2023 un incremento en la satisfacción con la gestión de basuras y escombros.

Aunque, los niveles de satisfacción permanecieron por debajo del 30%, el aumento observado en 2023 demuestra que una ciudadanía activa, que realiza control social y denuncia las falencias de la gestión pública puede movilizar acciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes del distrito.

Es importante enfatizar en que la gestión de los residuos sólidos que genera la ciudad no es una responsabilidad que recaer exclusivamente en Empresas Varias de Medellín (EMVARIAS). Si bien esta entidad ejecuta múltiples funciones (entre las que se incluyen la limpieza, recolección, transporte y disposición final de los residuos en el relleno sanitario), la corresponsabilidad de la ciudadanía es indispensable para lograr reducir la generación de residuos en el distrito. La disposición adecuada de los residuos es el primer paso para evitar la generación de puntos críticos de dispo-

sición en las calles, y la correcta separación desde la fuente es el primer paso para incrementar el aprovechamiento de los mismos.

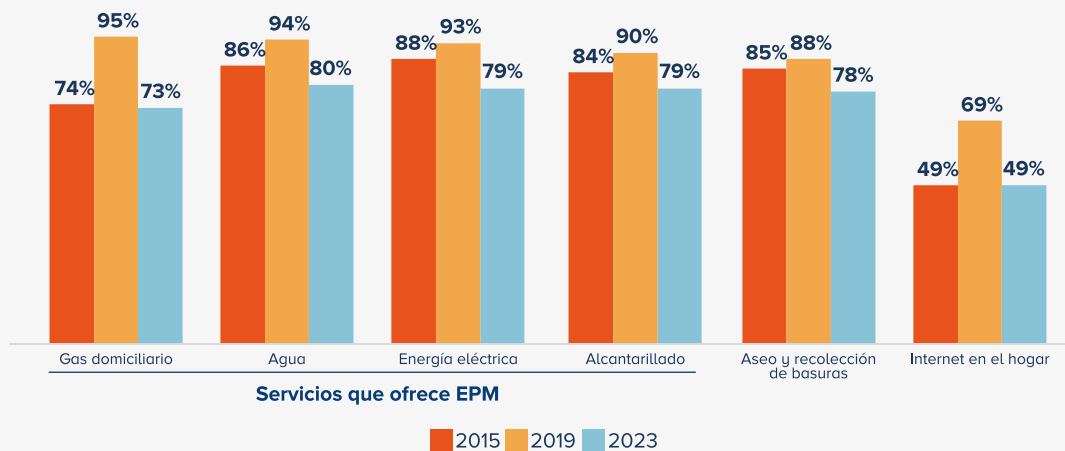
No obstante, para lograr un cambio cultural en materia de gestión de residuos, es indispensable un mayor involucramiento de la ciudadanía liderado por la administración distrital, en estrecha colaboración con organizaciones comunitarias y el sector privado. Para que Medellín sea la “Tacita de plata” se requiere el compromiso de todos.

Medellín también se ha caracterizado por tener la mejor prestación de servicios públicos en todo el país (Superintendencia de Sociedades, 2023). Empresas Públicas de Medellín (EPM) no solo es una de las empresas más importante del país, sino que además es una de las que ha tenido mayor imagen favorable en Medellín. Sin embargo, durante el último cuatrienio la imagen favorable de EPM descendió del 90% en 2019 al 74% en 2023.

Al comparar con las cifras de cierre de las dos administraciones anteriores se observa que los niveles de satisfacción con respecto a los servicios públicos que ofrece EPM fueron los más bajos durante la administración 2020-2023 (ver Gráfico 13).



Gráfico 13. Medellín: satisfacción con los servicios públicos recibidos, 2015, 2019 y 2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

A pesar de que los habitantes de Medellín siguen teniendo una alta satisfacción con los servicios públicos proveídos por EPM, al cierre del último cuatrienio se observa un claro deterioro que explica la pérdida de favorabilidad de la entidad.

El Metro de Medellín fue una de las pocas entidades públicas del distrito cuya imagen mantuvo una percepción favorable alta durante el último cuatrienio. A pesar de registrar una leve disminución durante pandemia, su favorabilidad se mantuvo cerca del 90% al finalizar el cuatrienio, lo que refleja el valor que los habitantes de Medellín depositan en esta institución.

El Metro juega un rol fundamental en la calidad de vida de los habitantes de Medellín y el Área Metropolitana, ya que es el principal medio de transporte utilizado por los ciudadanos (30%), superando en más de 14 p.p. al bus, siguiente medio más usado (16%). Además, de acuerdo con la Encuesta Longitudinal del AMVA, entre 2017 y 2022, el Metro fue el único medio de transporte

cuyo tiempo promedio de desplazamiento se redujo, ahorrándole en promedio 22 minutos a sus usuarios en cada trayecto.

A pesar de estos logros, la afluencia del sistema de transporte masivo aún no se ha recuperado tras la pandemia del COVID-19, lo cual ha generado problemas financieros adicionales para la empresa. A esto se le suma, las dificultades que surgieron por el periodo de confinamiento y las demoras de la anterior administración en transferir los recursos correspondientes para cubrir los déficits de la operación de Metroplús y del proyecto del Tren del Río⁸.

Cuidar al Metro y al Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA) debe ser una prioridad para cualquier administración, lo cual implica también atender otros aspectos que puedan afectar su funcionamiento, como el manejo del Río Aburrá.

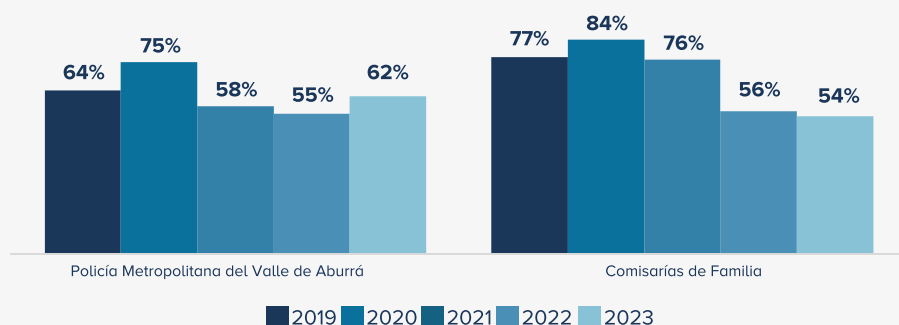
⁸ Para más detalles consultar el informe “La sostenibilidad del Metro de Medellín en entredicho” (Medellín Cómo Vamos, 2022)

En cuanto a la imagen favorable de otras entidades del conglomerado público del distrito, el SENA también se destaca por mantener una percepción favorable durante el cuatrienio. Aunque su gestión se da principalmente desde el orden nacional, su imagen tuvo una disminución en la percepción de favorabilidad, pasando del 96% en 2019 al 83% en 2023.

Por su parte, Buen Comienzo fue incluido en la encuesta por primera vez en 2023, y la favorabilidad de su imagen fue del 74% para ese año. Mientras tanto, Telemedellín es una de las entidades con mayor deterioro en la percepción de favorabilidad de su imagen, pasando del 94% en 2019 al

64% en 2023, lo que representa una disminución de 30 p.p. Algo similar sucedió con Metrosalud, que pasó del 76% en 2019 al 56% en 2023, una disminución de 20 p.p. Por otro lado, la imagen favorable de las entidades que inciden en la seguridad como la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá tuvo algunas fluctuaciones en medio del cuatrienio 2020-2023, llegando a un nivel mínimo de 55% en 2022 y cerrando en un nivel 62% en 2023. Sin embargo, las Comisarías de Familia, que hacen parte de las instancias de seguridad y acceso a la justicia más cercanas a los ciudadanos, pasaron de 77% en 2019 a 54% en 2023, lo que representa una caída de 23 p.p. (ver Gráfico 14).

Gráfico 14. Medellín: imagen favorable de la Policía y las Comisarías de Familia, 2019-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

El deterioro en la percepción ciudadana de las Comisarías de Familia coincide con un aumento de las denuncias por violencia intrafamiliar. Durante el último cuatrienio, se registró el mayor número de denuncias por violencia intrafamiliar en Medellín desde que se tienen registros. Solo 2023 cerró con 12.334 denuncias, mientras que 2019 había cerrado con 9.273. A esto se le suman las protestas realizadas por los inspectores de Policía de Medellín en 2023, quienes aseguraron estar desbordados y desfinanciados para atender el incremento de este tipo de hechos en el distrito (Telemedellín, 2023).

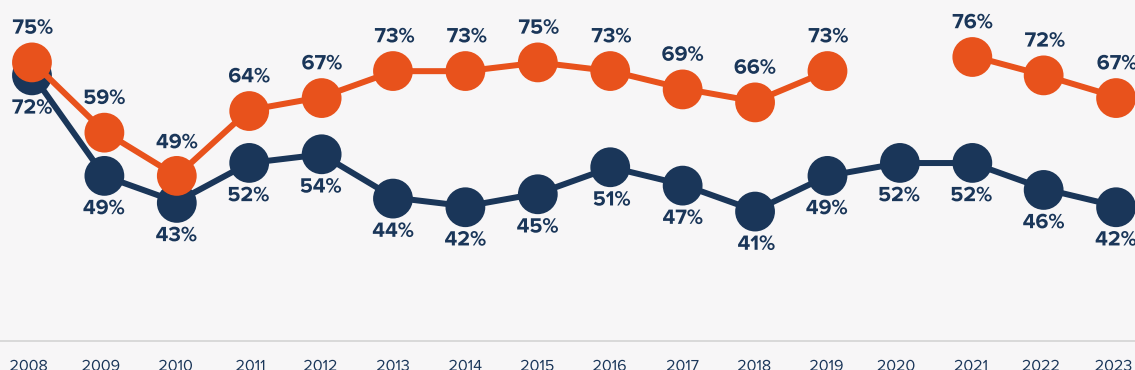
Con la finalización del periodo de violencia que padeció Medellín entre 2008 y 2012, los ciudadanos se han sentido cada vez más seguros en los barrios que en el distrito (ver Gráfico 15). Aunque la percepción de seguridad en los barrios disminuyó entre 2022 y 2023 luego de alcanzar máximos históricos en 2021, aún permanece alta: 7 de cada 10 personas se sentía segura en su barrio durante 2023.

No obstante, al cierre del cuatrienio 2020-2023, la percepción de seguridad en el distrito registró una de las tres cifras más bajas de los últimos 15 años (42%), junto a

las cifras del 2014 (42%) y 2018 (41%). Las zonas que registraron la menor percepción de seguridad al cierre del cuatrienio

fueron la Suroriental - El Poblado (33%) y la Centroriental (37%).

Gráfico 15. Medellín: percepción de seguridad en Medellín y en el barrio, 2008-2023

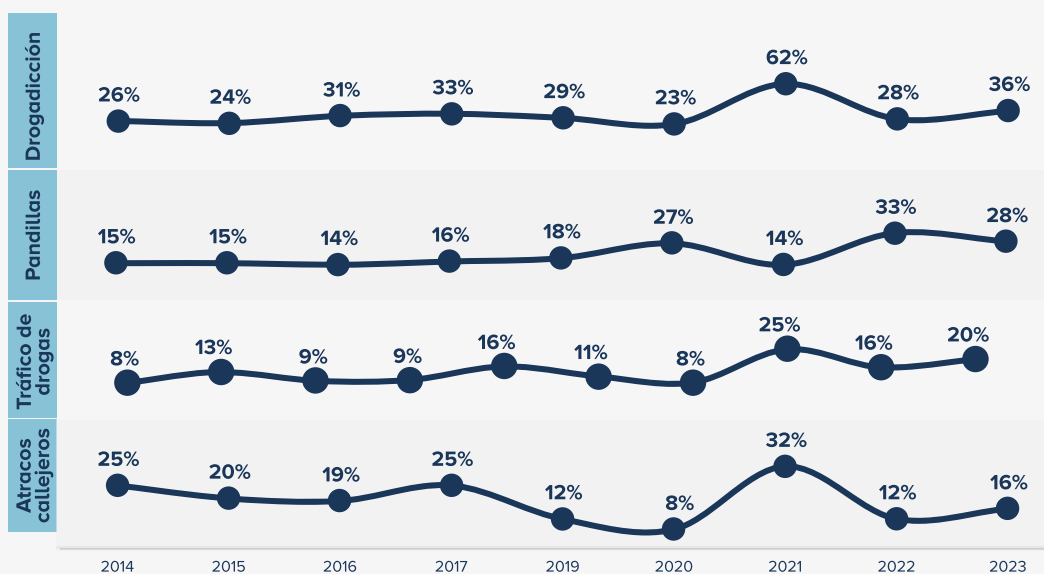


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

Al indagar por los principales problemas de seguridad que se presentan en los barrios, se observa que, durante el último cuatrienio, hubo un incremento en la proporción

de ciudadanos que piensan que el principal problema de seguridad en sus barrios es la drogadicción, el tráfico de drogas y las pandillas (ver Gráfico 16).

Gráfico 16. Medellín: problemas de seguridad que más se presentan en los barrios, 2014-2023



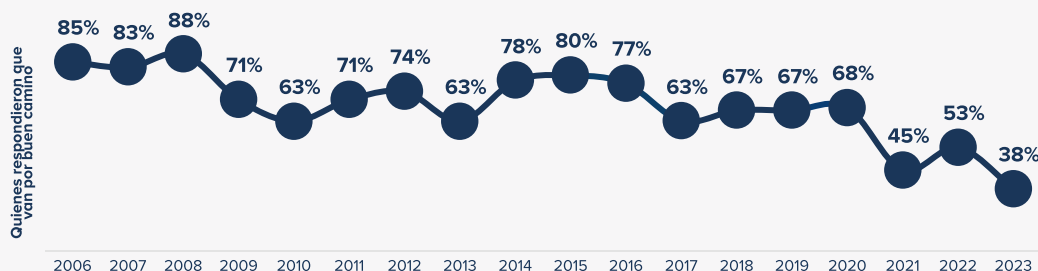
Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

Cabe señalar que los incrementos registrados en 2021 en la percepción de atracos callejeros (+24 p.p.), el tráfico de drogas (+17 p.p.) y la drogadicción (+39 p.p.) coinciden con el regreso de las personas a las calles tras la reapertura post-COVID.

En términos generales, cada vez son menos los habitantes de Medellín que piensan que las cosas en el distrito van por buen

camino. Entre 2020-2023, la proporción de ciudadanos que considera que Medellín iba por buen camino tuvo la mayor disminución que se ha registrado entre administraciones desde que se realiza la encuesta, pasando de 67% en 2019 a 38% en 2023 (una disminución de 30 p.p.).

Gráfico 17. Medellín: personas que piensan que las cosas en el distrito van por buen camino, 2006-2023

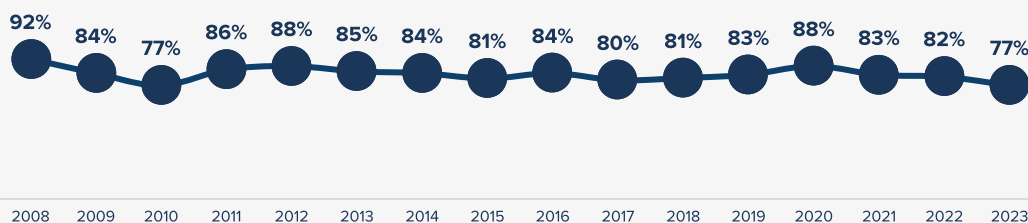


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

A pesar de esta mirada crítica de los ciudadanos hacia la gestión pública del distrito durante los últimos años, la mayoría de los ciudadanos aún se sienten orgullosos y satisfechos con Medellín como lugar para vivir (ver Gráfico 18 y Gráfico 19). Aunque

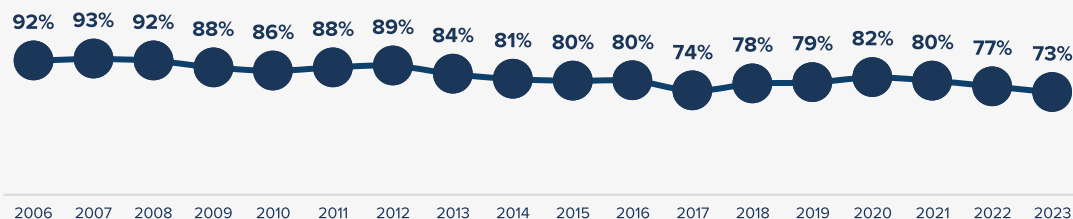
estos indicadores también tuvieron un ligero declive en este periodo de tiempo, esta disminución fue considerablemente menor en comparación con otros indicadores de percepción.

Gráfico 18. Medellín: personas que sienten satisfechas con el distrito como lugar para vivir, 2008-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

Gráfico 19. Medellín: personas que se sienten orgullosas del distrito, 2006-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en la EPC para Medellín.

Además del sentimiento de orgullo y satisfacción con la ciudad, el 45% de los ciudadanos considera que se puede ser optimista sobre la situación futura de la economía

de Medellín. Asimismo, un 55% de los ciudadanos considera que la ciudad estará en una mejor situación en 2024 en comparación con 2023.

Conclusión

El orgullo, la satisfacción y el optimismo que experimentan los ciudadanos con Medellín no dependen únicamente de las vivencias de los últimos cuatro años, sino que abarcan todo el tiempo que han residido en el distrito. Aunque durante la última administración se han deteriorado otros indicadores de percepción, como la satisfacción con las entidades públicas y la inversión de los recursos públicos, que históricamente han sido favorables, un análisis de los últimos 18 años revela que Medellín ha logrado construir un sólido capital social arraigado en sus habitantes.

No obstante, los resultados de la encuesta ilustran cómo la confianza ciudadana en las instituciones puede deteriorarse fácilmente ante una gestión deficiente. Una gestión que no está centrada en la ciudadanía termina reflejándose en una pérdida

en la imagen favorable de las instituciones y en una menor satisfacción con los servicios que estas prestan, lo que finalmente da cuenta del deterioro en la calidad de vida de los ciudadanos. De esta manera, la gestión pública desempeña un papel crucial en la confianza y percepción que estos tienen de las entidades públicas. La Encuesta de Percepción Ciudadana no solo permite ver cómo perciben los habitantes de Medellín la calidad de vida en el distrito, sino que además permite examinar cómo ha evolucionado esta percepción en el tiempo. Al conocer esta historia, es posible comprender que los logros alcanzados por el distrito en la satisfacción de sus habitantes no han sido meros frutos de la suerte, sino resultado de decisiones y acciones de gestión centradas en los ciudadanos.

Anexo 1. Metodología de la Encuesta de Percepción Ciudadana

Investigación por encuesta

La investigación por encuesta permite obtener una descripción cuantitativa de las tendencias, actitudes y/o percepciones de la población general, en este caso particular de los habitantes del municipio de Medellín. Para este fin, se ajustó un instrumento cuantitativo, el cual había sido utilizado anteriormente por la Red Cómo Vamos. El diseño de muestreo correspondió a un diseño probabilístico (en la mayoría de sus etapas), multietápico, estratificado y de conglomerados.

Plan muestral

Muestreo estratificado de conglomerado por áreas. Selección de sectores, secciones y manzanas cartográficas; viviendas, hogares y personas en cada una de las 16 comunas que integran la zona urbana de la ciudad de Medellín.

Ámbito geográfico de estudio

El ámbito geográfico de estudio corresponde a la zona urbana de la ciudad de Medellín.

Universo de estudio

El universo de estudio corresponde a la totalidad de hombres y mujeres mayores de 18 años de todos los estratos socioeconómicos de la ciudad de Medellín.

Población objetivo

La encuesta se aplicó a hombres y mujeres mayores de 18 años de todos los niveles socioeconómicos residentes habituales de la ciudad de Medellín (1.8 millones de personas de acuerdo con las proyecciones poblacionales del DANE para el año 2023).

Tamaño de la muestra

1.510 encuestas distribuidas geográficamente en 6 zonas de la ciudad, cubriendo las 16 comunas. Los datos muestrales fueron

calibrados a las estructuras poblacionales de: zona geográfica, comuna, sexo, grupos etarios y niveles socioeconómicos.

Técnica

Encuesta presencial en hogares con aplicación de cuestionario estructurado.

Margen de error máximo observado

4,2% para estimaciones al total de la población, con un nivel de confianza del 90% para fenómenos observados en la población con frecuencia mínima del 30%.

Trayectoria de la encuesta

Los resultados de las encuestas de percepción ciudadana permiten conocer cómo ha cambiado la percepción de los ciudadanos sobre distintas temáticas durante los últimos 17 años.

Temáticas de la encuesta

91 preguntas que cubren los siguientes ejes temáticos: clima de opinión, calidad de vida, clima de opinión económica, alimentación, educación, salud, servicios públicos, equipamientos del barrio, vivienda, seguridad, participación ciudadana, corresponsabilidad, cultura recreación y deporte, movilidad, espacio público, medio ambiente, gestión pública, gestión global, consejo de la ciudad, modulo electoral, plan de desarrollo y como vamos.

Representatividad

Por zonas, estratos y sexo

Periodo de recolección

julio-septiembre, 2023

Firma encuestadora

Cifras y Conceptos

Capítulo 3.

Análisis sectorial de la calidad de vida 2020-2023

Medellín se ha beneficiado por la consolidación de una estructura empresarial sólida que ha posibilitado la estabilidad económica a través de los años y que en solo dos años ayudó a recuperar los empleos perdidos por la pandemia del Covid-19 de una forma más efectiva que otras ciudades del país. En la ciudad hay una estructura de gobernanza entre el sector privado, la academia y el sector público, lo que ha permitido fomentar el desarrollo de la ciudad con la inversión en infraestructura social, la consolidación de instituciones sólidas y el diseño de programas integrales, lo que se ha reflejado en un crecimiento constante del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV) desde el 2010 (47,26) hasta el 2019 (49,45).

El modelo de gobierno y el manejo de los recursos de la administración de Daniel Quintero en 2020-2023 tuvo consecuencias en el deterioro de las condiciones de vida de los habitantes del distrito, en los años 2021 y 2023 el IMCV llegó a niveles inferiores a 45, siendo los valores más bajos desde su medición, lo que implica un retroceso en ese indicador de más de 10 años. Además, este periodo administrativo se vio atravesado por la pandemia por Covid-19 que fue determinante en la alteración de diversos aspectos como la prestación del servicio educación, la disponibilidad de empleo y especialmente la presión sobre el sector de la salud, dado el incremento de los casos de contagio, muertes y afectaciones en la salud mental.

El periodo de gobierno de Daniel Quintero cierra con alertas sociales que afectan a la población más vulnerable de la ciudad, el aumento de la pobreza extrema, del hambre y la desnutrición crónica en la primera infancia, son problemas sociales que han cobrado una nueva dimensión en los últimos 4 años y que por lo tanto requieren de acciones urgentes y apuestas ambiciosas que permitan mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos y cerrar las brechas económicas y sociales.

El sector educativo fue uno de los sectores más afectados en este gobierno, la infraestructura educativa fue abandonada causando en algunos casos la imposibilidad de la prestación del servicio educativo y poniendo en riesgo la seguridad de los estudiantes, pero el deterioro del sector no se queda solo allí, la cobertura y calidad educativa disminuyeron también en estos cuatro años.

Si bien los indicadores del mercado laboral presentan una recuperación destacable una vez se supera el estado de emergencia asociado con la pandemia, se mantienen las brechas poblacionales en la participación laboral y el desempleo que no se han logrado cerrar y que persisten gobierno tras gobierno. Además, la proporción de hogares con personas ocupadas que no están afiliadas a pensiones aumentó durante el cuatrienio, configurándose este como el principal factor de incremento de la pobreza multidimensional en el 2023.

Las condiciones de habitabilidad de la ciudad también se vieron afectados durante este periodo administrativo, el 2022 fue el año con más deslizamientos en los últimos 10 años, además, la congestión y los tiempos de desplazamiento aumentaron, afectando la calidad de las condiciones de movilidad de la ciudad y la calidad del aire. No solo las condiciones exteriores han empeorado, las tensiones que ha dejado la desestabilidad social y económica de los últimos años han afectado las dinámicas al interior de los hogares llevando a un desafortunado incremento de las denuncias por violencia intrafamiliar.

El presente capítulo construye un diagnóstico conciso y concreto de cómo se vio afectada la calidad de vida de Medellín durante este periodo administrativo, presentando la evolución de los principales indicadores de cada uno de los sectores. Se identifican los principales retos del distrito y que deben atenderse para que sus habitantes tengan un mayor bienestar familiar, laboral

y social, a partir de la estabilidad económica y un mejor disfrute de la ciudad.

Adicionalmente, Medellín Cómo Vamos publica un Informe de Calidad de Vida anual a partir de indicadores objetivos, los informes de 2020, 2021 y 2022 tienen un análisis más detallado por sector que da cuenta del estado de la calidad de vida en cada uno año, por medio de estos informes se puede ampliar el análisis que acá se presenta. Así mismo, Medellín Cómo Vamos en su ejercicio de control ciudadano ha realizado otros Informes de Calidad de Vida que recogen los análisis de indicadores objetivos para los cuatrienios 2016-2019 y 2012-2015, este capítulo es la continuación de este ejercicio para el cuatrienio 2020 -2023 y refleja el compromiso constante del programa en dejar un registro de la relación que tiene la gestión pública de gobiernos locales en la calidad de vida de los ciudadanos.

Recuperación económica:

Durante el periodo 2020-2024, Medellín se desatacó por ser una de las ciudades con mayor recuperación de empleos después

de la pandemia, logro que se atribuye principalmente a los esfuerzos del sector privado y que benefició en mayor medida a las mujeres. El crecimiento en empleos también estuvo acompañado de un fortalecimiento del tejido empresarial, sin embargo, la brecha en la participación laboral entre hombres y mujeres y la brecha de desempleo entre jóvenes y adultos persisten a lo largo de los años, por lo que siguen siendo asuntos pendientes por resolver. Además, este cuatrienio también estuvo marcado por el auge de turistas extranjeros en la ciudad, que supone nuevos retos en cuanto a la informalidad del sector turístico de la ciudad.

El mercado laboral de Medellín A.M.⁹ ha mantenido un comportamiento similar al promedio nacional en los últimos 15 años, con algunas salvedades. En particular, en el último cuatrienio (2020-2023), tras el aumento en el nivel de desempleo provocado por la pandemia de COVID 19, se observó una recuperación del empleo más fuerte que en el resto del país, llevando a que la ciudad región tuviese por primera vez en este periodo una tasa de desempleo inferior al promedio nacional.

Gráfico 1. Medellín A.M.: tasa de desempleo, 2008-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE

⁹ Dado que el mercado laboral sigue una dinámica metropolitana, todos sus indicadores incluyen a los demás municipios que ubicados en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín A.M.).

Es preciso anotar que esta disminución del desempleo se dio en paralelo a un aumento de la tasa global de participación (TGP), es decir, el número de personas que tenían o buscaban trabajo también aumentó. Esto es positivo porque significa que la disminución del desempleo no estuvo explicada por un menor número de personas buscando trabajo, sino que efectivamente se crearon nuevos empleos.

Gráfico 2. Medellín A.M.: contribución a la creación de empleos según sector, 2019-2023

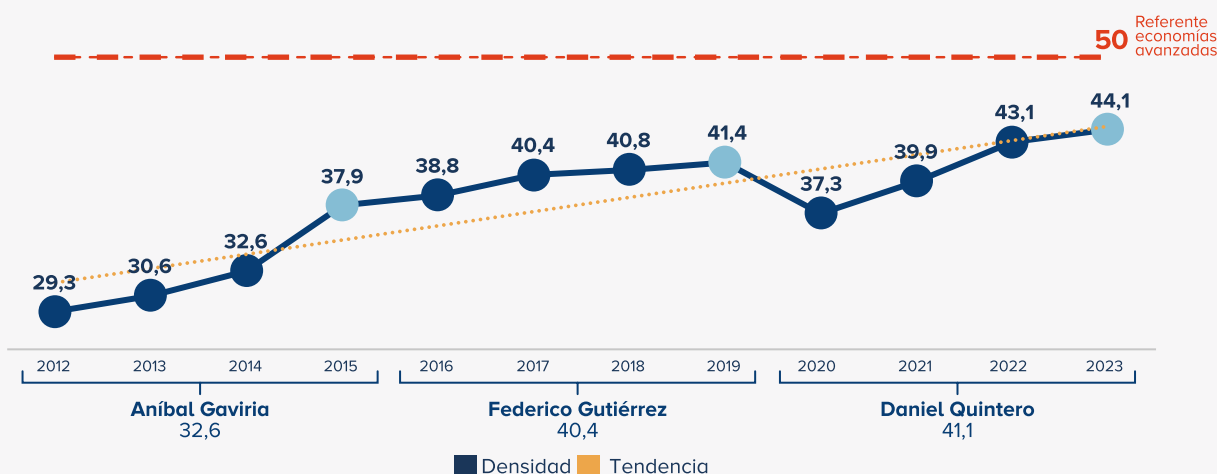


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la GEIH del DANE

Más específicamente, entre 2019 y 2023 se generaron 317.130 nuevos empleos, destacándose la contribución del sector privado, puesto que aportó 324.251 de los empleos creados en este periodo, compensando la reducción observada en el sector público equivalente a 7.121 empleos.

El aporte a la generación de empleos del sector privado se vio acompañada por un robustecimiento del tejido empresarial en Medellín, pasando de 102.864 empresas en 2019 a 114.384 en 2023, lo que representa un aumento del 11,2% y, además, está en línea con la tendencia de creación de empresas que la ciudad había mantenido durante los últimos 15 años. Asimismo, este aumento fue superior al ritmo al que creció el tamaño de la población de la ciudad en el cuatrienio, permitiendo que la densidad empresarial, indicador que mide la relación entre el número de empresas y el número de habitantes, alcance una tasa de 43,1 empresas por cada 1.000 habitantes, acercándose cada vez más al referente de las economías avanzadas.¹⁰

Gráfico 3. Medellín: densidad empresarial, 2012-2023

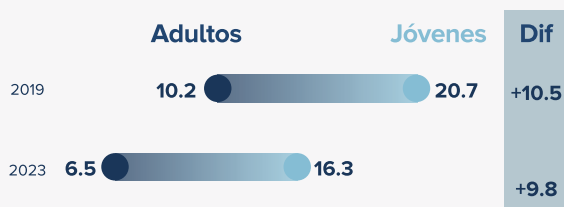


Fuente: cálculos de Medellín Cómo Vamos con datos de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (CCMA) y las proyecciones de población actualizadas post COVID-19 del DANE

¹⁰ Con base en Guzmán-Cuevas & Cáceres-Carrasco (2008), incluye a: Estados Unidos, Japón y los principales países de la Unión Europea.

A pesar de la recuperación del empleo y del fortalecimiento del tejido empresarial, todavía persisten retos para la población joven. En el 2023, mientras que los adultos (personas con 29 años o más) de Medellín A.M. registraron una tasa de desempleo de 6,5%, los jóvenes (personas entre 15 y 28 años) tuvieron una tasa de 16,3%. Aunque esto constituye un avance frente al 2019 cuando la tasa de desempleo de los adultos fue de 10,2% y la de los jóvenes de 20,7%, sugiere que no hubo avances significativos en el cierre de la brecha entre ambos grupos poblacionales, puesto que la diferencia entre sus tasas de desempleo pasó de 10,5 puntos porcentuales (p.p.) en 2019 a 9,7 p.p. en 2023, lo que representa una disminución de apenas 7,6% en todo el cuatrienio.

Gráfico 4. Medellín A.M.: brechas en la tasa de desempleo según grupo de edad, 2019 y 2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la GEIH del DANE

Por su parte, las mujeres registraron una brecha en la tasa de desempleo considerablemente menor frente a los hombres y además registraron un mayor avance para su cierre en el cuatrienio, pasando de 3,9 p.p. en 2019 a 2,8 p.p. en 2023, que representa una disminución de 28,2%. No obstante, el principal reto de las mujeres reside en la participación laboral, puesto que la diferencia de su TGP frente a la de los hombres es de 19,1 p.p. y se ha mantenido en ese mismo rango durante, al menos, los últimos 15 años.



Gráfico 5. Medellín A.M.: brecha en la tasa global de participación entre hombres y mujeres, 2009-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la GEIH del DANE

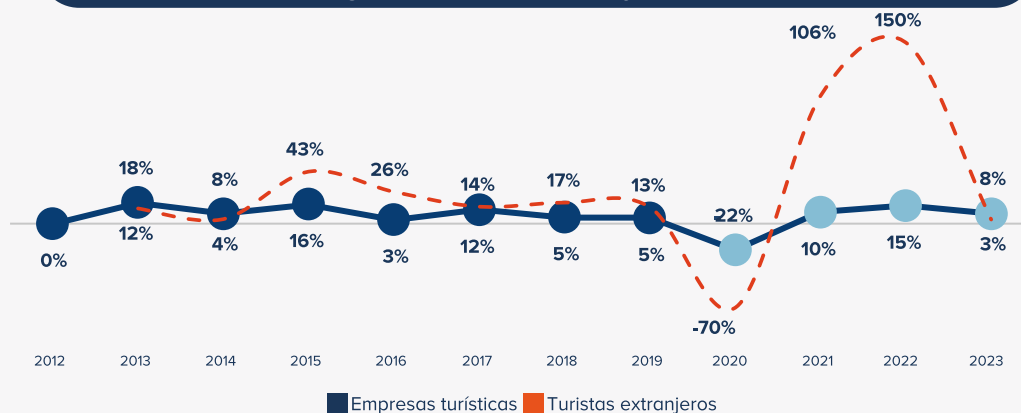
La menor participación laboral de las mujeres está estrechamente ligada a una mayor carga de Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado (TDCNR). En Medellín A.M., al menos 7 de cada 10 mujeres que no participan en el mercado laboral dedican la mayor parte de su tiempo a hacer oficios del hogar no remunerados, mientras que en el caso de los hombres esta razón es de apenas 2:10. Es necesario que se implementen acciones que permitan a las mujeres reducir el tiempo que dedican a este tipo de oficios y determinar el uso que le quieren dar a su tiempo.

Por otro lado, vale la pena anotar que la tasa de informalidad en Medellín A.M. es una de las más bajas de todo el país y, además, es uno de los pocos indicadores del mercado laboral que no presenta brechas entre grupos poblacionales de la ciudad región. No obstante, todavía 2 de cada 5 personas ocupadas tienen empleos informales y, en sectores como el de turismo, esta propor-

ción asciende a 3 de cada 5 personas, lo que resulta problemático porque este tipo de empleos exponen a los trabajadores a mayor vulnerabilidad y precariedad, y suelen tener remuneraciones más bajas, menores garantías de seguridad y salud en el trabajo, y, en general, condiciones de trabajo menos favorables (Organización Internacional del Trabajo, 2024).

La informalidad del sector turístico también se ve reflejada en el tejido empresarial de la ciudad, puesto que el auge en la llegada de turistas extranjeros a la ciudad no se ha visto correspondido con un crecimiento proporcional en el número de empresas que se dedican a actividades relacionadas con el turismo y que se encuentran registradas ante la CCMA: mientras que los primeros registraron un crecimiento del 61,1% en el cuatrienio, el de las segundas fue de 6,7%. Lo anterior sugiere que el mayor aumento se puede estar dando en el ámbito informal y por ello no se observa en los registros de la CCMA.

Gráfico 6. Medellín: variación anual en el número de empresas turísticas y de turistas extranjeros, 2012-2023



Fuente: cálculos de Medellín Cómo Vamos con datos de Migración Colombia y de la CCMA

Sin embargo, es importante mencionar que en el cuatrienio también se dio un aumento significativo en el número de prestadores de servicios turísticos que cuentan con Registro Nacional de Turismo (RNT) activo en Medellín, pasando de 2.780 prestadores en 2019 a 10.300 en 2023, lo que representa un incremento del 271% durante el cuatrienio.

En última instancia, si bien este diagnóstico refleja que en el empleo y el desarrollo económico se ha encontrado una de las principales fortalezas de Medellín, la propia dinámica de desarrollo de la ciudad ha planteado nuevos retos que requieren ser atendidos por la gestión pública, como el aumento en la llegada de turistas y su relación con la informalidad de la actividad turística, al igual que los retos que han persistido en el tiempo como las brechas de participación laboral entre hombres y mujeres, y las barreras de acceso al empleo para los jóvenes y que siguen sin ser resueltos. Abordar estos asuntos es imprescindible para que el mercado laboral y la dinámica de desarrollo de la ciudad brinden oportunidades equitativas a todos sus habitantes para mejorar su calidad de vida.

¹¹ Para un análisis más profundo respecto a la situación del Covid-19 invitamos a la consulta del documento de trabajo realizado en junio de 2021 por Medellín Cómo Vamos y Proantioquia, este cuenta con un análisis a nivel metropolitano y de comunas. Consultar en: <https://www.medellincomovamos.org/documento-seguimiento-situacion-covid-19-medellin-y-valle-de-aburra>

Rezago en los Indicadores Sociales

Salud

El 2021 fue el año en el que es visible un aumento pronunciado de los casos de contagio de Covid-19, al igual que las muertes por esta causa, también se registró un incremento en las consultas externas por depresión y ansiedad, en el suicidio e intento de suicidio.

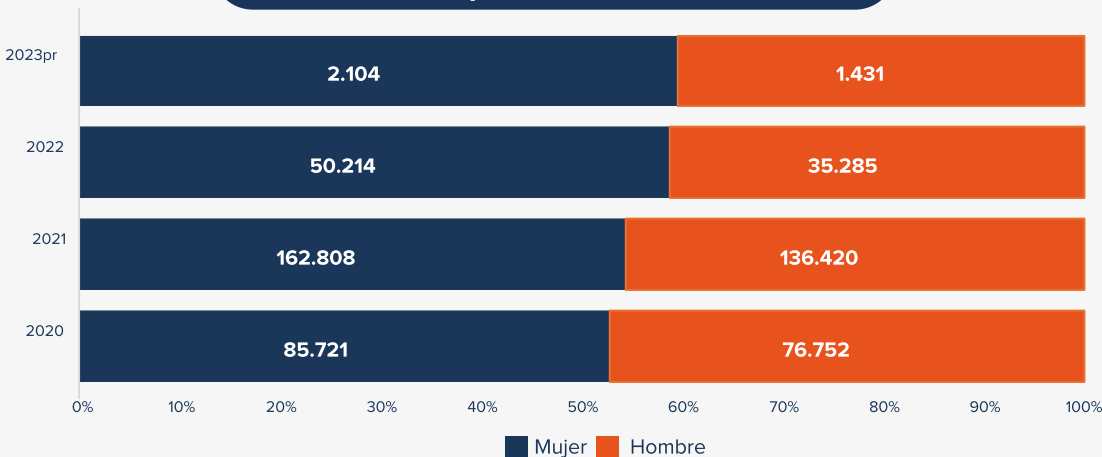
En comparación con el resto de los municipios, Medellín¹¹ se posicionó como el segundo con más número de casos confirmados de Covid-19 entre 2020 y 2023 (550.753), solo superada por Bogotá D.C. (1.893.710). Sin embargo, en términos de la tasa de casos por cada cien mil habitantes, para 2023 Medellín (136,28) reportó una cifra inferior a Bogotá (202,81), pero superior a la de Cali (125,67).

Por otro lado, el 55% de las personas reportadas con Covid-19 confirmado durante el cuatrienio en el distrito eran mujeres

(Gráfico 7). Si bien la explicación puede atribuirse a la distribución demográfica de la población, o a la mayor probabilidad de que una mujer atienda a los servicios médicos, de acuerdo con ONU Mujeres

(2020), las mujeres al estar en primera línea de respuesta en las labores del cuidado son más propensas al contagio y a los costos físicos y emocionales que la situación desencadena.

Gráfico 7. Medellín: casos confirmados de Covid-19 por sexo, 2020-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos del Instituto Nacional de Salud.

En contraste, las muertes por Covid-19 están principalmente compuestas por hombres, entre 2020 y 2023 representaron el 58% de las registradas en el distrito, con un total de 6.054 muertes. De hecho, más de la mitad de estas se presentaron en el año más álgido de la pandemia: el 2021. Al comparar Medellín con ciudades principales, se encuentra que la tasa promedio de muertes por Covid-19 por cada cien mil habitantes durante el cuatrienio es superior en el distrito (100,96) en comparación a Cali (98,34) y Bogotá (97,12).

En el contexto de la disminución paulatina de las restricciones a la movilidad y la flexibilización de medidas preventivas, en 2021 se alcanzaron los máximos en contagios y muertes por Covid-19 en el país y en Medellín (ver Tabla 1). Así mismo, eran cada vez más visibles las afectaciones en la calidad de vida de los habitantes del distrito, que la emergencia de salud pública había propiciado o incluso profundizado, como lo es la deserción escolar, el desempleo, la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Tabla 1. Colombia y Medellín: número de muertes por Covid-19, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
Colombia	44.911	85.221	12.197	788
Medellín	2.696	6.537	1.053	80

Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos del Instituto Nacional de Salud.

Una de las más claras afectaciones a la calidad de vida que fue propiciada por la pandemia y, en particular, por los asilamientos preventivos, es la salud mental. Incluso, según la Organización Mundial de la Salud (2022) la pandemia puede ocasionar un aumento del 25% de la prevalencia de ansiedad y depresión a nivel mundial.

Desde Medellín Cómo Vamos, en el informe de Calidad de Vida de 2022, reportábamos el aumento en el número de consultas por trastorno de ansiedad y por depresión (p. 87)¹² entre 2019 y 2021, el incremento fue del 71% y 60% respectivamente. De hecho, en 2023 el porcentaje de personas que respondieron que su estado de salud mental es regular o

malo fue del 26%, misma cifra reportada en 2020 durante pandemia y mayor a la reportada en 2022 (23%). (Encuesta de Percepción Ciudadana, 2023).

En este sentido, otros indicadores relacionados con la salud mental permiten entrever que también persiste la tendencia positiva de intentos de suicidio en el distrito aún después de su disminución en 2020 (ver Gráfico 8) a 2.010 intentos. Es así como, después de un leve aumento en 2021, en 2022 se llega a la tasa más alta de intentos de suicidio desde 2005 en Medellín, con 102 intentos por cada cien mil habitantes y 7 intentos de suicidio por día.

Gráfico 8. Medellín: intentos de suicidio, 2015-2022p



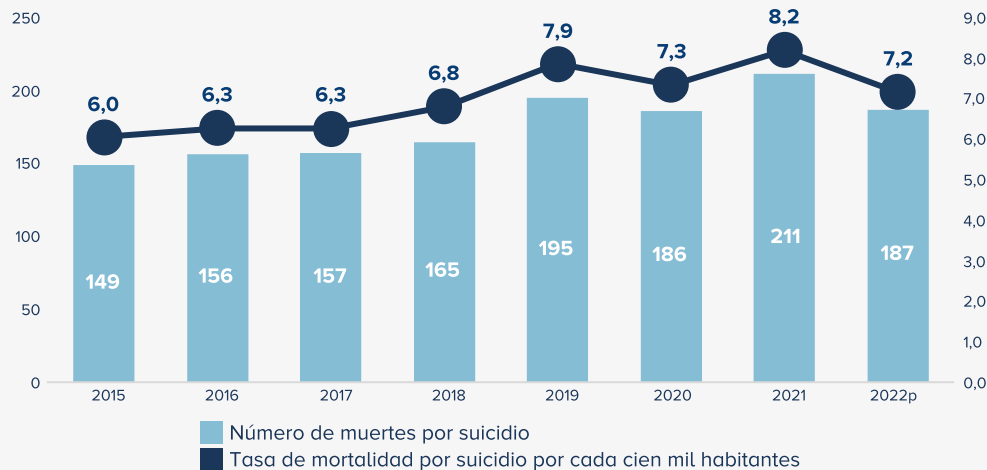
Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la Secretaría de Salud de Medellín. Alcaldía de Medellín.

Ahora, en cuanto al suicidio, a pesar del aumento registrado durante 2021, en 2022 se registra un similar número de casos a 2020 (ver Gráfico 9). Al desagregar por

sexo es evidente una tendencia desde 2018: los hombres realizan alrededor del 80% de los suicidios en el distrito.

¹² Para mayor información sobre consulta externa y análisis por comunas de suicidio e intentos de suicidio consulte el Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2022. Disponible en: <https://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2021>

Gráfico 9. Medellín: suicidio, 2015 - 2022p



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la Secretaría de Salud de Medellín. Alcaldía de Medellín.

La atención preventiva del suicidio en Medellín cobra cada vez más sentido y urgencia, en especial para los jóvenes entre 14 y 28 años¹³, puesto que en 2022 representaron el 43% de los suicidios y el 70% de los intentos de suicidio en el Distrito. Medios de atención cercanos al ciudadano para la salud mental en el contexto de la pandemia como las líneas gratuitas de atención fueron clave para una juventud familiarizada con las herramientas digitales, y necesarias para el seguimiento de los casos.

Seguridad alimentaria

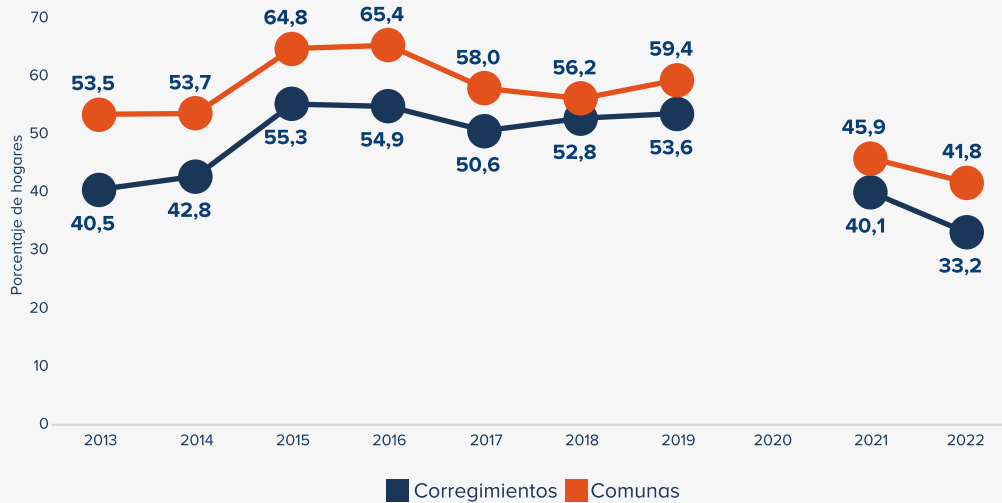
El acceso a alimentos de forma constante y saludable es esencial desde la primera infancia hasta la tercera edad, ya que la seguridad alimentaria es fundamental para el desarrollo de capacidades vitales en la vida humana. Durante el último cuatrienio, se alcanzaron las cifras más altas de inseguridad alimentaria y desnutrición crónica en menores de 5 años en el distrito, lo que agrava significativamente las condiciones

de vulnerabilidad que afectan a los habitantes de la ciudad. Atender esta problemática requiere la unión de esfuerzos multisectoriales, la inversión de recursos y la ejecución de programas efectivos que garanticen el acceso a una alimentación saludable para todos los ciudadanos.

En el cuatrienio 2020 – 2023, según la aplicación de la Escala Latinoamericana y del Caribe de Seguridad Alimentaria (ELCSA) por parte de la Alcaldía de Medellín, se registraron cifras sin precedentes entre 2021 y 2022¹⁴ en el porcentaje de hogares en seguridad alimentaria (ver Gráfico 10). Solamente el 33% de los hogares en los corregimientos reportaron un acceso constante y variado a alimentos en 2022, esto representa un retroceso en la tendencia sostenida entre 2015 y 2019 en la cual la mitad de los hogares se encontraban en seguridad alimentaria. Mientras que, en el caso de las comunas la cifra es del 42% de los hogares, 9 puntos porcentuales más que los corregimientos.

¹³ Para información más detallada sobre jóvenes y salud mental visitar: cómo va la calidad de vida de los jóvenes en Medellín
¹⁴ En el momento de escritura de este informe no se ha publicado por parte de la Alcaldía el cálculo de seguridad alimentaria para 2023 a partir de la Encuesta de Calidad de Vida Municipal. Información utilizada para este informe recuperada de: <https://www.medellin.gov.co/es/centro-documental/encuesta-de-calidad-de-vida-2022/> consultada el 25 de mayo de 2024.

Gráfico 10. Medellín: hogares con seguridad alimentaria, 2012-2022

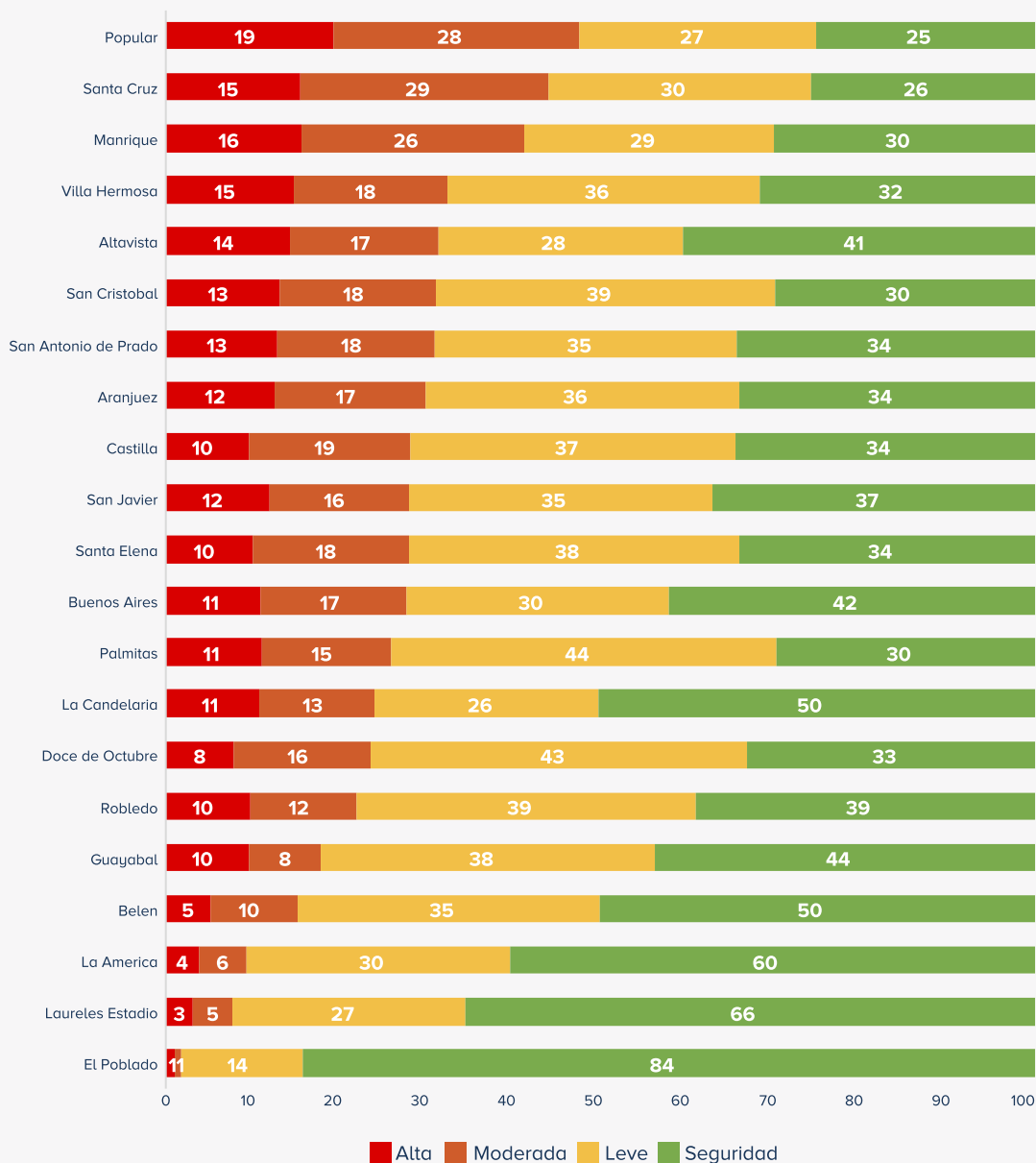


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con cálculos de la Alcaldía de Medellín a partir de la Encuesta de Calidad de Vida Municipal

Los corregimientos con mayor porcentaje de hogares en seguridad alimentaria son Altavista y San Antonio de Prado con un 41% y 34% respectivamente, mientras que, en el caso de las comunas, El Poblado concentra un mayor porcentaje de hogares en seguridad alimentaria (84%), seguido

por Laureles (66%). Si bien esta disparidad sugiere la existencia de retos en cuanto al acceso constante a alimentos variados en los corregimientos, también permite relacionar las alternativas de solución vinculadas a la soberanía alimentaria que se podrían adelantar en estas zonas.

Gráfico 11. Medellín: porcentaje de hogares según nivel de seguridad alimentaria, 2022



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con cálculos de la Alcaldía de Medellín a partir de la Encuesta de Calidad de Vida Municipal

Ahora, al comparar entre comunas también son visibles contrastes pronunciados. El Poblado (2%), Laureles (8%) y La América (9%), registran el menor porcentaje de hogares en inseguridad alimentaria alta o moderada, mientras que esta cifra es de más del 40% de los hogares en Popular (48%), Santa Cruz (44%) y Manrique (41%), comunas que componen, con Aranjuez (29%), la zona Nororiental de la ciudad. Los hogares en estos niveles de inseguridad alimentaria son aquellos que ameritan intervenciones más urgentes, ya que en los últimos 30 días antes de ser encuestados, cumplen la mayoría o todas las siguientes características: miembros del hogar tuvieron sensación de hambre, disminución en la cantidad de comidas al día, y preocupación por el acceso a la comida.

En esta misma vía, el diagnóstico más actualizado en seguridad alimentaria para Medellín realizado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), también reportó para 2023 la zona Nororiental como la zona que concentra un mayor porcentaje de hogares en inseguridad alimentaria moderada o severa¹⁵ (22%), seguida por la zona Noroccidental (15%)¹⁶. Mientras que la zona Suroriental solamente compuesta por la comuna El Poblado reportó un 0% de hogares en inseguridad alimentaria moderada o severa.

Adicionalmente, el PMA señala que el 39% de los hogares en el Distrito presentaron dificultades en el acceso a alimentos, el 56% expresó dificultades por falta de dinero y el 32% manifestó como dificultad el aumento en el costo de los alimentos. Esto implica que más de una tercera parte de los hogares en Medellín se preocupan por el acceso constante a alimentación,

incluso, el 20 % de los hogares que reportaron deuda en el momento de la encuesta expresó que el principal motivo de endeudamiento fue la compra de alimentos.

En términos absolutos, **en 2023 aproximadamente 357 mil personas se encontraban en inseguridad alimentaria moderada o severa en Medellín**, esta cifra equivale al 14% de la población del Distrito (PMA, 2024) y a toda la población de San Javier, La América y Laureles juntos.

La seguridad alimentaria como problema público en Medellín es latente y extendido por el territorio, comunas, corregimientos, adultos y primera infancia ven su calidad de vida presente y futura severamente afectada por las consecuencias que la malnutrición y desnutrición pueden acarrear. Un problema con una magnitud tal requiere esfuerzos multisectoriales para garantizar el acceso constante a una alimentación saludable, ya sean encaminados a la capacitación de la población sobre hábitos alimenticios saludables, o el apoyo en condiciones que permitan el acceso a alimentos.

Pobreza

La evolución de los indicadores de pobreza en Medellín durante el cuatrienio 2020-2023 se vio afectada principalmente por las consecuencias que tuvo la pandemia y el confinamiento en la situación financiera de los hogares, así como por la posterior reactivación económica que se dio a partir de mediados del 2021. Esta reactivación parece haber ayudado a disminuir los niveles de pobreza monetaria pero no es el mismo caso para la pobreza extrema que de acuerdo con las últimas estimacio-

¹⁵ La metodología utilizada por el Programa Mundial de Alimentos para la medición de seguridad alimentaria en el país fue el Consolidated Approach to Reporting on Indicators of Food Insecurity (CARI). Para mayor información sobre la medición consultar: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000134704/download/>
¹⁶ No se presentan datos para corregimientos de Medellín en el informe realizado por el Programa Mundial de Alimentos.

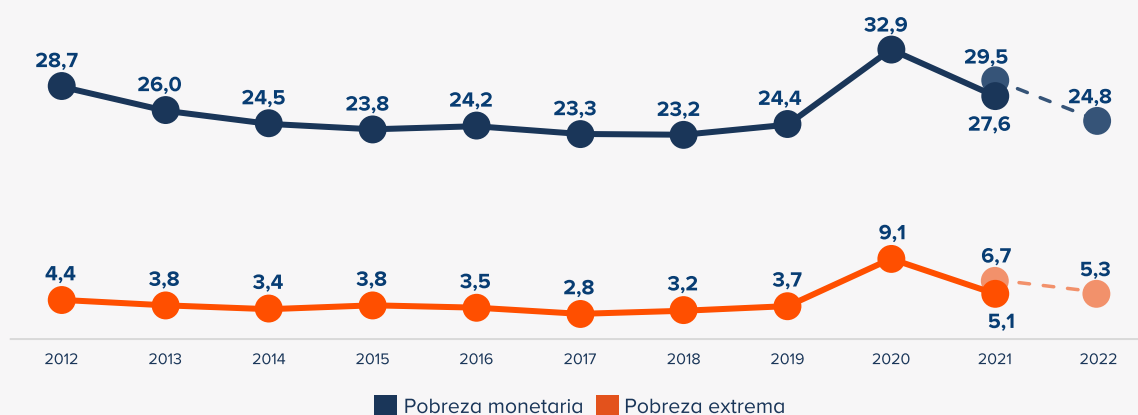
nes está aumentando. De manera similar, la pobreza medida más allá de sus ingresos a través del índice multidimensional, indicaba una recuperación histórica en el 2022, pero la última cifra del 2023 revierte esta tendencia presentando nuevamente un incremento.

Desde el 2012 al 2019, en Medellín A.M. se podían observar unas cifras de pobreza monetaria y pobreza extrema constantes, con un promedio de 24,8% para la pobreza monetaria y de 3,7% para la pobreza monetaria extrema. De acuerdo con el DANE, en el 2020 todas las ciudades del país aumentaron sus cifras de pobreza como consecuencia de la pandemia. En Medellín y su Área Metropolitana, una de cada tres personas tenía un ingreso per cápita infe-

rior al umbral de pobreza ese año, mientras que la incidencia de pobreza extrema se triplicó en comparación con 2018, pasando del 3,2% al 9,1%.

A partir del 2021, la reactivación económica permite una recuperación del empleo y de la capacidad de consumo de los hogares, como consecuencia los dos niveles de pobreza comienzan a presentar una tendencia decreciente, sin embargo, para el cálculo de la pobreza del 2022 el DANE cambia la metodología de medición de las líneas de pobreza del 2021 y el 2022 lo que no permite la comparación directa con las cifras anteriores, por lo tanto, no es posible determinar si efectivamente se alcanzaron los mismos niveles de pobreza de los periodos administrativos pasados.

Gráfico 12. Medellín A.M: incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema 2012-2022



Fuente: Cálculos del DANE con los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2012-2022
Nota: En el 2022 el DANE aplica una actualización metodológica para el cálculo de las líneas de pobreza para 2021 y 2022, por lo tanto, los cálculos de la incidencia de pobreza actualizados para esos años no son comparables con la serie anterior.

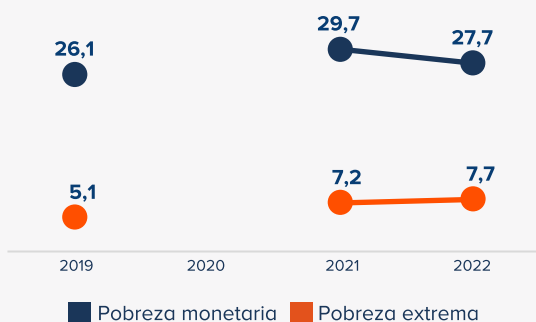
Adicional a los indicadores de pobreza calculados por el DANE, la Alcaldía de Medellín también calcula y publica indicadores de pobreza monetaria moderada y pobreza extrema para el distrito, estos se calculan a partir de la sobre muestra de la Gran Encuesta Integrada de Hogares contratada por el distrito. Con base en esto se pueden comparar los indicadores de pobreza para

el área urbana para los años 2019, 2021 y 2022, mientras que los de la ciudad y corregimientos solo están disponibles para el 2021 y 2022.

La tendencia que presenta la pobreza urbana para Medellín es ligeramente diferente a los indicadores publicados por el DANE para el área metropolitana, pues en

este caso se evidencia una disminución de la pobreza monetaria moderada entre el 2021 y 2022 de 2pp acercándose a la incidencia de pobreza del 2019 (27,7% en 2022 y 26,1% en 2019). Sin embargo, en el caso de la pobreza extrema se observa un aumento entre el 2021 y el 2022 de 0,5 p.p., alejándose de las cifras de pobreza extrema anteriores a la pandemia (7,7% en 2022 y 5,1% en 2019). Este incremento está indicando que la recuperación del empleo y de la economía que se dio en 2021 y 2022 no ha llegado a los hogares más vulnerables de la ciudad, pues esta población no ha podido recuperar la capacidad de acceder a una canasta básica de alimentos incluso después de dos años del choque económico causado por la pandemia.

Gráfico 13. Medellín: incidencia de pobreza monetaria moderada y de pobreza extrema en la zona urbana (comunas), 2019, 2021 y 2022



Fuente: Cálculos del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares para Medellín 2019-2022

Según estos indicadores publicados por la Alcaldía, en el 2022, último año disponible, había en el distrito un total de 751.843 personas con un ingreso per cápita entre los \$402.104 (línea de pobreza monetaria) y los \$204.732 (línea de pobreza extrema), de estos, 630.885 habitan las comunas del distrito y 120.958 habitan los corregimientos.

En el caso de la pobreza extrema, en el 2022 había 205.645 con un ingreso infe-

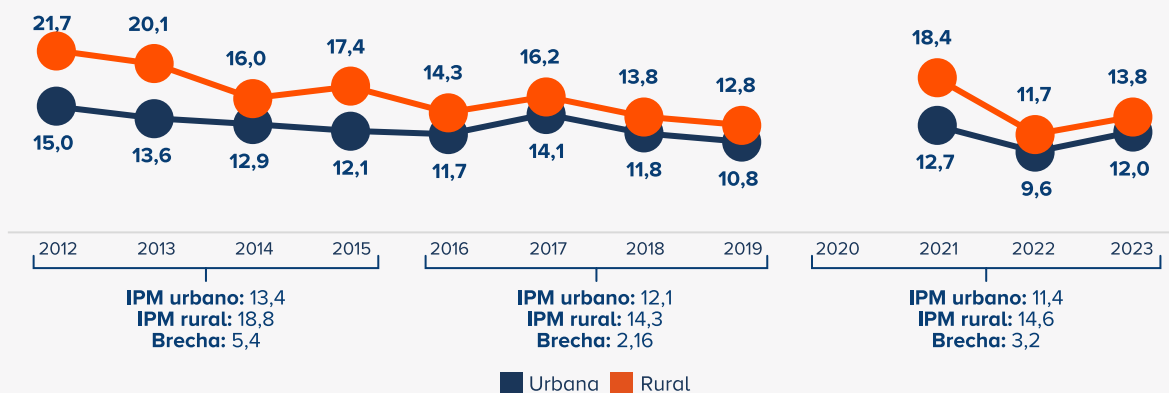
rior a los \$204.732, de los cuales 175.071 habita en las comunas y 30.538 en los corregimientos. Entre el 2021 y el 2022, 14.556 personas cayeron en condición de pobreza extrema. Entender quiénes son estas personas, cuáles son sus condiciones de vulnerabilidad y las barreras que enfrentan, deberá configurarse como una prioridad de la agenda pública actual, para así implementar programas que sean realmente efectivos en la reducción de la pobreza extrema.

Por otro lado, el índice de pobreza multidimensional es otra medida, que no define la pobreza a través de los ingresos de los hogares sino a partir las barreras educativas, laborales, de vivienda y de acceso a servicios que enfrentan los hogares. Por esta razón, es un indicador que mide la tendencia de tipo estructural de la pobreza, y no tanto las fluctuaciones de corto plazo.

El índice de pobreza multidimensional de Medellín (IPM) en los últimos tres periodos de gobierno presento una tendencia decreciente hasta pandemia, principalmente para los corregimientos, pues en el periodo del 2012 al 2015 la brecha promedio entre el IPM de las comunas y de los corregimientos era de 5,4 p.p, y para el periodo 2016-2019 esta brecha que se redujo a 2,16 p.p. en promedio.

Con la pandemia la pobreza multidimensional para los corregimientos incrementó 5,7 p.p en 2021, aumentando en la misma magnitud la brecha con las comunas. En el 2022 ambas zonas se recuperaron incluso a niveles inferiores a los años anteriores a la pandemia, llegando al 11,7% en los corregimientos y al 9,6% en las comunas. Sin embargo, en el 2023 se presenta de nuevo un incremento del IPM de los corregimientos y de las comunas, retrocediendo el indicadores de ambas zonas a niveles similares a los del 2018, 13,8% y 12,0% respectivamente.

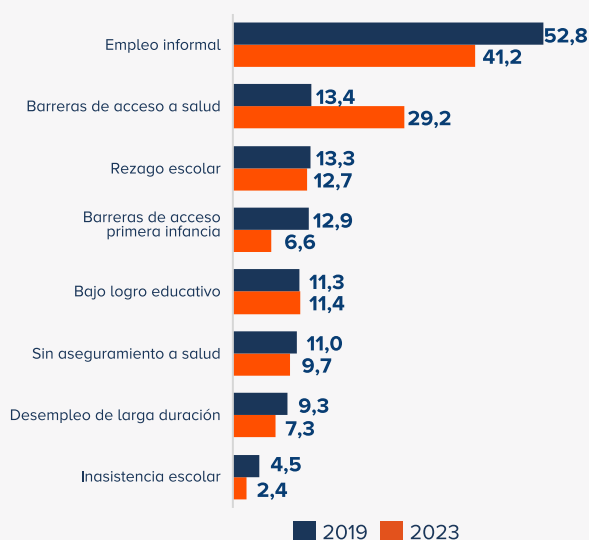
Gráfico 14. Medellín: Índice de pobreza multidimensional para comunas y corregimientos, 2012-2022



Fuente: Cálculo del Departamento Administrativo de Planeación con datos de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín 2012-2023

Los indicadores que han llevado a ese incremento del índice de pobreza multidimensional han sido principalmente el crecimiento del empleo informal¹⁷ cuya incidencia pasó de 41,2% a 52,8% entre 2019 y el 2023, y de las barreras de acceso al cuidado de la primera infancia¹⁸ que incrementó en 6,3 p.p, llegando a tener una incidencia similar a la del rezago escolar¹⁹ (12,9%). En contraste, las barreras de acceso a la salud han presentado una disminución importante de 15,8 p.p, aunque sigue siendo la segunda barrera de pobreza multidimensional con mayor incidencia en la ciudad.

Gráfico 15. Medellín: principales indicadores de pobreza multidimensional, 2019-2023



Fuente: Cálculo del Departamento Administrativo de Planeación con datos de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín 2012-2023

¹⁷ Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, una persona de la población económicamente activa desempleada por más de 12 meses.

¹⁸ Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un niño de 0 a 5 años sin acceso a todos los servicios de cuidado integral (salud, nutrición, cuidado)

¹⁹ Una persona se considera privada, si pertenece a un hogar que tiene, al menos, un niño entre 7 y 17 años con rezago escolar (número de años aprobados inferior a la norma nacional)

Los indicadores de pobreza en los últimos dos años demuestran que la reactivación económica no benefició a todos, pues los más vulnerables no se han recuperado, por lo que el reto en términos de pobreza para el cuatrienio 2024-2027 se concentra en reducir la pobreza extrema. Además, el indicador de pobreza multidimensional demuestra la importancia de que en los próximos años se implementen acciones que faciliten la formalización laboral y que protejan a la primera infancia para mantener una tendencia decreciente de la pobreza a largo plazo.

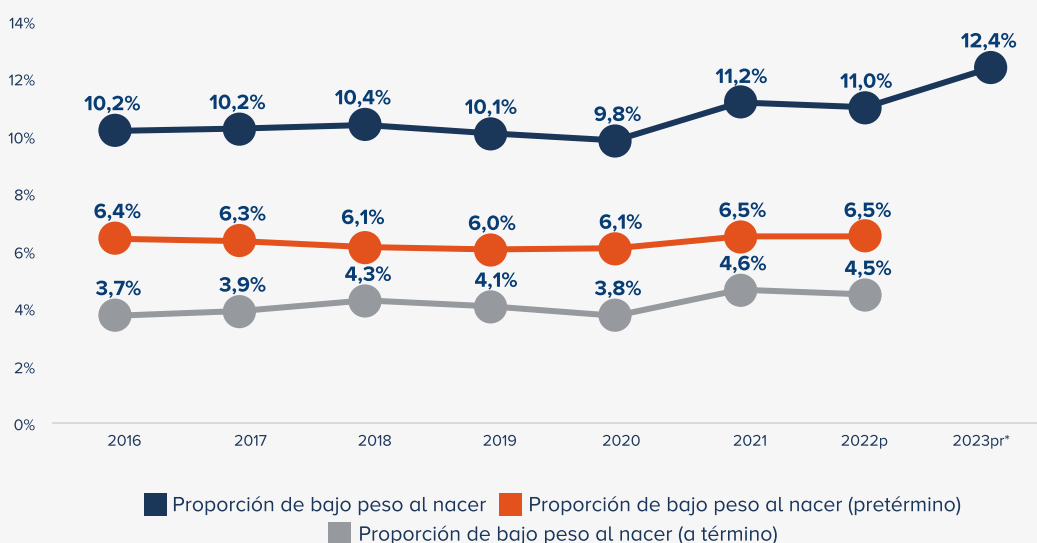
Primera infancia

Una de las barreras de acceso al cuidado de la primera infancia está relacionada con la falta de acceso que tienen los niños a la salud, en el 2020 y 2021 la cantidad a niños y niñas menores de 5 años atendidos por Buen Comienzo disminuyó en más de 3.700 niños con respecto a años anteriores, así como la atención a madres gestantes y lactantes que se redujo en una cantidad similar. No solo la atención se vio afectada, el alcance de las estrategias de preven-

ción de enfermedades también disminuyó según lo demuestra la reducción en las tasas de cobertura de vacunación. Sin embargo, lo más alarmante se evidenció en el comportamiento de indicadores determinantes en el desarrollo de los niños como la desnutrición crónica y el bajo peso al nacer que alcanzaron las cifras más altas en los últimos 10 años.

La amplia dimensión de la seguridad alimentaria como problema público también se expresa en los indicadores de desnutrición para primera infancia: durante el último cuatrienio se alcanzó la máxima cifra registrada desde 2014 de bajo peso al nacer en Medellín (ver Gráfico 16). En 2023pr según el DANE 2.429 nacidos vivos pesaban menos de 2.500gr, si bien una de las causas del bajo peso es el nacimiento prematuro, es llamativo el aumento durante el cuatrienio en nacidos vivos a término con bajo peso al nacer, incluso, se podría afirmar que el aumento en el indicador para el total de nacidos vivos se explica por el aumento en el bajo peso al nacer de los nacidos vivos a término.

Gráfico 16. Medellín: proporción de bajo peso al nacer, 2016-2023pr

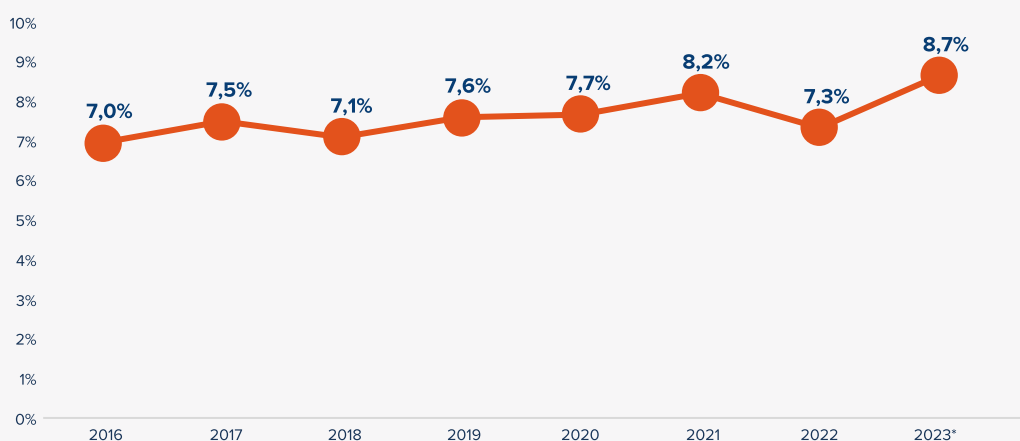


Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos a partir de Secretaría de Salud de Medellín con base en DANE.
*2023pr calculado por Medellín Cómo Vamos a partir de datos del DANE

Esta misma tendencia fue clara durante el cuatrienio en cuanto a desnutrición crónica: en el último año se registró la cifra más alta de menores de cinco años con desnutrición crónica desde 2013 (ver Gráfico 17), lo cual representa 9 mil niños y niñas. En el caso de la desnutrición aguda son 1.071 niños y niñas reportados en 2022²⁰ que precisan

de atención e intervención para no permitir su paso a las consecuencias irreversibles de la desnutrición crónica. En este sentido existen dos alertas pertinentes: desde hace más de 10 años en Medellín es una constante tener más de 5 mil menores de cinco años en desnutrición crónica y alrededor de mil en desnutrición aguda.

Gráfico 17. Medellín: porcentaje de niños y niñas menores de cinco años con desnutrición crónica, 2012-2023



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la Secretaría de Salud de Medellín. Alcaldía de Medellín.

**El dato para 2023 es tomado del Plan Indicativo con corte al 31 de diciembre de 2023 publicado por la Alcaldía de Medellín.*

El enfoque preventivo en la atención materno peri-natal es fundamental, en tanto su objetivo es monitorear el estado de la salud de la madre y el bebé, lo cual a su vez permite prevenir la desnutrición en la primera infancia. En Medellín, el confinamiento a raíz de la pandemia por Covid-19 en 2020 y 2021 profundizó la tendencia negativa registrada desde 2016 del porcentaje de mujeres gestantes con cuatro o más controles prenatales

(ver Tabla 2), no obstante, esta tendencia se interrumpe en 2022, año en el cual el indicador toma valores prepandemia y se registra un aumento en el porcentaje de mujeres gestantes con cuatro o más controles prenatales. Incluso, en 2020 y 2021 se presentó una disminución significativa en el número de madres gestantes y lactantes atendidas por Buen Comienzo respecto a la prepandemia y, también, en 2022 se recupera paulatinamente el indicador.

²⁰ 1.071 es una de las menores cifras de casos de desnutrición aguda que se han reportado en el Distrito desde 2012, vale la pena señalar que la cifra deviene de tamizajes realizados a menores de cinco años, por lo cual el indicador varía según la cantidad de estos.

Tabla 2. Medellín: porcentaje de mujeres gestantes con más de cuatro controles prenatales y porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer, 2016-2022

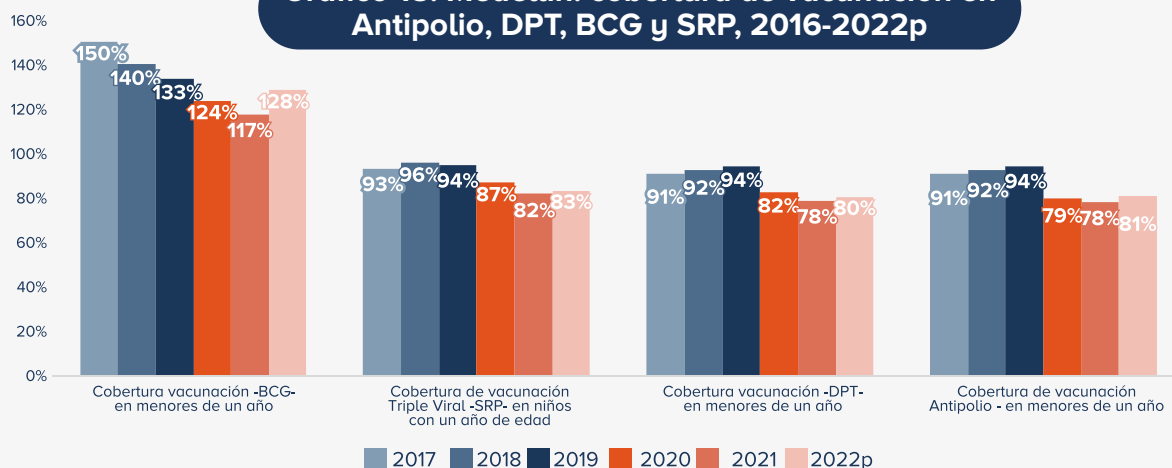
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Porcentaje de mujeres gestantes que tienen cuatro o más controles prenatales	94%	93%	92%	92%	91%	91%	92%
Número de madres gestantes y lactantes atendidas por Buen Comienzo	11.773	11.510	12.214	12.954	7.945	9.431	12.317

Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos a partir de Secretaría de Salud de Medellín con base en DANE.

Por otro lado, en términos de medidas preventivas para la salud de la primera infancia en el contexto de la pandemia por Covid-19, las restricciones en movilidad y la desinformación respecto a las vacunas tuvieron efectos contundentes en la vacunación infantil del Distrito. Aunque se esperaba que en 2021 se recuperaran las coberturas de vacunación a nivel mundial, además de que se inmunizaran los niños y niñas que no lo pudieron hacer en 2020, la cobertura de Antipolio, contra difteria, tosferina y tétanos -DPT-, antituberculosa -BCG-, y Triple Viral -SRP- encontraron sus cifras más críticas en este año, al año siguiente (2022) se reporta una leve recu-

peración en los indicadores (ver Gráfico 18). Vale la pena resaltar que la vacuna BCG registra coberturas superiores al 100% desde el primer dato de la serie que conserva Medellín Cómo Vamos que es el 2004, debido a que la aplicación de este biológico se realiza en el momento más próximo al nacimiento, lo que significa que la oferta de atención del parto se ha concentrado principalmente en Medellín, esto hace que la cobertura crezca más allá del número de niños y niñas que viven en la ciudad. Su decrecimiento puede significar que la aplicación de la vacuna se realiza en los demás municipios aledaños.

Gráfico 18. Medellín: cobertura de vacunación en Antipolio, DPT, BCG y SRP, 2016-2022p



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos a partir datos de la Secretaría de Salud de Medellín – Alcaldía de Medellín.

Finalmente, Medellín Cómo Vamos hace seguimiento a la operación de Buen Comienzo, en tanto es el mayor instrumento de la implementación de la Política Pública de Primera Infancia en la ciudad. De igual forma, promueve la calidad en la atención de las madres, niños y niñas beneficiadas, de hecho, 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, de hecho, la cantidad de niños y niñas atendidos por Buen Comienzo en 2022 corresponde al 53% de la población entre 0 y 5 años del distrito.

En términos de cobertura, el programa presentó un aumento durante pandemia en el cual pasó de un 81% en 2019 a 89% en 2020, este avance fue debido a que el denominador para el cálculo presen-

tó una reducción significativa, el total de niños y niñas en Sisbén paso de 102.954 a 90.636. Más allá de esto, el programa en 2022 alcanza el mayor número de niños y niñas atendidos desde 2013, lo cual es un balance positivo en términos de cobertura si se tiene en cuenta el llamado realizado desde el programa en el Informe de Calidad de Vida de la Primera Infancia en Alianza con la Fundación Éxito, en el cual se advertía que en el 2019 Buen Comienzo con una inversión de 162 mil millones alcanzó los 97 mil beneficiarios entre primera infancia y madres gestantes y lactantes, mientras que en 2021 con 200 mil millones solo atendió a 93 mil (ver Tabla 3). En cifras más recientes, en 2022 con una ejecución de 251 mil millones se beneficiaron 102.326 con los servicios de la Unidad Administrativa Especial Buen Comienzo.

Tabla 3. Medellín: presupuesto ejecutado para Buen Comienzo y beneficiarios del programa, 2018-2022

Año	Presupuesto ejecutado	Beneficios
2018	\$ 147.168.970.527	94.864
2019	\$ 162.139.979.880	97.172
2020	\$ 170.620.011.668	88.734
2021	\$ 199.395.079.100	93.483
2022	\$ 251.763.584.613	102.326

Educación

En suma, la primera infancia en Medellín precisa de iniciativas decididas por la disminución de la desnutrición y el aumento en la cobertura de vacunación. En este panorama, cobra especial sentido que se fortalezca la red de cuidado a la que está sujeta la primera infancia, la atención integral a madres gestantes y lactantes pueden garantizar un mejor futuro para los niños y niñas del distrito.

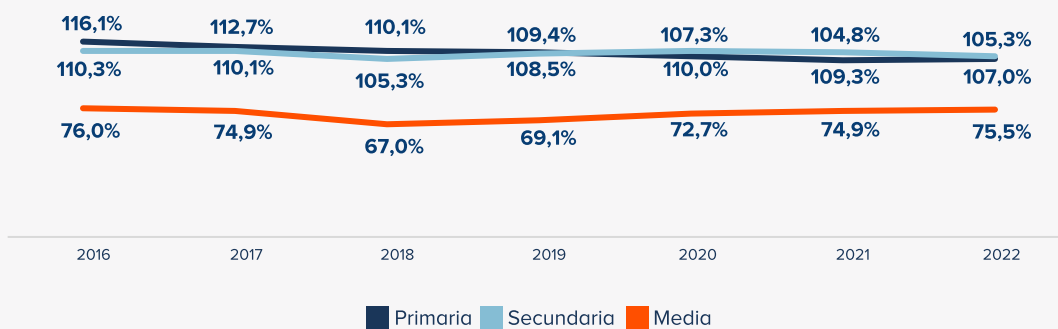
Durante el cuatrienio 2020-2023 se observa un deterioro de los indicadores de cobertura y calidad del sistema educativo del distrito. La cantidad de estudiantes matriculados en primaria, secundaria y educación superior se ha reducido, los indicadores de repitencia y deserción aumentaron para todos los niveles educativos y la proporción de estudiantes e instituciones educativas con

bajos niveles de desempeño en las pruebas Saber 11 del Icfes ha aumentado significativamente, aumentando la brecha entre la educación pública y privada.

La gestión pública en el sector educativo influye en al menos 1 de cada 3 hogares de la ciudad en los que habitan más de 500 mil niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) que estudian en algún centro educativo (sala cuna, guardería, preescolar, escuela, colegio, técnico, tecnológico o universidad). Dado que a 2022 más del 73% de los estudiantes de educación básica, secundaria y media y el 58% de la educación superior son atendidos por el sistema público, es muy importante hacer seguimiento a los factores que pueden interrumpir el tránsito exitoso de los NNAJ por el sistema educativo.

Desde 2020 hasta 2022, en Medellín la cobertura bruta en educación primaria disminuyó, lo que se encuentra estrechamente relacionado con una reducción en el número de estudiantes matriculados en este nivel formativo. Como se puede observar en el Gráfico 19, esta tendencia se viene presentando desde años previos. Mientras en el 2020 había 163.011 estudiantes cursando de primero a quinto grado, en el 2021 el número de niños y niñas matriculados fue de 158.965 y en el año siguiente este aumentó a 159.660, lo que puede implicar que no hemos recuperado la totalidad de estudiantes que se perdieron después de la pandemia. Por su parte, la población de Medellín entre 5- 10 años (DANE) no tuvo mayores variaciones en este periodo de tiempo.

Gráfico 19. Medellín: tasa de cobertura bruta por niveles educativos, 2016-2022



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos a partir de la Secretaría de Educación de Medellín

Entre 2020 y 2022 también se presentó una disminución de la cobertura bruta en secundaria. Para este nivel educativo, este comportamiento responde a una reducción tanto en la matrícula como en la población entre 11 y 14 años, según las proyecciones de población del DANE. No obstante, es importante resaltar que mientras la población disminuyó en un 2%, la matrícula cayó en un 4% entre estos dos años.

Lo anterior está asociado a los altos niveles de repitencia y deserción en secundaria que se presentaron entre 2019 y 2022, y que son los más altos de todos los niveles educativos. Como se puede observar en el Gráfico 20, en 2015, 2,7% de los estudiantes que se encontraban entre sexto y noveno repitieron el año escolar. Esta cifra aumentó al 7,5% en el 2019 y al 10,2% en

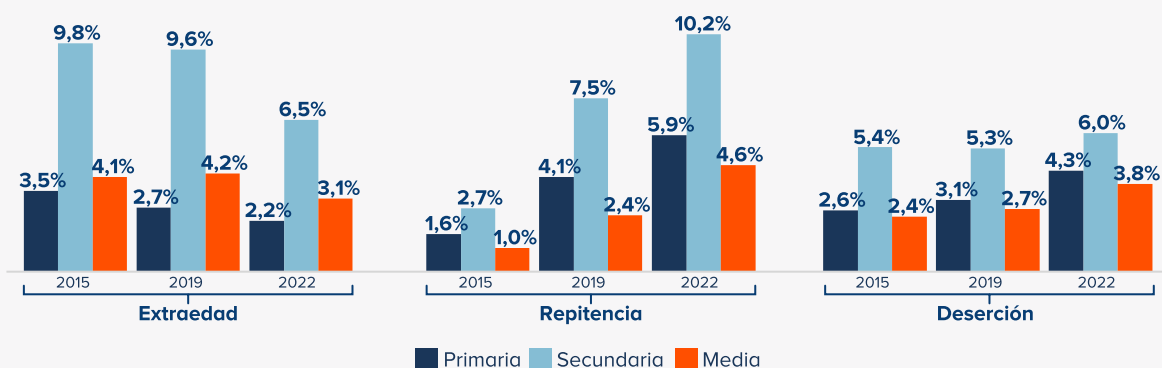
el 2022. Lo anterior resulta preocupante dado que la repitencia es uno de los principales factores de riesgo para la deserción del sistema educativo. En este sentido, en el último año de la administración de Aníbal Gaviria, 5,4% de los estudiantes matriculados en secundaria se retiraron del colegio, cifra que alcanzó el 6% en el 2022.

A diferencia de la educación básica, en décimo y once el número de estudiantes matriculados aumentó entre 2020 y 2022, tendencia que se viene presentando desde el 2018. Este incremento en el número de

matrículas se vio reflejado en el aumento de la cobertura bruta, lo que no quiere decir que los estudiantes estén cursando estos dos últimos años de formación en las edades ideales para hacerlo.

Estos datos muestran como las trayectorias educativas de los estudiantes de colegios oficiales en Medellín son cada vez más interrumpidas, generando problemas a nivel de los estudiantes, sus familias y la sociedad.

Gráfico 20. Medellín: tasas de repitencia, extraedad y deserción, 2015, 2019, 2022



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos del Ministerio de Educación Nacional y de la Secretaría de Educación de Medellín

El acercamiento a la calidad educativa se realiza a partir de las Pruebas Saber 11, en particular, a través de los niveles de desempeño de los estudiantes en lectura crítica y matemáticas y la clasificación de los planteles educativos oficiales de Medellín.

Los niveles de desempeño buscan evaluar las habilidades y conocimientos que se estima que hayan desarrollado los estudiantes al finalizar la educación media. En el 2023, el 37,8 % de los estudiantes que presentaron las Pruebas Saber 11 no cumplían los niveles de desempeño mínimos (nivel 1 y 2) en lectura crítica, o sea, que dos de cada cinco estudiantes tenían

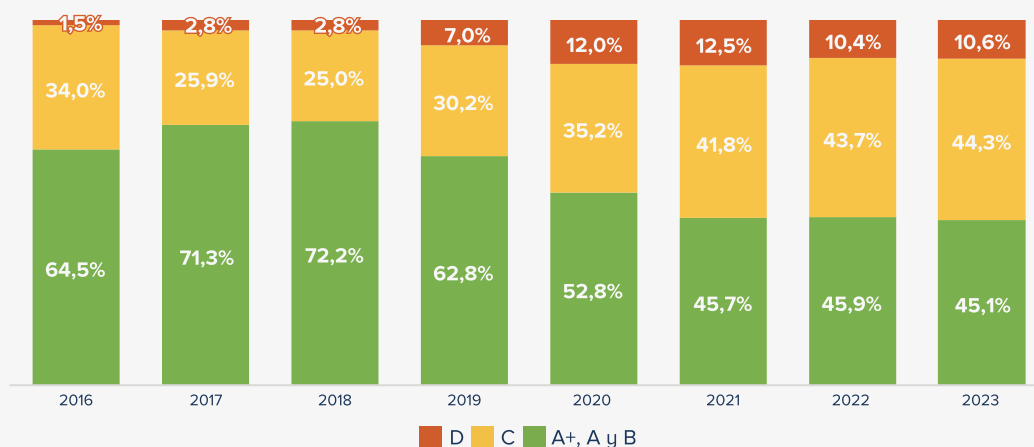
dificultades para comprender información implícita de un texto. Por su parte, en matemáticas, el 50,3% de los estudiantes no contaba con habilidades para reconocer e interpretar gráficos con pocas variables. Para ambas pruebas, el porcentaje de alumnos en los niveles de desempeño 1 y 2 aumentó respecto al 2019, año en el que estos porcentajes fueron del 34,4% y 47% para lectura crítica y matemáticas respectivamente.

A partir de los resultados obtenidos por los estudiantes en las Pruebas Saber 11, los colegios reciben una clasificación que puede ser A+, A, B, C, D, siendo D la peor

clasificación. Desde el 2018, el porcentaje de planteles educativos en clasificación C y D ha aumentado en Medellín, lo que ha llevado a que, entre 2020 y 2023, el

promedio de planteles oficiales en esta clasificación fuera del 55%, el cual está en 24 p.p. por encima del promedio entre el 2016 y el 2019. (ver en el Gráfico 21).

Gráfico 21. Medellín: clasificación de planteles educativos oficiales por resultados en las pruebas Saber 11, 2016-2023



Dadas las precarias condiciones de la infraestructura educativo, en 2023, la Secretaría de Educación de Medellín debía asegurar algún tipo de intervención en 410 sedes educativas de las 839 sedes del distrito: 368 colegios requerían mantenimiento general, 38 necesitaban mejoramientos integrales y en 3 de ellos se debía realizar una restitución parcial.

En el marco del proyecto Mantenimiento y adecuación de establecimientos educativos oficiales, la Alcaldía de Medellín se propuso hacerle mantenimiento a 203 sedes educativas en 2023 y realizarle mejoramientos a 22 de ellas. A diciembre de dicho año, solo se adelantó el mantenimiento a nueve sedes y no se realizó ningún mejoramiento, con una ejecución financiera del 97%. Cabe resaltar que en el 2023 el Concejo de Medellín aprobó vigencias futuras de 319 mil millones de pesos para la intervención de la infraestructura. De hecho, al momento de preguntarle a la ciudadanía por su percepción sobre el sistema educativo, los mayores niveles de

insatisfacción en la educación oficial se encuentran asociados con la infraestructura educativa de los colegios. Además, en el 2023 se amplió la brecha en la satisfacción de la educación pública y privada en 18 p.p., mientras que esta brecha en el 2019 era de 7 p.p.

A pesar de estos numerosos retos, una de las prioridades en el marco de la gestión pública del sector educativo durante el cuatrienio 2020-2023 fue la entrega de 65.752 computadores a estudiantes que se encontraban cursando bachillerato en instituciones educativas públicas de la ciudad en el marco del programa Computadores Futuro. No obstante, este programa no respondía a los principales desafíos y urgencias del sector, relacionadas con el desarrollo de competencias, aceleración aprendizajes ante la pandemia y adecuada infraestructura para poder prestar el servicio a todos los niños y trayectorias educativas interrumpidas. Además, las evaluaciones de este tipo de iniciativas en el contexto internacional no exhiben un

consenso frente a su impacto en resultados educativos como el desempeño académico o el desarrollo de habilidades cognitivas (Beuermann, Cristia, Cueto, Malamud & Cruz-Aguayo, 2015).

Las trayectorias educativas exitosas también implican un adecuado acceso de los jóvenes a educación superior, por tanto, es deseable que la gestión pública proporcione los mecanismos para que los estudiantes puedan tener tránsitos inmediatos entre educación media y la educación superior. En el 2022, solo cuatro de cada diez jóvenes que finalizaron educación media comenzaron un programa técnico, tecnológico o universitario. Además, entre 2019 y 2022 disminuyó en un 10% el número de estudiantes matriculados en el curso inicial de educación superior, lo que llevó a que en este último año se reportara el menor número de matrículas iniciales para educación superior de los últimos seis años.

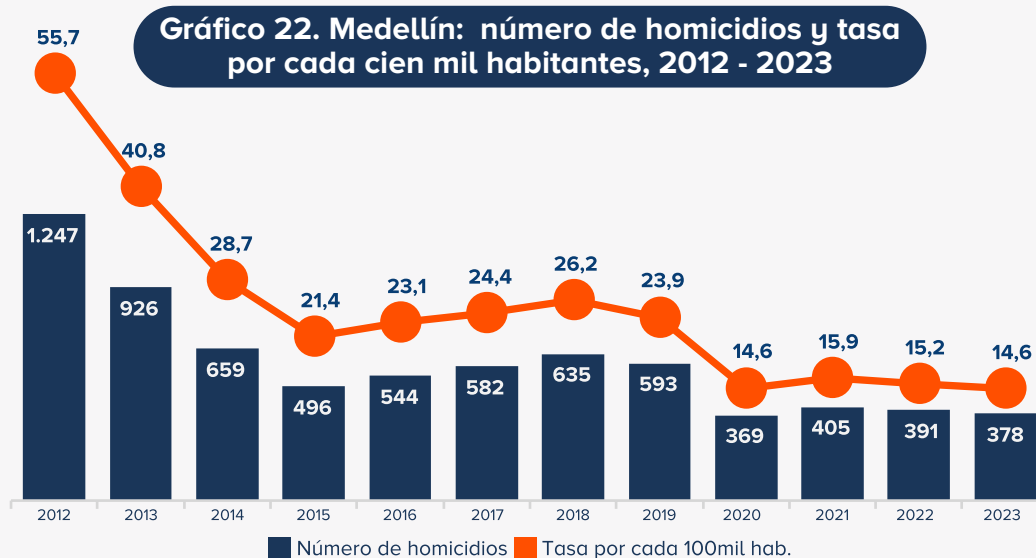
El diagnóstico del sector educativo evidencia los diversos retos que se deben enfrentar en los próximos años. El estado de la infraestructura educativa requiere un plan de intervención ambicioso y urgente, pero enfrentar los desafíos que debe asumir el distrito en materia de calidad educativa, incremento de la matrícula y logro de una mayor proporción de estudiantes con trayectorias educativas exitosas es funda-

mental para que la ciudad se consolide como distrito de ciencia tecnología e innovación.

Seguridad

En materia de seguridad y convivencia, los últimos cuatro años se han caracterizado por una disminución sostenida de los homicidios en la ciudad, sin embargo, se observa un aumento en la participación de los homicidios relacionados con convivencia y se destaca la alta tasa de homicidios en hombres jóvenes. Estos cuatro años, también se han caracterizado por un incremento en los indicadores de violencia intrafamiliar y una disminución en la confianza de las instituciones encargadas de atender este tipo de denuncias.

Durante el último cuatrienio la tasa de homicidios de Medellín alcanzó los niveles más bajos de los últimos 45 años, llegando a 14,6 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2023. Si bien la disminución observada en el año 2020 está ligada a las restricciones de movilidad impuestas por la pandemia del COVID-19, los homicidios se mantuvieron relativamente bajos durante los años siguientes (ver Gráfico 22). No obstante, aún es alarmante que en promedio se cometa más de un homicidio diario en el distrito.



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en información del INML, SJJIN y el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín. Nota: tasas calculadas con base en las proyecciones poblacionales Post-COVID del DANE. Incidencia por cada 100.000 habitantes.

Durante los períodos anteriores (2012-2015 y 2016-2019), la mayoría de los homicidios estaban asociados al accionar de los grupos delincuenciales organizados (GDO), que buscaban hegemonizar territorios de la ciudad y controlar sus mercados ilegales (Alcaldía de Medellín, 2019a). Sin embargo, tras una reestructuración criminal y la emergencia de pactos de no agresión entre bandas criminales (CORPADES, 2019), el período 2020-2023 se caracterizó por una mayor participación de los homicidios asociados a problemas de convivencia, como riñas, actos de intolerancia, violencia intrafamiliar y de género.

Mientras que en el período 2012-2015 el 20% de los homicidios estaban relacionados con problemas de convivencia, esta cifra aumentó al 26% en 2016-2019 y al 34% en 2020-2023. Esta situación subraya la necesidad de abordar un problema estructural que requiere la capacitación y sensibilización de la ciudadanía en cómo gestionar de manera pacífica y asertiva los conflictos interpersonales y problemas de convivencia.

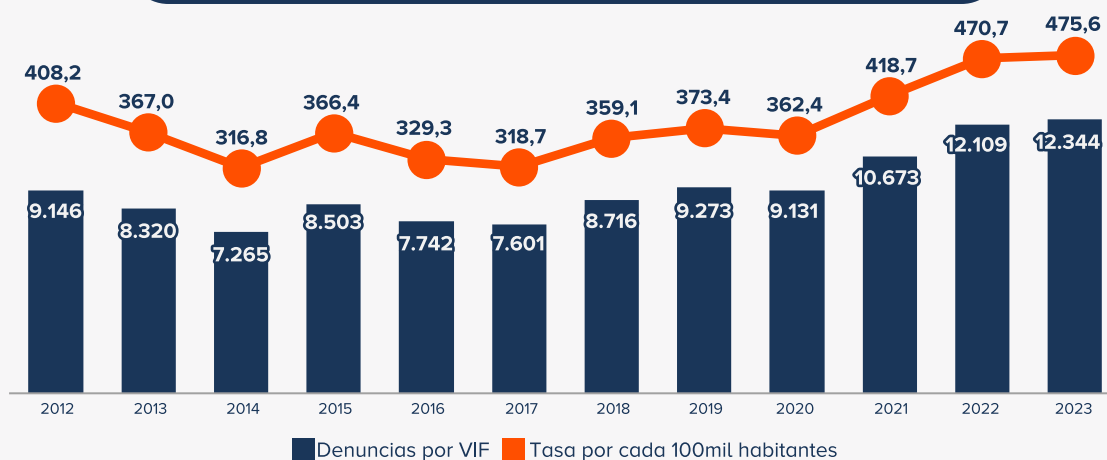
Por otro lado, durante el último cuatrienio, la tasa de homicidios entre hombres jóvenes (de 14 a 28 años) se situó en un promedio

de 45,2 por cada 100 mil habitantes, una tasa cuatro veces mayor a la de los demás grupos etarios, que registraron una tasa de 10,8 homicidios por cada 100 mil.

La precarización de esta población, caracterizada por condiciones de vida deficientes en aspectos económicos, sociales, culturales y de acceso a la justicia, junto con factores externos como la venta o el consumo de estupefacientes, un entorno familiar marcado por la violencia, y una comunidad que tolera la presencia de actores armados, entre otros, aumenta significativamente el riesgo de que los jóvenes se vean involucrados en actos de violencia homicida, ya sea como perpetradores o como víctimas (Alcaldía de Medellín, 2019b).

Tras la pandemia del COVID-19, las difíciles circunstancias de aumento de la pobreza, el deterioro en la salud mental y el incremento de la inflación han creado condiciones socioeconómicas que generan una mayor tensión tanto en el espacio público como en el seno familiar. En el último cuatrienio, Medellín ha experimentado el mayor número de denuncias por violencia intrafamiliar jamás registrado (ver Gráfico 23).

Gráfico 23. Medellín: denuncias por violencia intrafamiliar y tasa por cada cien mil habitantes, 2012-2023



*Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en información del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín.
Nota: tasas calculadas con base en las proyecciones poblacionales Post-COVID del DANE.
Incidencia por cada 100.000 habitantes.*

Entre 2012 y 2015, la tasa de denuncias por violencia intrafamiliar alcanzó un promedio de 364,6 denuncias por cada 100 mil habitantes al año. Sin embargo, este promedio experimentó una ligera disminución a 345,1 durante el período 2016-2019, solo para aumentar nuevamente a 431,9 en el período 2020-2023. Este incremento del 25,1% en la tasa de denuncias es preocupante, ya que, aunque podría reflejar una mayor disposición a denunciar, también indica una realidad latente para miles de mujeres, niñas, niños y adolescentes (NNA), especialmente si se considera el subregistro del delito.

Los grupos más afectados por este fenómeno durante el último cuatrienio fueron las mujeres (72%), los niños, niñas y adolescentes (49%), así como los habitantes de las comunas más vulnerables socioeconómicamente, como Popular, Manrique, La Candelaria, Santa Cruz, Villa Hermosa, Aranjuez y los corregimientos de San Antonio de Prado y Altavista.

Los hogares en Medellín también fueron escenario de violencia sexual. De acuerdo con el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), entre 2020 y 2023, 9 de cada 10 casos de presunto delito sexual ocurrieron en una vivienda, y la mitad de estos tuvo como agresor a un familiar, convirtiendo al hogar en un lugar escenario de múltiples violencias. Adicionalmente, tras la pandemia de Covid-19, la Personería de Medellín registró más de 2.000 alertas de explotación sexual comercial de NNA en el distrito entre 2022 y 2023.

La percepción ciudadana sobre la favorabilidad de las comisarías de familia ha disminuido drásticamente durante los últimos 4 años, pasando de un 84% en el año 2020 a solo un 54% en el 2023, según los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín Cómo Vamos (2023). Ante este panorama, es crucial que el distrito tome medidas urgentes para garantizar un acceso oportuno y cercano a la justicia, empezando por abordar la sobrecarga

laboral que enfrentan las comisarías de familia y asegurando el buen funcionamiento de los mecanismos de atención, como la defensa técnica, la atención psico-jurídica en el territorio y los hogares de acogida.

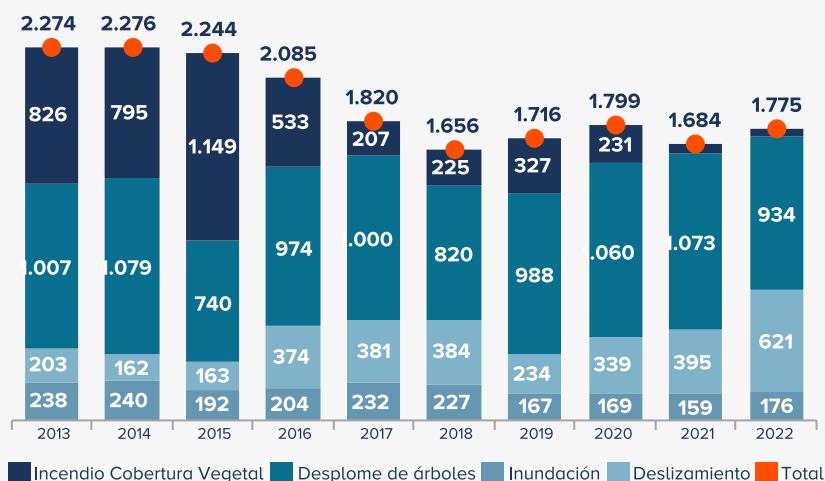
Estancamiento en el desarrollo territorial

Durante los últimos cuatro años (2020-2023), Medellín ha enfrentado desafíos significativos y ha logrado avances en materia de adaptación al cambio climático, movilidad y espacio público. Estas dimensiones están interrelacionadas y su gestión integrada es crucial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Factores como el fenómeno de la Niña, el incremento en la congestión vehicular, el deterioro de la calidad del aire y el nivel de ruido, así la disminución de la satisfacción con el espacio público fueron asuntos que debió enfrentar este gobierno.

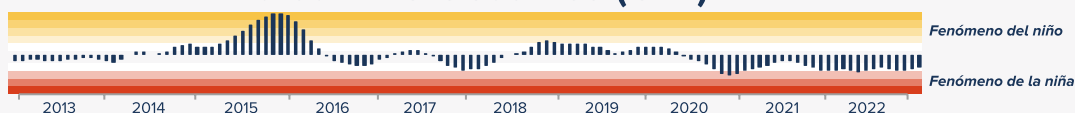
La vulnerabilidad de Medellín ante el cambio climático se manifiesta en la ocurrencia de desastres naturales asociados a los ciclos de El Niño y La Niña, y por factores humanos como la urbanización en zonas de alto riesgo. Los asentamientos en laderas, la alteración de los sistemas hidrográficos y la insuficiente protección de la flora y fauna son factores críticos que aumentan esta vulnerabilidad.

Desde 2016, se observó una disminución en emergencias por desastres naturales, principalmente debido al fin de un fuerte fenómeno de El Niño que redujo los incendios de cobertura vegetal. Sin embargo, durante el último episodio de La Niña, se registraron 621 deslizamientos en 2022, la cifra más alta de la última década (ver Gráfico 24).

Gráfico 24. Medellín: número de emergencias por desastres naturales y fenómeno del niño, 2013-2022



Índice Niño Oceánico (ONI)



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con información del DAGRD y del National Weather Service (NWS)

Aunque el último fenómeno de la niña tuvo lluvias moderadas, se realizaron más de 11.000 inspecciones por riesgo en el Distrito, siendo necesaria la evacuación temporal de 2.455 unidades habitacionales y la evacuación definitiva de 2.654 entre 2020 y 2022. Durante este mismo periodo, 76 personas resultaron heridas y 6 perdieron la vida a causa de emergencias causadas por desastres naturales.

Para enfrentar el cambio climático, Medellín necesita importantes proyectos de infraestructura. La intervención del Río Aburrá-Medellín y sus afluentes, la optimización de los sistemas de drenaje y bombeo, la renaturalización de superficies duras y la implementación del Plan de Acción Climática 2020-2050 son medidas urgentes. Las comunas nororientales y centrorientales,

con sus fuertes pendientes y alta densidad poblacional, son especialmente vulnerables y requieren atención prioritaria.

Adicionalmente, en el contexto de un crecimiento urbano acelerado y desafíos inherentes a la topografía y densidad poblacional, la movilidad en Medellín emerge como un reto de vital importancia.

Aunque el Metro ha mejorado los tiempos de desplazamiento, pasando de 60 minutos en 2017 a 38 minutos en 2022 (ver Tabla 4), la afluencia del sistema aún no se ha recuperado completamente tras la pandemia de COVID-19. En 2023, el Metro transportó solo el 86% de los usuarios esperados en un día típico laboral, lo que plantea desafíos para su sostenibilidad financiera.

Tabla 4. Medellín: tiempo de desplazamiento promedio por medio de transporte, 2017-2022

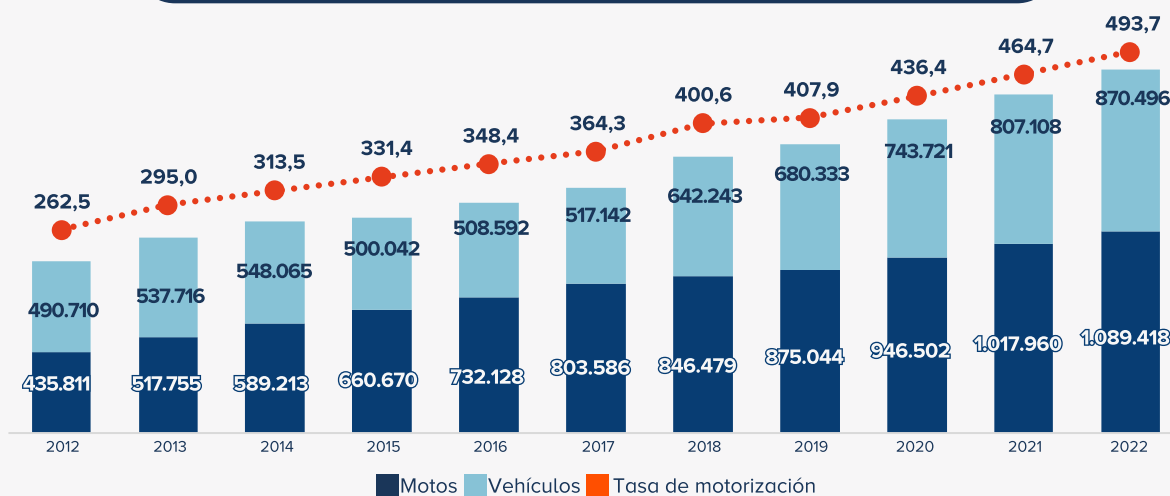
Medio de transporte	2017	2022	Dif. min.
Metro (Transporte masivo)	60	38	-22
Bicicleta	31	33	+2
Moto	32	38	+6
Auto	35	41	+6
Bus (Transporte público colectivo)	47	54	+7
Taxi	30	44	+14
Caminata	20	39	+19
Tiempo de desplazamiento promedio	36	44	+8

Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la Encuesta Metropolitana Origen-Destino del Área Metropolitana del Valle Aburrá.

A pesar del aumento del tiempo promedio de desplazamiento en transporte privado (motocicleta y auto), entre 2020 y 2022 la tasa de motorización en el Valle de Aburrá experimentó un incremento promedio

anual del 6,6%. Así, mientras que en 2020 había 1.755.792 carros y motos en circulación en el Valle de Aburrá, en 2022 hubo 2.029.081. De estos, el 54% fueron motocicletas y el 43% automóviles.

Gráfico 25. Valle de Aburrá: parque automotor estimado y tasa de motorización por cada mil habitantes, 2012-2022



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con base en datos de la Secretaría de Movilidad - Alcaldía de Medellín

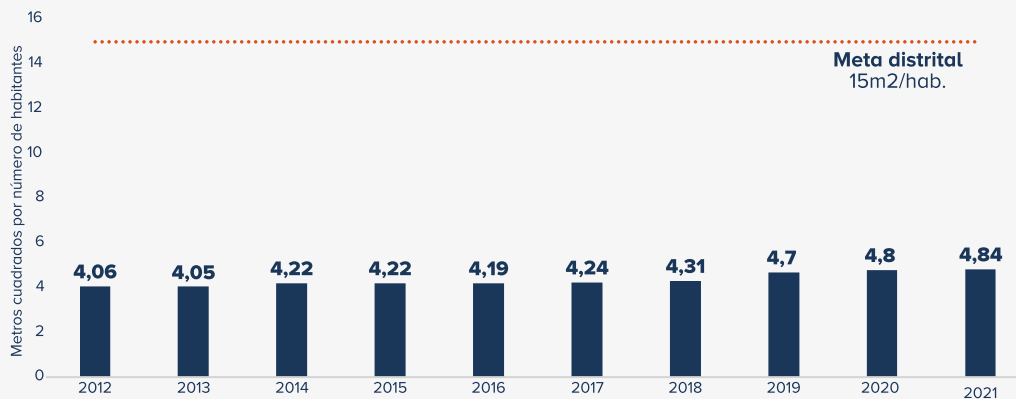
Así, por cada dos personas en el Valle de Aburrá existe un vehículo circulando. Este aumento en la tasa de motorización ha generado mayor congestión vehicular, mayor estrés en los usuarios del transporte privado y público, efectos en la calidad del aire y en la salud pública (Piñeros Jiménez et al., 2021).

Si bien cada año se presentan periodos críticos en la calidad del aire, influenciados por factores externos como incendios de cobertura vegetal en otras regiones, polvo del Sahara y condiciones meteorológicas, en Medellín las emisiones contaminantes generadas por fuentes móviles (vehículos) persisten como factores internos que también deterioran la calidad del aire en el Valle de Aburrá (AMVA, 2024). Además, de acuerdo con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el porcentaje de población urbana afectada por ruido en Medellín aumentó del 9,8% en 2018 al 10,2% en 2022, y este incremento puede ser atribuible al aumento del parque automotor, la principal fuente generadora de ruido ambiental (AMVA, 2023).

Las acciones para promover el uso del transporte público y la bicicleta han sido insuficientes. Durante el último cuatrienio, la Administración Distrital mostró un compromiso limitado con la sostenibilidad financiera del Metro (ver informe La sostenibilidad del Metro de Medellín en entredicho) y construyó la menor cantidad de infraestructura para ciclistas de los últimos 3 periodos en Medellín. A pesar de haberse establecido una meta de 40 km nuevos de ciclo infraestructura, solo se construyeron 11 km (el 28%) (Alcaldía de Medellín, 2023).

Asimismo, la disponibilidad y calidad del espacio público en Medellín han sido insuficientes, afectando la calidad de vida de sus habitantes. En la última década, la ciudad generó menos de 1 m² de espacio público efectivo por habitante, muy lejos de la meta de 15 m²/habitante establecida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En 2022, Medellín contaba con solo 4.8 m²/habitante, un avance mínimo frente a los 4.1 m²/habitante en 2012. (ver Gráfico 26).

Gráfico 26. Medellín: metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante, 2012-2022



Fuente: elaboración de Medellín Cómo Vamos con datos de la Alcaldía de Medellín

Las zonas del distrito con la menor cantidad de espacio público efectivo por habitante son la nororiental ($2,9 \text{ m}^2$) y la centroriental ($4,5 \text{ m}^2$). Aunque entre 2020 y 2023 se avanzó en la gestión predial del proyecto Parques del Río Norte, la meta de construir 300.000 metros cuadrados de espacio público en este proyecto durante el último cuatrienio tuvo un cumplimiento del 0% (Alcaldía de Medellín, 2023).

El mantenimiento de zonas verdes, parques, andenes, y la gestión de residuos y escombros son esenciales para la calidad del espacio público. Sin embargo, la percepción de los ciudadanos sobre la satisfacción con el espacio público ha disminuido, pasando del 71% en 2020 a un promedio del 50% en 2023 (Medellín Cómo Vamos, 2023).

El distrito enfrenta desafíos significativos que requieren una visión holística e integrada para mejorar el hábitat urbano. La implementación de proyectos de infraestructura climática, la promoción de un transporte público eficiente y sostenible, y la creación y mantenimiento de espacios públicos adecuados son esenciales para construir un Medellín más resiliente y habitable para todos sus ciudadanos.

CONCLUSIONES

Las consecuencias sociales de una débil gestión pública duran más que un cuatrienio y los costos asociados superan los beneficios individuales que se persiguen bajo las prioridades políticas del momento. Los gobernantes locales deben asumir plena responsabilidad de sus decisiones y acciones, entendiendo que la manera en la que usen su poder político afecta directamente la vida de los ciudadanos.

La administración de Daniel Quintero no fue efectiva en proteger a los más vulnerables y en mejorar los indicadores sociales dos años después de haber superado la pandemia. Por otro lado, la ciudad no estuvo preparada para enfrentar la llegada masiva de turistas, el crecimiento del parque automotor y las inminentes consecuencias del cambio climático que han incrementado la periodicidad e intensidad de los desastres naturales.

Los retos de la ciudad ante un nuevo panorama son diversos, la atención a la población en pobreza extrema sin acceso constante a una alimentación saludable debe ser prioridad, es fundamental identificar quiénes son estas personas y cuáles son sus condiciones de vulnerabilidad para que se puedan imple-

mentar programas integrales innovadores que mejoren de calidad de vida y superen la condición de pobreza. En este sentido, es fundamental fortalecer programas como Buen Comienzo, que brinda los servicios el cuidado integral que necesitan los niños y niñas y que contribuye a la alimentación adecuada para reducir la desnutrición en la primera infancia.

La educación de calidad debe ser una prioridad urgente para nuestra ciudad. Es crucial implementar estrategias que no solo recuperen la matrícula de aquellos estudiantes que abandonaron el sistema educativo durante la pandemia, sino que también promuevan el acceso a la educación superior. La educación es un pilar fundamental en la construcción de proyectos de vida. Además, es esencial fortalecer la colaboración con instituciones y docentes para implementar modelos de aceleración de aprendizajes. Estos modelos deben permitir que los estudiantes adquieran las competencias adecuadas para su edad. Finalmente, las instituciones educativas deben ser entornos seguros y dignos para los estudiantes. Mejorar la infraestructura y los servicios es esencial para garantizar que los estudiantes se sientan valorados y protegidos.

El auge turístico en la ciudad se ha convertido en un tema central de debate. Es fundamental que no se descuiden los esfuerzos para formalizar las empresas y los empleos vinculados a este sector. La formalización es clave para mejorar la calidad laboral, ya que asegura que los trabajadores tengan acceso a la protección social y a un salario digno. Estas acciones son esenciales para aprovechar los beneficios económicos de esta actividad económica que promete generar desarrollo en la ciudad.

Además, es importante fortalecer el mercado laboral del distrito, la reducción de brechas de participación laboral entre hombres y mujeres es necesaria para beneficiar la productividad del distrito y porque esta es

la manera más efectiva de una autonomía económica de las mujeres. Asimismo, es importante que implementen estrategias que faciliten el primer empleo, ya que la brecha de desempleo entre jóvenes y la población en general se ha mantenido constante a lo largo de los años sin disminuir en ninguno de los últimos periodos administrativos.

Los problemas actuales de violencia en nuestra ciudad suponen un reto enorme en la búsqueda de programas que ayuden a disminuir los conflictos relacionados con la convivencia, los homicidios asociados a riñas y a actos de intolerancia, y el aumento de la violencia intrafamiliar. La capacitación y sensibilización a los ciudadanos en la gestión pacífica y asertiva de conflictos puede ser un buen punto de partida, pero también deben fortalecerse las instituciones de atención a estas problemáticas, garantizar el acceso a la justicia cercana al ciudadano y el fortalecimiento a las comisarías de familia, garantizando el adecuado acceso y calidad en sus mecanismos de atención.

La ciudad también necesita urgentemente implementar acciones para la mitigación del cambio climático que permita reducir los efectos de las inundaciones y deslizamientos que afecta principalmente a los barrios populares ubicados en las laderas, para eso se necesita invertir en infraestructura climática, intervenir el Río Medellín y sus afluentes, optimizar los sistemas de drenaje y bombeo, así como cumplir con la implementación del actual Plan de Acción Climática.

Para mejorar las condiciones de vida en la ciudad, no se debe descuidar la movilidad, por lo cual es fundamental continuar con el desarrollo del transporte público eficiente, promover el uso de la bicicleta y desincentivar el uso del transporte privado. Finalmente, el mantenimiento y creación de nuevo espacio público, permite un mayor uso y disfrute de la ciudad, posibilitando el encuentro de ciudadanos y fomentando su sentido de apropiación y cuidado de la ciudad.

Referencias:

EPM. (2024, February 12). Desde febrero de 2023, EPM viene atendiendo todas las solicitudes asociadas a la falla de intermitencia que se presentaron en “...” [Post]. X. <https://X.Com/EPMeStamosahi/Status/1757113326427922898>.

Medellín Cómo Vamos. (2022). La sostenibilidad del Metro de Medellín en entredicho. <https://www.medellincomovamos.org/la-sostenibilidad-del-metro-de-medellin-en-entredicho>

Superintendencia de Sociedades. (2023). 1000 empresas más grandes. https://www.supersociedades.gov.co/documents/20122/6182709/1000_Empresas_F.pdf/e6f8e60d-5559-751b-d136-6a8f826bc68e?t=1687526546381

Telemedellín. (2023). Inspectores de Policía de Medellín protestaron, aseguran no tener cómo trabajar. <https://telemedellin.tv/inspectores-de-policia-protestaron/633311/>

Alcaldía de Medellín. (2023). Seguimiento Plan Indicativo Plan de Desarrollo 2020-2023 Medellín Futuro. Diciembre de 2023.

Alcaldía de Medellín. (2019a). Caracterización del homicidio en Medellín. Periodo 2012-2018.

Alcaldía de Medellín. (2019b). Factores que inciden en el homicidio de jóvenes en Medellín Propuesta de acción en clave de gobernanza colaborativa.

AMVA. (2023). Informe resultados actualización mapas de ruido ambiental año 2022.

AMVA. (2024). Informe de cierre primer período de gestión de episodios de contaminación atmosférica de 2024.

Beuermann, D. W., Cristia, J., Cueto, S., Malamud, O., & Cruz-Aguayo, Y. (2015). One laptop per child at home: Short-term impacts from a randomized experiment in Peru. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2), 5380.

CORPADES. (2019). Bandas criminales de Medellín habrían acordado un nuevo pacto del fusil. *Análisis Urbano*. <https://analisisurbano.org/el-pacto-del-fusil-sigue-vigente-en-medellin-y-el-valle-de-aburra-no-hay-nuevos-pactos/36938/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2022). Anexo pobreza monetaria 21 nacional. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2022). Anexo pobreza monetaria total nacional 2022. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2022) Boletín técnico Pobreza Multidimensional en Colombia. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (2022). Histórico pobreza y desigualdad. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/es/departamento-administrativo-de-planeacion/>

Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (2022). Histórico pobreza IPM. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/es/departamento-administrativo-de-planeacion/>

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (2023). DataIcfes. Obtenido de <https://www.icfes.gov.co/data-icfes>

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

Ministerio de Educación Nacional (2022). Datos abiertos. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Modelo-Integrado-de-Planeacion-y-Gestion/Datos-abiertos/349303:Datos-Abiertos>
OIT. (2023). Estadísticas sobre la economía informal. Recuperado de: <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>.

ONU Mujeres. (2020). Género y el Covid-19 en América Latina y el Caribe: dimensiones de género en la respuesta. Recuperado de: <https://help.unhcr.org/colombia/material-informativo/genero-y-el-covid-19/>

Organización Mundial de la Salud. (2022). COVID-19 pandemic triggers 25% increase in prevalence of anxiety and depression worldwide. Recuperado de: <https://www.who.int/news/item/02-03-2022-covid-19-pandemic-triggers-25-increase-in-prevalence-of-anxiety-and-depression-worldwide>

Piñeros Jiménez, J. G., Marín Echeverri, A. H., Nieto López, E. S., Villa Garzón, F. A., Grisales Romero, H. de J., & Montealegre Hernández, N. A. (2019). Contaminación atmosférica y sus efectos sobre la salud de los habitantes del Valle de Aburrá. Análisis de la exposición a corto y largo plazo.

Programa Mundial de Alimentos. (2024). Evaluación de Seguridad Alimentaria para población Colombiana. Recuperado de: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000158611/download/?_ga=2.81279507.545090663.1716216566-1552090193.1714407741

Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (2022). Bases consolidadas. Obtenido de <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/Bases-consolidadas/>

Secretaría de Educación de Medellín. Solicitud de información de Medellín Cómo Vamos.



MEDELLÍN cómo vamos 18 años

 @medcomovamos  @medellincomovamos
 /Medellin Como Vamos  Medellin Como Vamos
 www.medellincomovamos.org