

INFORME DE CAPACIDADES DEL GOBIERNO LOCAL

Análisis de la gestión de la Política Pública de Pobreza en Medellín



**CONCEJO
DE MEDELLÍN**

Somos **tú y yo**



1 Introducción

En el año 2021 se definió para el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) la elaboración de informes que tuvieran como propósito el análisis de temas particulares adicionales a los informes de seguimiento de los instrumentos de planificación del territorio como son el: Plan de Desarrollo (Plan de Acción, Plan Indicativo y ejecución presupuestal), el Plan de Ordenamiento Territorial, el Presupuesto Participativo. El interés analítico que se hace común a los temas es el de la gobernanza y gobernabilidad desde distintas unidades de análisis como el gobierno corporativo en las entidades descentralizadas, las acciones tendentes a la reducción de brechas sociales y de recuperación económica y social, así como un análisis que permitiera determinar si aquello que se considera “un logro” durante el período 2020-2023 es realmente atribuible a las acciones de gobierno comprendido en este cuatrienio o es algo que viene impulsado por acciones de cuatrienios anteriores.

Este ejercicio se realiza, porque el OPPCM –como observatorio—es también una iniciativa que además de generar información asociada al seguimiento de los instrumentos descritos, también tiene el propósito de analizar un particular tema o problema de la realidad social o política, utilizando diversos métodos, técnicas de recolección y análisis de datos, bajo premisas de claridad, valoración y criterios de comparación, con el fin de discernir la relevancia de los hallazgos, organizarlos y presentarlos de modo coherente (Angulo Marcial, 2009).

Atendiendo lo anterior, el análisis que se presenta en este informe parte de la base de que el sistema político es una construcción cognitiva con fines analíticos (Abellán, 2012), y los elementos, estructuras e insumos que lo conforman son independientes, pero que interaccionan (Easton, 1999). Es decir,



son elementos que no son separables, pero sí diferenciables. Y en este sentido se proponen las siguientes cuatro premisas:

La primera premisa consiste en entender por capacidad estatal la posibilidad de esperar los alcances planeados de la acción estatal. En el caso particular, es decir, en el nivel municipal –el estado local (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2018)—, estas acciones están plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal vigente. La capacidad estatal, se compone por cinco tipos de habilidades: i) *la capacidad institucional*, que se refiere a la habilidad del Estado para establecer y hacer efectivo el extenso conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas; ii) *la capacidad técnica*, que es la habilidad del Estado para administrar políticas económicas y analizar en forma general opciones de política pública. También está iii) *la capacidad administrativa*, que se refiere a la habilidad de los Estados para proveer bienes y servicios; iv) *la capacidad política*, que consiste en la habilidad de los Estados para aprehender las demandas de la sociedad y, finalmente, está, v) *la capacidad de relación*, que es la habilidad de coordinar esfuerzos con actores clave o estratégicos con incidencia en los problemas públicos. (Ricardo Completa, 2016; 2017).

La segunda premisa es que los políticos, al igual que los burócratas (entendidos como los funcionarios de carrera administrativa o contratistas) son buenos o malos (en términos de eficiencia y efectividad) dependiendo de la estructura organizativa en la que operen. Entre políticos y burócratas se presenta una relación de U invertida, con malos resultados en los extremos, así: un extremo, significa la ausencia de burócratas autónomos porque la administración está muy politizada, en estos casos el gobierno tiende a ser corrupto y/o ineficaz. En el otro extremo, cuando la burocracia es muy autónoma, significa que el gobierno no tiene capacidad de incidir en las decisiones. De esta forma, los mejores resultados de gobierno tienden a producirse cuando hay un equilibrio organizativo entre políticos y burócratas (Dahlströsm & Lapuente, 2018).

Por tercera premisa, se tiene que el éxito de una política pública no depende sólo de la eficacia (costo beneficio), o de elementos técnicos en su diseño, sino también de factores políticos y administrativos. Entre los políticos se destaca la aceptación y/o apoyo a la política pública entre los sectores con interés en el problema público, como también de aquellos que, por intereses o diferencias políticas, tengan capacidad de neutralizar la implementación de aquellas. Por su parte, los factores administrativos, la idoneidad organizativa y gerencial es un punto relevante para tener presente (Aguilar Villanueva, 2015). Esta premisa, a su vez, distingue dos factores: los políticos y los administrativos. Los primeros están relaciones con la capacidad relacional, mientras el segundo lo está con la capacidad técnica y administrativa de la primera premisa.

Por último, la cuarta premisa, se refiere a la complejidad de los problemas públicos, aquí se identifican dos tipos: *problemas bien estructurados* y *débilmente estructurados*. La estructuración de un problema es un producto de la deliberación de actores y, en consecuencia, también las opciones de solución. Dicha estructuración depende de cinco criterios: número de tomadores de decisiones que participan en su solución, el número posible de alternativas de solución, los valores en discusión, niveles de certeza de los resultados y la probabilidad de cálculo de aquellos. De esta premisa se asume, entonces, que los *problemas bien estructurados* son típicamente problemas *simples*, donde primarán habilidades técnicas de soluciones; mientras que los *débilmente estructurados* son problemas complejos, donde priman habilidades políticas de solución (Ordóñez-Matamoros, 2013).

Partiendo de estas cuatro premisas, entonces se procedió a definir la unidad de análisis que permitiera explorar si hay contribuciones y/o logros del gobierno actual en la definición del problema y su solución, para lo cual se seleccionó la política pública de pobreza multidimensional y monetaria. En este sentido, se hizo una revisión de los planes de acción, planes indicativos desde 2008 hasta

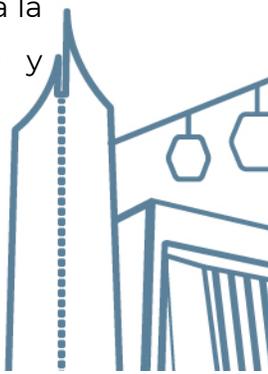
2021, y se realizó un cuestionar a la Administración Municipal relacionada con la gestión que, durante este tiempo, se realizó en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de esta política pública.

2 Presentación de las situaciones de análisis.

Luego del contexto anterior, el análisis que se realiza sobre de la política pública de pobreza multidimensional y monetaria de Medellín, se hace a partir de dos premisas, la habilidad técnica, que plantea que el resultado de una política pública no sólo depende de su diseño, sino de factores político y administrativos, para mostrar cómo estos factores inciden en los resultados de la política. Es decir, se valora la forma cómo la administración municipal, y sus funcionarios acogen la información *técnica* y oficial disponible del problema público objeto de la política pública, por ejemplo, la que produce el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Lo anterior se asume por ser el DANE una entidad técnica del orden nacional que, entre otras, tiene como función recopilar datos y construir información estratégica para los tomadores de decisiones, bien sea en el gobierno nacional o en los entes locales; debido a que emplea metodologías validadas a nivel internacional que permiten tener valores *creíbles* del fenómeno, hacer comparaciones nacionales e internacionales (Presidencia de la Republica, 2004). Además, por tener datos longitudinales y territoriales del fenómeno (DANE, 2021).

Para lograr lo anterior, el Observatorio realizó una serie de preguntas a la administración pública de Medellín sobre el tópico. Las respuestas sirvieron, entonces, para valorar la forma en que la administración municipal incorpora la información producida por el DANE sobre pobreza multidimensional y



monetaria en Medellín. De esta valoración se podrá intuir la habilidad técnica de la administración municipal para analizar las opciones de política. Igualmente, permite especular si hay una aprehensión de la información técnica sobre el fenómeno, bien sea de la información generada por el DANE, o porque resulta de la evaluación que el gobierno municipal realiza de la política pública en el municipio.

La segunda premisa que se aborda trata de la habilidad relacional, que advierte que el éxito de una política pública también debe considerar los factores políticos conexos a la habilidad técnica, como son las dificultades de la administración para coordinar esfuerzos con actores clave. Por ejemplo, los enfrentamientos en redes sociales de actores políticos con incidencia en la construcción de problemas públicos y con incidencia en la implementación de las políticas públicas.

Para lograr este propósito, el Observatorio recolectó publicaciones realizadas en redes sociales cuya *big data* se analizó con técnicas de ciencia de datos. Con este ejercicio exploratorio se trató de identificar patrones, diferencias y otras características que aborden las preguntas relevantes para la unidad de análisis. Al mismo tiempo, que se buscan inconsistencias y limitaciones (Downey, 2015). En esta técnica los datos no se conocen previo a realizar el análisis, sino que van emergiendo en función de los resultados que se obtienen.

El uso de estas técnicas permite advertir los niveles de enfrentamiento entre actores, clasificación de sentimientos, presentaciones de las palabras hechas en las publicaciones. Esto es apropiado para lograr el propósito de análisis porque parte del enfrentamiento político pasa actualmente en las redes sociales, y Twitter de forma especial, y es allí en donde se puede hacer percible las confrontaciones esperadas del proceso político que afecten las implementaciones de las políticas públicas, y las manifestaciones de la habilidad relacional.

Ahora bien, para establecer la premisa de la U invertida, la información que se requiere abarca los objetos contractuales y tipos de contrato con la cual se pretende hacer una comparación desde el año 2008 hasta el período actual (para aquello que se denominó burocracia), con las acciones específicas del gobierno en materia de pobreza. Sin embargo, y teniendo presente que los indicadores de pobreza serían actualizados para el mes de diciembre del presente año, se decidió esperar hasta el inicio del año 2022 para adquirir la información faltante y completar el ejercicio propuesto. Por ello, la información que a continuación se presenta comprende dos aspectos de la capacidad estatal, que como se planteó en un principio, se relacionan entre sí.

3 Presentación de resultados

Esta sección está dividida en dos partes. En la primera se presentan datos sobre las valoraciones de la pobreza, extrema, monetaria y extrema en Medellín, con el propósito de dimensionar la magnitud del problema público. Luego, a partir de las respuestas dadas por la administración pública se analiza y valora la forma cómo la administración municipal, y sus funcionarios, acogen este tipo información *técnica* y oficial, y también cómo hacen las evaluaciones de impacto de las políticas públicas que conlleve a reducir la pobreza el municipio de Medellín.

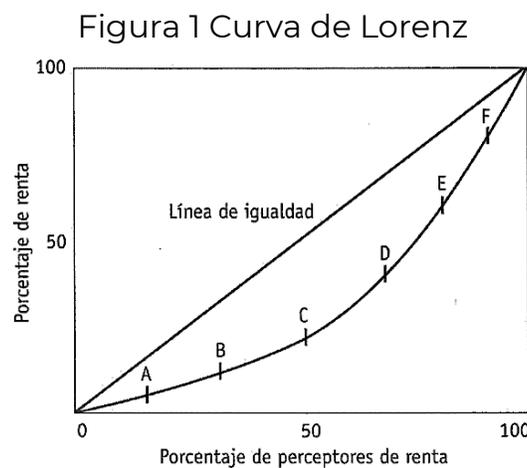
3.1 Análisis de la política pública de pobreza multidimensional y monetaria de Medellín.

El punto de partida son los valores del coeficiente de Gini, una de las medidas más conocidas y usadas para valorar la desigualdad ampliamente aplicada en estudios comparativos, ya que se puede emplear en todos los países del mundo. La construcción de esta medida parte de conocer la renta nacional —Producto



nacional bruto (PNB) o producto interior bruto (PIB)—, con la suma de la totalidad de las rentas generadas en un año. Entonces la renta nacional se divide entre aquellos que ganaron una parte de esta (Landman, 2011).

Luego, se asume que en una sociedad perfectamente igualitaria cada porcentaje de la población gana exactamente lo mismo que el siguiente. Por el contrario, en una sociedad que no lo es, algunos porcentajes de la población ganan más que otros. Así, como se puede observar, en el punto C de la figura 1, el 50 por ciento de la población con menor renta gana cerca del 25 por ciento de la renta nacional, mientras que en el punto F, el 10 por ciento de la población con mayor renta gana el 80 por ciento de la renta nacional. Esta representación de la distribución de la renta se conoce como la *curva de Lorenz*. Y se entiende que, cuanto más se aparte la pendiente de la curva de Lorenz de la línea de igualdad perfecta (línea recta—línea de igualdad), mayor desigualdad habrá en la distribución de la renta (Landman, 2011).

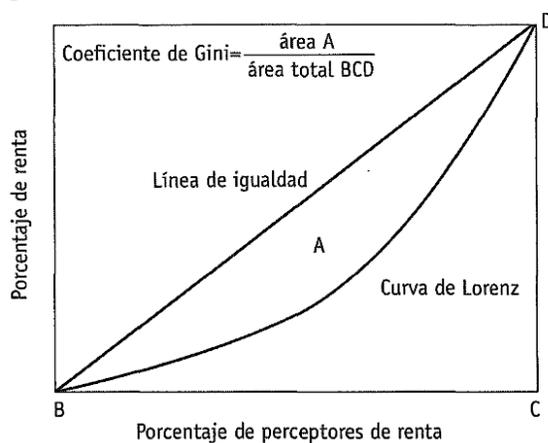


Fuente: Landman (2011)

La representación de la situación de desigualdad en la distribución de la renta se denomina el cociente (ratio) de concentración de Gini o, simplemente coeficiente de Gini, e ilustra una proporción del área delimitada con la letra A

(ver figura 2, que además ilustra cómo se calcula) respecto del área delimitada por las letras BCD (ver figura 1). Se pretende calcular y valorar el grado en el que la curva de Lorenz se aleja de la línea de igualdad perfecta. Este coeficiente de Gini fluctúa entre 0 (sin desigualdad) y 1 (desigualdad perfecta). Así, entonces, entre más alto sea el valor del coeficiente de Gini, más cercano a 1, mayor desigualdad representa en la distribución de la renta (Landman, 2011).

Figura 2 Calculo del coeficiente de Gini



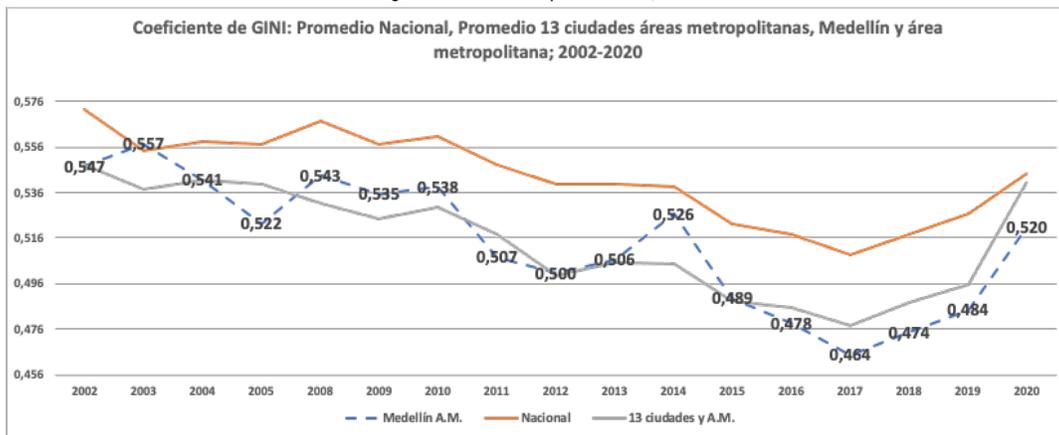
Fuente: Landman (2011)

Ahora bien, en la figura 3 se presentan los valores del coeficiente de Gini de Medellín y su área metropolitana junto con la comparación del promedio nacional y las 13 ciudades (y sus áreas metropolitanas) con las que habitualmente es comparada Medellín¹ (Departamento Nacional de Planeación, 2019), con esto se establece que, si bien un es un valor alto en términos globales (ver figura 4 y 5), son menores a la del promedio nacional y las de las ciudades con las que se le compara. Esto no es argumento para restar importancia a la magnitud del problema, sino para dar un sentido de proporcionalidad, y con él

¹ Las 13 ciudades con las que se compara Medellín son: Barranquilla y área metropolitana (A.M), Bogotá, Bucaramanga A.M., Cali A.M., Cartagena, Cúcuta A.M., Ibagué, Manizales A.M., Medellín A.M., Montería, Pasto, Pereira A.M., Villavicencio.

advertir que, aunque no sólo es para Medellín, la desigualdad en la distribución de la renta en el ingreso es una situación sensible que tiene manifestaciones en el estado de pobreza de la población (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

Figura 3 Coeficiente de Gini: Promedio Nacional, Promedio 13 ciudades áreas metropolitanas, Medellín y área metropolitana; 2002-2020

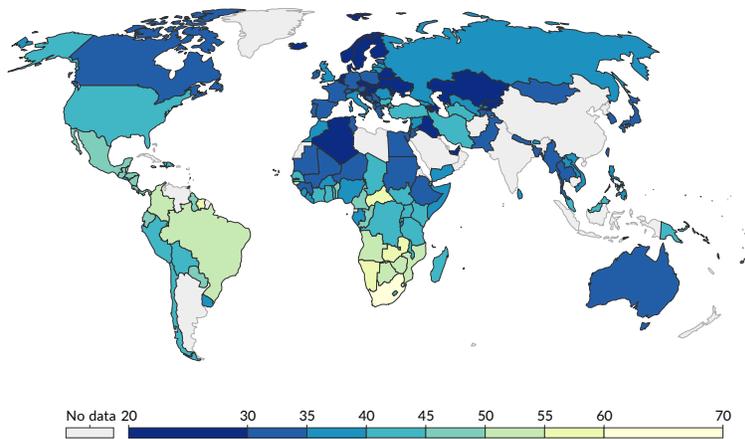


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DANE (2021)

Figura 4 Coeficiente de Gini a nivel global

Income inequality – Gini Index, 2019

A higher Gini index indicates higher inequality.



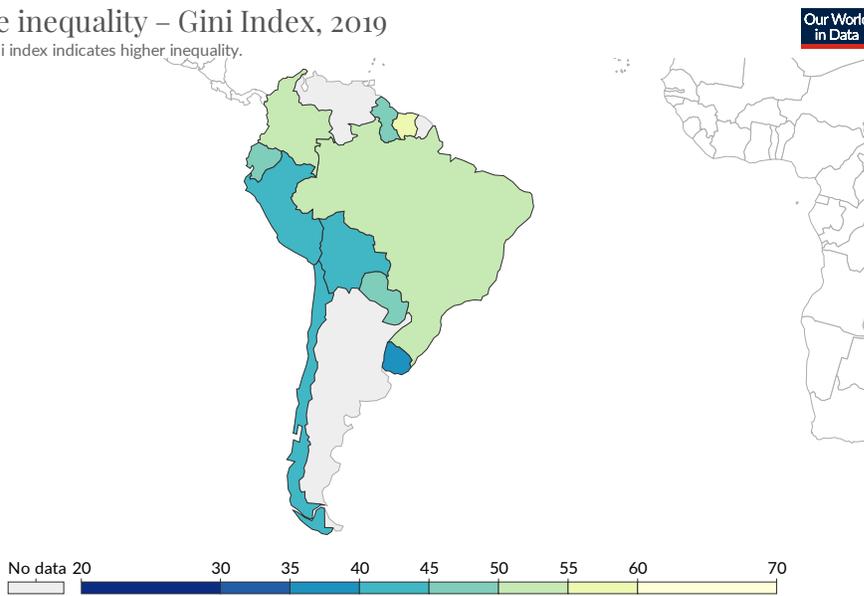
Source: PovCal (2021) OurWorldInData.org/income-inequality/ • CC BY
Note: Shown is the World Bank (Povcal) inequality data. This data includes both income and consumption measures and comparability across countries is therefore limited.

Fuente: ourworldindata.org

Figura 5 Coeficiente de Gini en Sur América

Income inequality – Gini Index, 2019

A higher Gini index indicates higher inequality.



Source: PovCal (2021)

Note: Shown is the World Bank (Povcal) inequality data. This data includes both income and consumption measures and comparability across countries is therefore limited.

OurWorldInData.org/income-inequality/ • CC BY

Fuente: ourworldindata.org

Sobre el Gini de Medellín, y especialmente sobre el valor del coeficiente en sus comunas y corregimientos, se cuenta con información entre 2016 y 2019. Se observa cómo hay valores altos, similares a los nacionales, como los de la comuna de Belén, Laureles Estadio, El Poblado y Robledo en 2019.

Tabla 1 Coeficiente de Gini Comuna – Corregimiento de Medellín, 2016 - 2019

**Coeficiente de Gini Comuna – Corregimiento de Medellín,
2016 - 2019**

Comuna - Corregimiento	2016	2017	2018	2019
Popular	0.382	0.364	0.336	0.397
Santa Cruz	0.366	0.338	0.356	0.387
Manrique	0.350	0.349	0.350	0.428
Aranjuez	0.386	0.376	0.362	0.387
Castilla	0.348	0.369	0.387	0.405
Doce de Octubre	0.344	0.365	0.346	0.426
Robledo	0.374	0.403	0.432	0.470
Villa Hermosa	0.400	0.422	0.378	0.390



Buenos Aires	0.427	0.436	0.402	0.456
La Candelaria	0.452	0.454	0.484	0.442
Laureles Estadio	0.414	0.394	0.422	0.476
La América	0.391	0.412	0.411	0.416
San Javier	0.396	0.372	0.412	0.469
El Poblado	0.508	0.455	0.415	0.472
Guayabal	0.388	0.366	0.42	0.398
Belén	0.475	0.460	0.430	0.497

Fuente: Alcaldía de Medellín en respuesta a derecho de petición (2021).

En Colombia se usan 2 indicadores oficiales, que son complementarios, para medir pobreza: 1) pobreza monetaria (PM), y 2) el índice de pobreza multidimensional (IPM) (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Estas mediciones buscan aproximarse al nivel de pobreza de la población, y utilizan diferentes enfoques. La noción de pobreza monetaria es unidimensional, pues solo advierte la falta de ingresos (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Se identifica a los pobres de manera indirecta por medio de “la comparación del ingreso per cápita de la unidad de gasto con el costo monetario de adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios, a través de un umbral mínimo” (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 8).

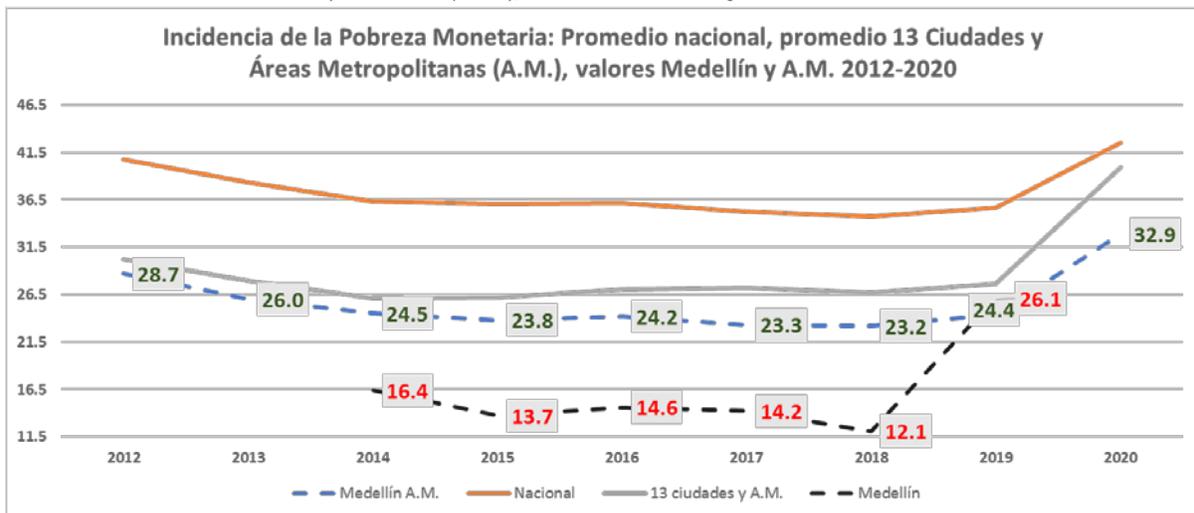
Con la noción multidimensional se asume la pobreza como ausencia de oportunidades o de poder acceder a unos mínimos de “capacidades” que se consideran requeridas para el desarrollo de cada persona (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Se cuenta entonces con dos enfoques diferentes que además permiten dirigir distintas acciones de política pública. Las variables del IPM son más susceptibles de ser modificadas de forma directa por políticas públicas que contengan acciones de inclusión y protección social, tales como acceso a bienes y servicios públicos; mientras que en el PM el incremento del ingreso de un

hogar responde en mayor medida, al crecimiento económico del país y a empleos de calidad (Angulo & Gómez, 2014, citado por Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Como es esperado, estos valores son móviles y fluctúan en el tiempo y tiene variaciones geográficas. En la figura 6, se presenta la incidencia de la Pobreza Monetaria, con valores del promedio nacional, promedio de las 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas (A.M.), valores Medellín y A.M, en el periodo comprendido entre 2012-2020.

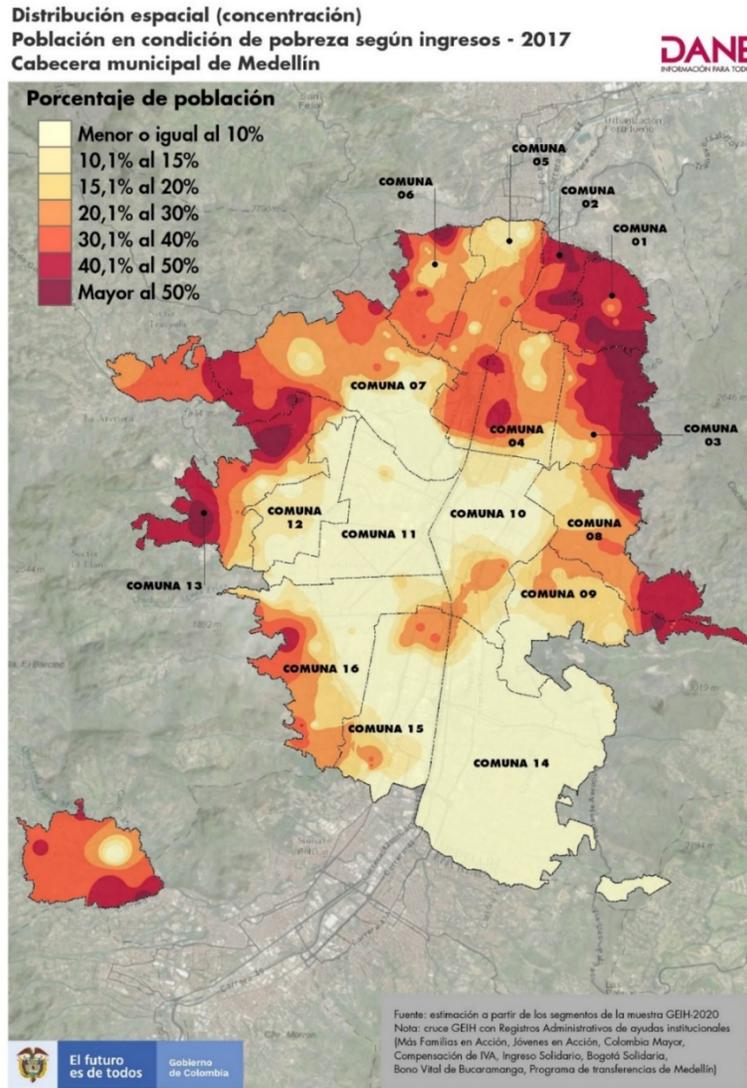
Figura 6 Incidencia de la Pobreza Monetaria: Promedio nacional, promedio 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas (A.M.), valores Medellín y A.M. 2012-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE (2021) e información suministrada por la Alcaldía de Medellín en respuesta a derecho de petición (2021).

Se advierte que los valores de la incidencia de la pobreza monetaria en el municipio Medellín, desde que se tienen datos diferenciados, son menores que el promedio nacional, igualmente está por debajo de las 13 ciudades y áreas metropolitanas de comparación. Incluso, es menor que la del promedio, entre 8 y 10 puntos abajo, que la del área metropolitana de Medellín. Sin embargo, esto deja de ser así en 2019, cuando la incidencia de la pobreza en el municipio de

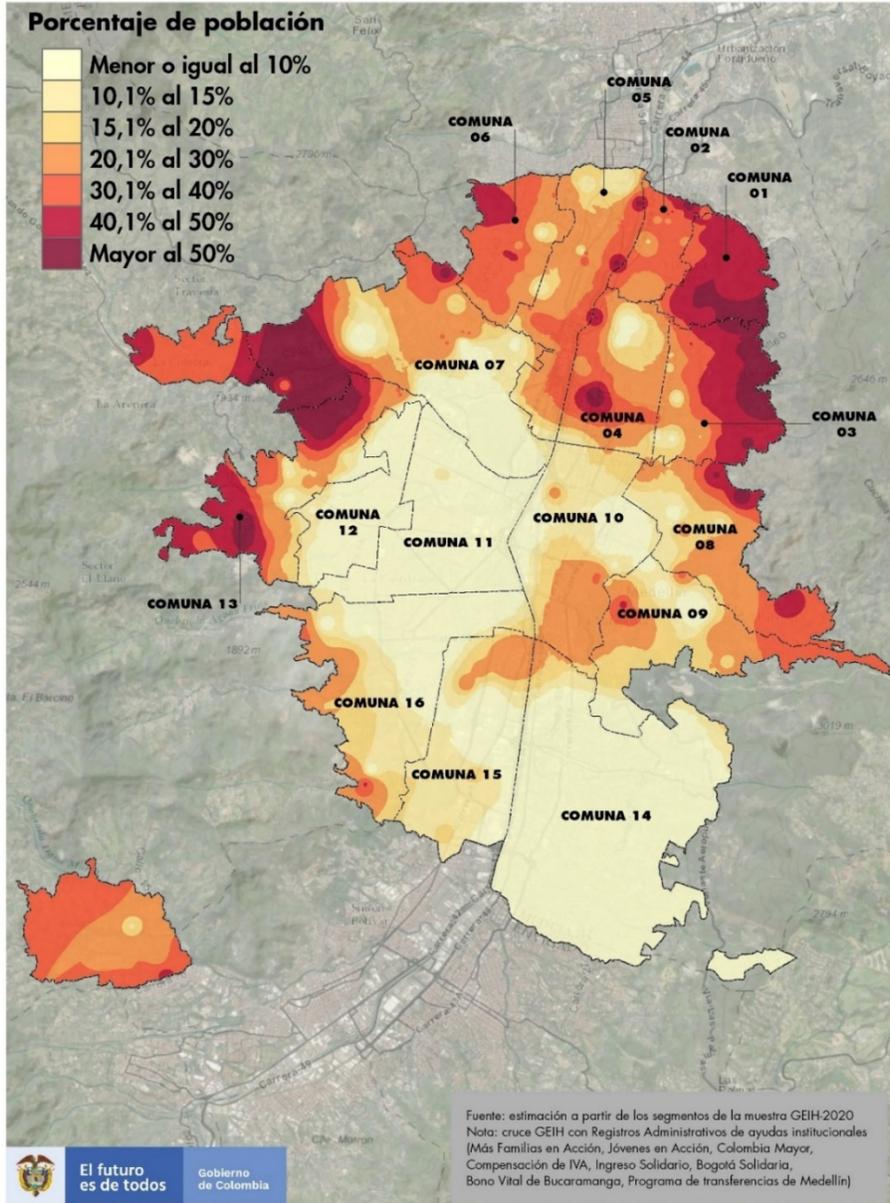
Medellín queda casi dos puntos por encima de la media del Área metropolitana de Medellín. Este incremento, entre 2017 y 2020, y la distribución geográfica (concentración) de la incidencia de la pobreza monetaria en la población asentada en el municipio de Medellín, se puede observar en porcentajes en los mapas 1-4.



Fuente: DANE (2021)

**Distribución espacial (concentración)
Población en condición de pobreza según ingresos - 2018
Cabecera municipal de Medellín**

DANE
INFORMACIÓN PARA TODOS



Fuente: DANE (2021)

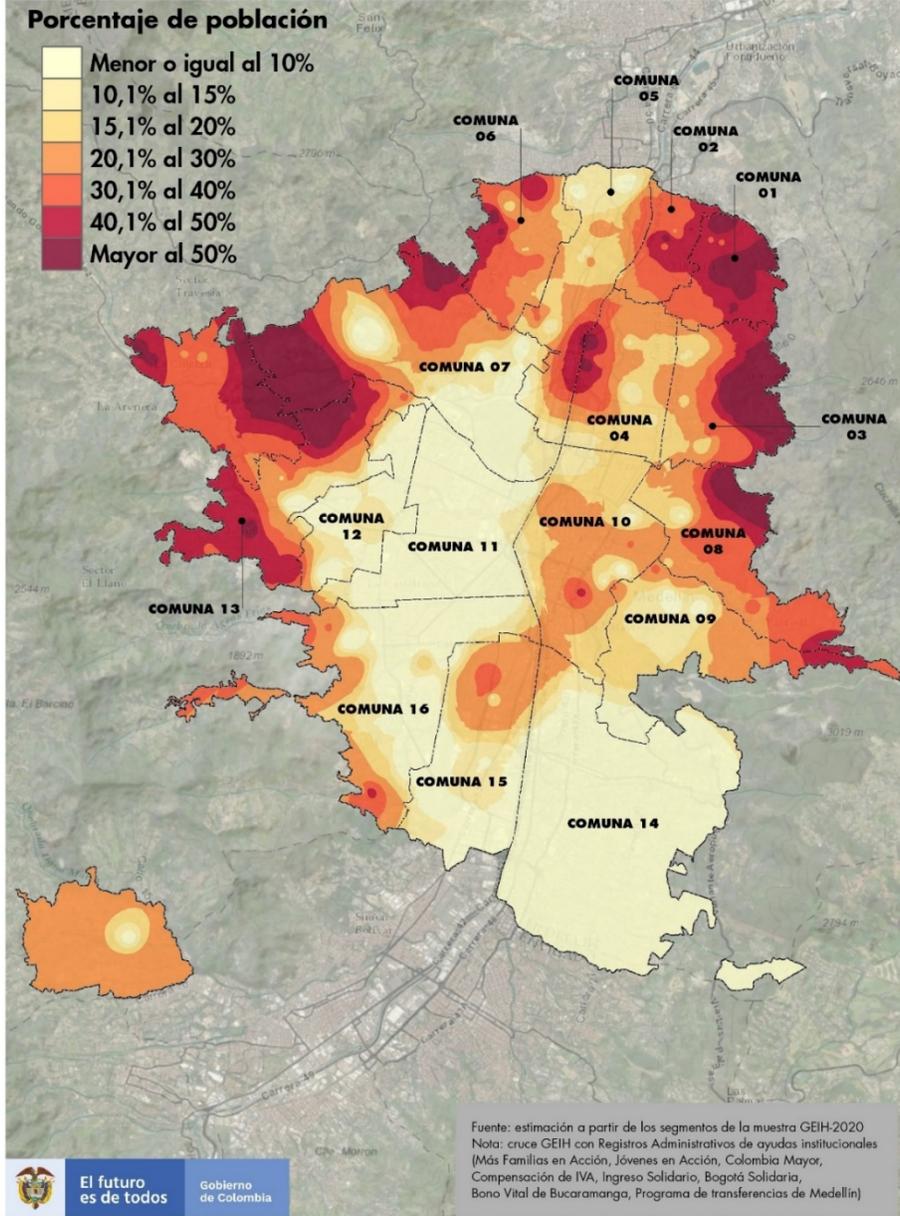


Universidad de Medellín
Ciencia y Libertad

UNIVERSIDAD EAFIT
Vigilada Mineducación



**Distribución espacial (concentración)
Población en condición de pobreza según ingresos - 2019
Cabecera municipal de Medellín**

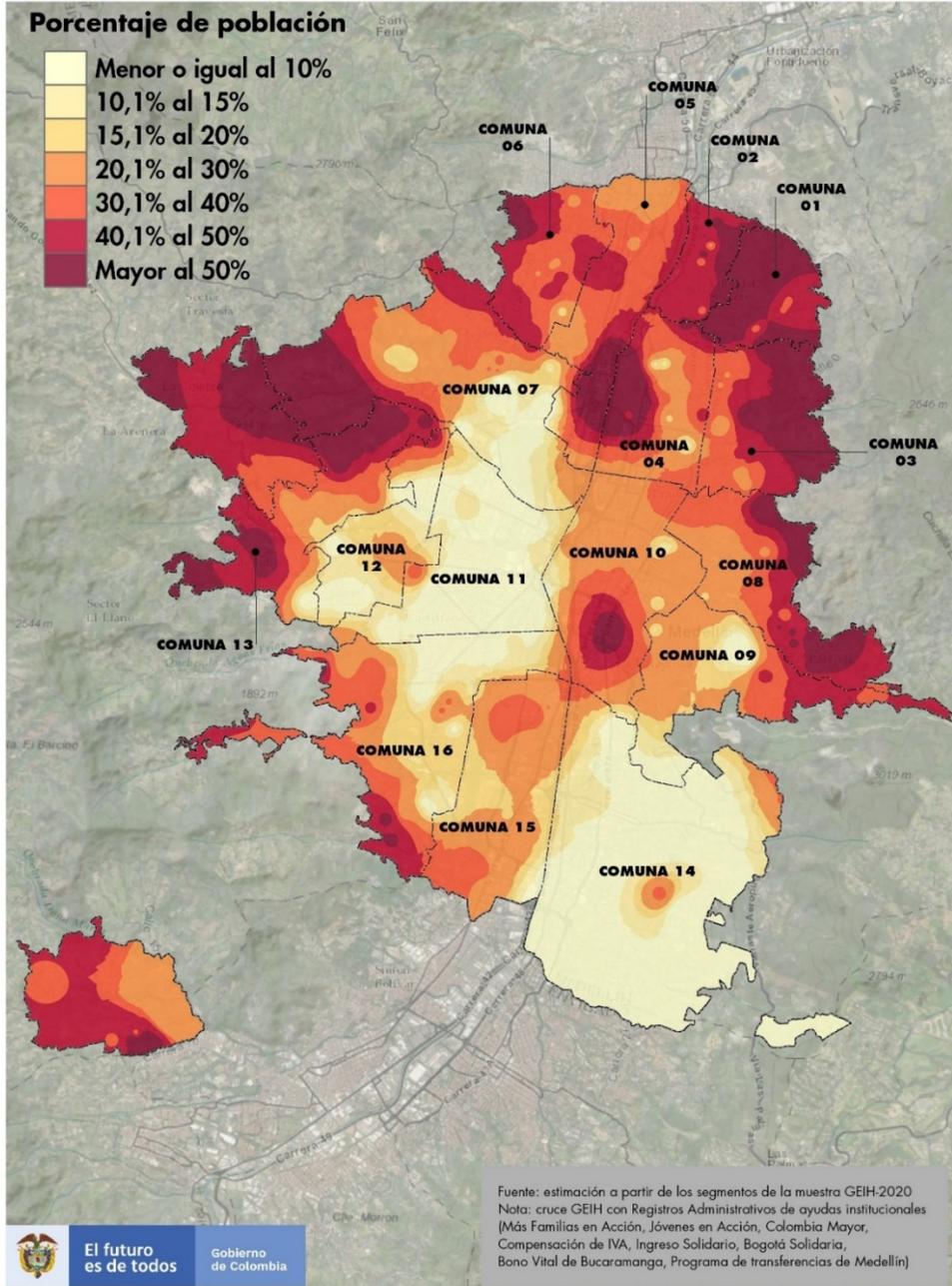


Fuente: DANE (2021)



**Distribución espacial (concentración)
Población en condición de pobreza según ingresos - 2020
Cabecera municipal de Medellín**

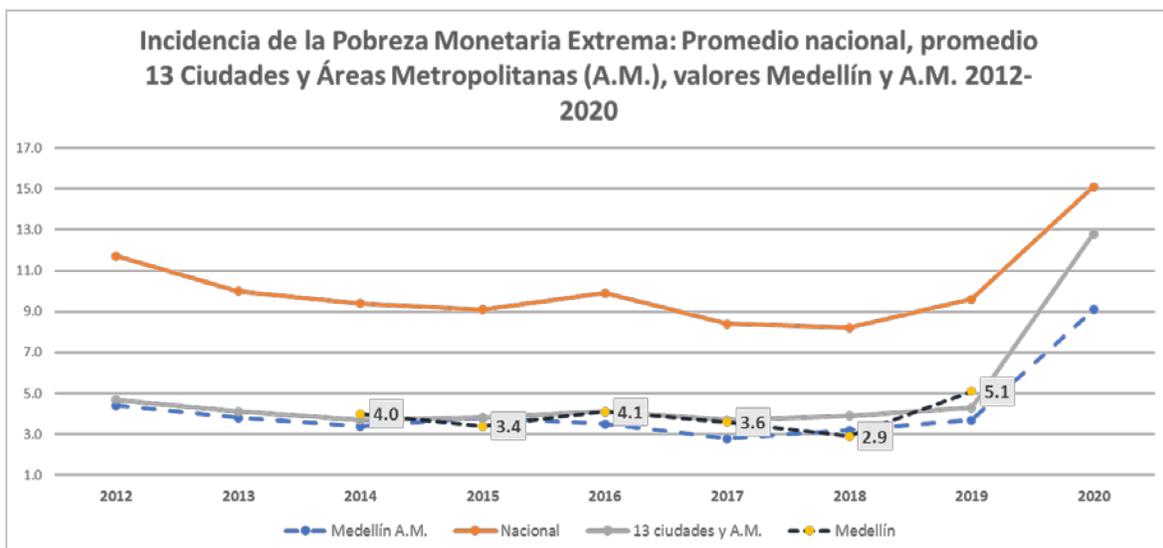
DANE
INFORMACIÓN PARA TODOS



Fuente: DANE (2021)

Por su parte, los valores de la pobreza monetaria extrema de las 13 ciudades de comparación y sus Áreas Metropolitanas han tenido un comportamiento similar entre sí, pero se diferencian de los valores correspondientes a los del área metropolitana de Medellín durante los años 2014 y 2019. Sin embargo, también es de señalar, que los valores de la incidencia de la pobreza monetaria extrema están por debajo del promedio nacional (ver figura 7).

Figura 7 Incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema: Promedio nacional, promedio 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas (A.M.), valores Medellín y A.M. 2012-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE (2021) e información suministrada por la Alcaldía de Medellín en respuesta a derecho de petición (2021).

La distribución de la Incidencia de la pobreza extrema según comunas de Medellín se puede apreciar en la tabla 2, y corresponde con la información representada de la concentración de pobreza monetaria de los mapas 1-4.

Tabla 2 Incidencia de la pobreza extrema según comunas de Medellín, comparativo 2016-2019

Incidencia de la pobreza monetaria extrema Medellín Años 2016-2019

Año / Comuna	2016	2017	2018	2019
Popular	10.29	7.31	5.33	11.29
Santa Cruz	6.45	4.49	5.99	6.34
Manrique	6.68	4.92	3.97	5.11
Aranjuez	3.09	4.71	2.91	4.32
Castilla	1.96	2.93	1.96	4.04
Doce de Octubre	3.06	3.58	2.38	7.61
Robledo	2.45	3.3	2.48	4.56
Villa Hermosa	4.35	5.85	2.17	5.53
Buenos Aires	3.81	3.24	1.29	3.79
La Candelaria	3.74	3.75	4.71	1.33
Laureles Estadio	2.21	1.5	2.59	1.49
La América	2.92	1.52	1.03	1.33
San Javier	5.63	2.95	4.65	6.38
El Poblado	4.12	1.72	1.23	1.49
Guayabal	3.3	3.04	3.54	3.52
Belén	2.6	2.69	1.6	3.09

Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2016 - 2019).

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

Se debe aclarar que la construcción de las líneas de pobreza se realiza a partir de las encuestas de gasto de los hogares, y para el caso colombiano, hasta el año 2018, la fuente de información de la estructura de gasto era la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2006-2007. Actualmente, el país cuenta con la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016-2017, que provee la información requerida para actualizar las líneas de pobreza, incorporando los nuevos patrones de consumo de los hogares colombianos. Por esta razón, entre 2018 y 2020 el Comité de Expertos en Pobreza llevó cabo un proceso de actualización de la metodología de cálculo de estas las líneas.

Por tanto, los resultados presentados en esta publicación corresponden a las nuevas cifras oficiales de pobreza del país, que en efecto, resultan de la implementación de ajustes metodológicos (nuevas líneas de pobreza

monetaria extrema y pobreza monetaria). Estas cifras no son comparables con las cifras de la serie MESEP."

Por otra parte, el índice de pobreza multidimensional (IPM) está compuesto de cinco dimensiones de calidad de vida, y no se incluye el ingreso. La ventaja de este índice es que permite analizar la pobreza desde múltiples dimensiones que pueden ser experimentadas simultáneamente por un hogar. En Colombia, se usan cinco dimensiones, que se miden a nivel de hogar: i) condiciones educativas, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) salud, iv) trabajo y v) condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios. Estas dimensiones se dividen en 15 variables², de lo cual se asume que un hogar con privaciones en al menos 5 ellas (que representan el 33% de privaciones), está en condición de pobreza multidimensional (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Con este índice, y la comparación de las regiones del país (ver figura 8), se advierte como Antioquia tiene intermedios similares a los del Valle del Cauca y la región Occidental. También se puede observar un descenso considerable entre los años 2010 y 2016 de la Incidencia de Pobreza Multidimensional en Antioquia. Entre 2018 y 2020 se presenta prácticamente un llano en la incidencia.

² Las variables son: Analfabetismo, Bajo logro educativo, Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, Barreras de acceso a servicios de salud, Desempleo de larga duración, Hacinamiento crítico, Inadecuada eliminación de excretas, Inasistencia escolar, Material inadecuado de paredes exteriores, Material inadecuado de pisos, Rezago escolar, Sin acceso a fuente de agua mejorada, Sin aseguramiento en salud, Trabajo infantil, Trabajo informal.

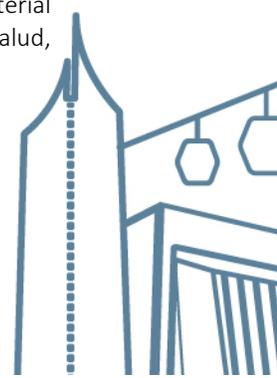
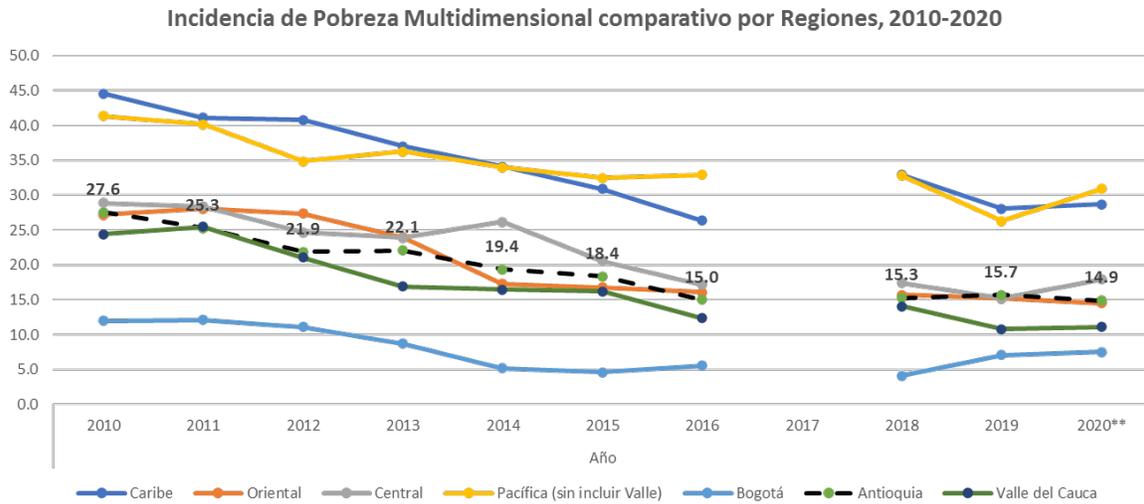


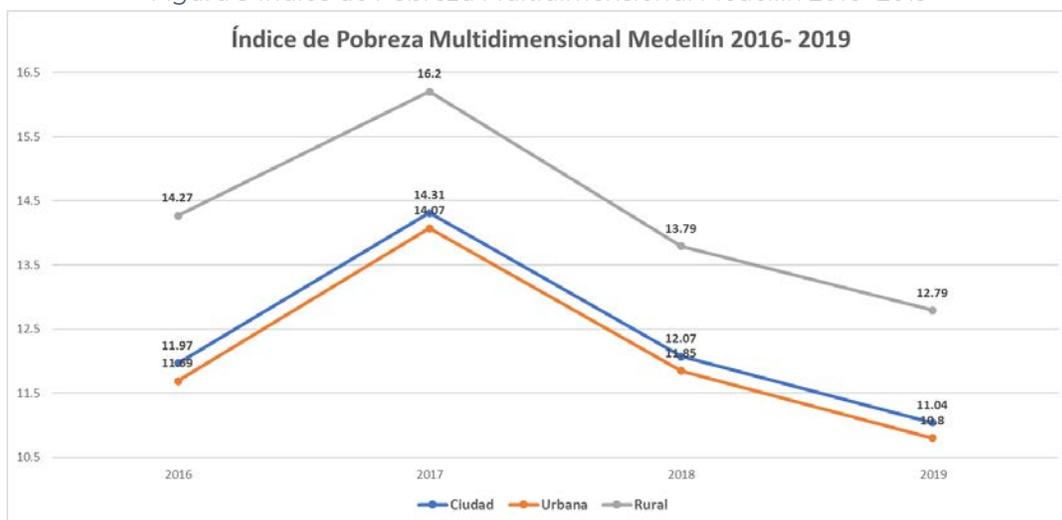
Figura 8 Incidencia de Pobreza Multidimensional comparativo por Regiones, 2010-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE (2021)

En la siguiente tabla se puede observar información sobre Medellín entre los años 2016-2019 en los valores: ciudad, rural y urbano (ver figura 9); así como la aproximación de la pobreza multidimensional en las comunas y corregimientos de Medellín (ver tabla 3), la cual tiene correspondencia con los mapas de los 1-4.

Figura 9 Índice de Pobreza Multidimensional Medellín 2016- 2019



Fuente: elaboración propia de información suministrada por la Alcaldía de Medellín en respuesta a derecho de petición (2021).

Tabla 3 Incidencia de la Pobreza Multidimensional de Medellín según comunas de Medellín, comparativo 2016-2019

Incidencia de la Pobreza Multidimensional de Medellín según comunas de Medellín, comparativo 2016-2019

Comuna - Corregimiento	2016	2017	2018	2019
Popular	23.46	27.74	24.77	22.41
Santa Cruz	23.05	25.11	22.44	16.66
Manrique	17.95	24.63	23.07	17.84
Aranjuez	15.86	19.65	13.52	13.94
Castilla	4.9	11.32	10.95	7.54
Doce de Octubre	10.95	14.4	16.6	13.28
Robledo	10.07	14.58	13.24	8.93
Villa Hermosa	21.92	20.28	15.71	17.48
Buenos Aires	9.78	11.92	4.37	9.4
La Candelaria	7.54	11.51	8.4	9.83
Laureles Estadio	2.96	1.55	2.31	1.6
La América	2.98	4.68	4.56	2.86
San Javier	15.94	13.45	12.81	12.41
El Poblado	1.48	0.82	1.59	0.37
Guayabal	11	11.23	5.02	7.99
Belén	6.02	8.09	4.34	6.65
Corregimiento de San Sebastián de Palmitas	21.34	17.13	17.76	20.5
Corregimiento de San Cristóbal	16.13	17.42	18.78	16.31
Corregimiento de Altavista	15.84	15.64	20.66	22.9
Corregimiento de San Antonio de Prado	10.07	14.55	5.73	5.44
Corregimiento de Santa Elena	25.4	21.07	22.78	16.71

Fuente: DANE – Encuesta de Calidad de Vida Medellín (2016 - 2019).

Fuente: Alcaldía de Medellín en respuesta a derecho de petición (2021).

Dado que la metodología y los valores de medición de la pobreza monetaria y multidimensional son formulación del DANE, se hace una serie de preguntas a la Administración municipal sobre cómo se estas se han incorporado en sus políticas públicas en materia de pobreza en la gestión local. Con las preguntas también se quiso indagar si se han realizado evaluaciones de impacto que conlleven a ajustes de dichas políticas.

Con la información obtenida se analiza la habilidad o capacidad técnica. Uno de los hallazgos es que no hay conocimiento suficiente del problema público debido a la ausencia de las evaluaciones de impacto, lo que acarrea que la Administración pública municipal no puede atribuirle consecuencias positivas o negativas, en los valores de la pobreza monetaria y multidimensional, a las políticas públicas que implementa, es decir, no sabe si los objetivos propuestos en los planes de desarrollo realmente se están logrando.

Otra consecuencia de este mismo hallazgo es que no es posible diferenciar entre el impacto de las acciones de la política pública del orden nacional y de la entidad territorial (Medellín), pudiendo existir posibles escenarios de incoherencia o de solapamientos entre estas, y ausencia de coordinación y focalización adecuada de las políticas públicas. Lo anterior se fundamenta en que es factible encontrar políticas incoherentes entre sí, a pesar de que cada una focalice de manera efectiva a sus propios beneficiarios. Existe un falso supuesto que afecta la planeación, la coordinación y la evaluación las políticas públicas, según el cual la coherencia entre políticas se da por sentado (Cejudo & Michel, 2016).

A continuación se hace la descripción general de las preguntas realizadas por parte del OPPCM y las respuestas obtenidas:

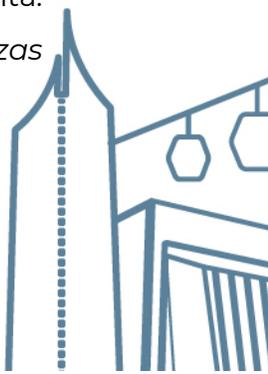
Se comienza preguntando sobre sí los resultados del DANE que miden la pobreza monetaria y multidimensional son discutidos y tenidos en cuenta para direccionar la política pública para la superación de pobreza monetaria y multidimensional, y sobre si estas discusiones están incorporadas en las actas o documentos, y la forma cómo se incorporan los resultados del DANE en sus estrategias, se le responde que:

Cada uno de los hechos problémicos (sic) identificados en la construcción de las políticas públicas del municipio de Medellín, están sustentados en los datos oficiales que brindan los estudios realizados por las instituciones públicas, en este caso, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística una de las organizaciones oficiales, que brinda diversas fuentes que ayudan a documentar cada uno de los momentos del ciclo de la política pública, especialmente en la definición del problema público, pues, allí se concentra toda la intención y motivación para su construcción, basado en herramientas técnicas como los diagnósticos, mapas de causalidad, matrices de relacionamiento, análisis estructurales, entre otros instrumentos que aportan a fundamentar el problema público.

(...)

En particular, los resultados del DANE son tenidos en cuenta en las estrategias de planeación y gestión, en este caso específico son considerados para definir la línea de pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Con esa clasificación se identifican las familias beneficiadas con acompañamiento familiar para la superación de la pobreza monetaria y multidimensional que cumplen con los criterios para ser promovidos de acuerdo a los requisitos técnicos establecidos en las Guías de Acompañamiento Familiar. (Subrayas por fuera del original)

Asumiendo que la construcción del problema público es un momento sensible para las políticas públicas, puesto que es el momento en que se dimensiona la situación socialmente problemática, y se establecen los factores casuales y otras cualidades, como la población destinataria de la política pública, se pregunta: *¿Cuáles son los datos de qué dispone la Administración municipal de pobreza*



extremas y multidimensionales discriminadas por factores poblacionales y étnicos?, y las respuesta que recibe es la siguiente:

La información que dispone la administración municipal por factores poblacionales a nivel de la pobreza extrema es la siguiente:

Incidencia de la pobreza extrema a nivel urbano y comunas

Incidencia de la pobreza extrema población menor a 18 años a nivel urbano y comunas

Incidencia de la pobreza extrema población entre 18 y 28 años a nivel urbano y comunas

La información relacionada a la pobreza multidimensional no se encuentra disponible ya que el alcance de la misma es a nivel de dimensiones. (Bajo logro educativo, Analfabetismo, Inasistencia escolar, Rezago escolar, Barreras de acceso primera infancia, Trabajo infantil, Desempleo de larga duración, Empleo informal, Sin aseguramiento a salud, Barreras de acceso a salud, Acceso agua, Acceso alcantarillado, Pisos, Paredes exteriores, Hacinamiento).

La información étnica para los anteriores indicadores no se encuentra clasificada. (Subrayas por fuera del original)

De la respuesta dada se puede observar que el las evidencias sobre los factores poblacionales y étnicos para la construcción del problema público es ciertamente limitada; si bien se tiene información sobre la incidencia de la pobreza extrema, no la multidimensional, en población menor de 28 años, sólo se discrimina entre *nivel urbano y comunas*, sin factores poblacionales como la étnica, la etaria (edades superior a los 28 años), sexo, género; que son elementos



esenciales que deben ser conocidos para focalizar e incorporar enfoques diferenciales en la política pública.

Comentario aparte merece que la información sobre los factores poblacionales y étnicos de las personas que están en situación de pobreza multidimensional *no se encuentra disponible*. Esto es un punto sensible puesto que sin esta información no es posible realizar la focalizaciones o utilización de enfoques diferenciales en el diseño de estas políticas públicas de forma apropiada, y de forma útil.

Luego de estas preguntas generales sobre la incorporación de la información producida por el DANE y la construcción del problema público. Se hacen preguntas sobre los resultados de los proyectos enunciados en los planes de desarrollo del municipio de Medellín desde 2008 hasta el de 2019. En este periodo están los siguientes: Desarrollo Plan de Desarrollo 2008-2011. "Medellín es Solidaria y Competitiva"; Plan de Desarrollo 2012-2015 "Medellín, un hogar para la vida" y, finalmente, Plan de Desarrollo 2016-2019 "Medellín cuenta con vos".

Sobre el Plan de Desarrollo: "Medellín es Solidaria y Competitiva" se pregunta por las evaluaciones de impacto de los proyectos ejecutados en desarrollo del componente *Lucha Contra la Pobreza y el Hambre*, cuyo propósito fue *posibilitar el acceso de los hogares en extrema pobreza al plan prioritario de desarrollo familiar en las dimensiones de educación, complementación alimentaria, generación de ingresos, salud con énfasis en la infancia y la juventud, desarrollo sostenible, fortalecimiento de la convivencia y la cultura ciudadana*. La respuesta de la administración es que "No se cuentan con evaluaciones de impacto (...) En el plan de desarrollo 2008-2011 'Medellín es Solidaria y Competitiva', no se establecieron indicadores de impacto específicos para el tema de pobreza multidimensional, sin embargo, el tema



de pobreza se midió a través de indicadores de producto, y presentan una relación de metas, logros acumulados y porcentajes de eficacia en cinco ítems principales: i) Hogares nivel I urbano y rural y II rural que acceden, de acuerdo con lo definido en el plan prioritario de desarrollo familiar, a la oferta institucional de educación, convivencia y cultura ciudadana, salud, complementación alimentaria y desarrollo sostenible; ii) Hogares que cuentan con acompañamiento familiar, iii) Hogares que cuentan con acompañamiento grupal, iv) Personas que llevan a cabo labores de voluntariado en el programa Medellín Solidaria y v) Organizaciones del sector privado que aportan a la consecución de los logros de los hogares incluidos en Medellín Solidaria.

No obstante, el Municipio de Medellín no tiene como atribuirle algún carácter transformador a sus acciones, en especial a nivel de autonomía de la personas destinatarias de las mismas, siendo esto el propósito del programa Medellín solidaria, como se confronta cuando expresan que: “Este objetivo (el del Programa: Medellín Solidaria) se enmarca en el principio de la corresponsabilidad, que permite fortalecer las capacidades y la autonomía de las personas hogares y comunidades, creando condiciones para su desarrollo humano integral”. Sin embargo, cuando el Observatorio pregunta por los criterios usados para afirmar que el nivel de autonomía estuvo asociado a la implementación del Programa Medellín Solidaria, y la forma cómo los resultados y evidencias de estos fueron tenidos en cuenta e incluidos para diseñar la política pública sobre pobreza de la Ciudad, la respuesta de la administración es que “En el periodo 2008-2011 no se contaba con indicadores que permitieran medir la autonomía de los hogares, solo se podía valorar el acceso a la oferta institucional que era acercada por los cogestores sociales” (Subrayas por fuera del original). Esto no es una situación excepcional que se presenta en este proyecto o periodo, como se observará adelante.



Partiendo del hecho de que la pobreza monetaria extrema y multidimensional tiene mayor incidencia en la mujeres (DANE), y que en el Plan de Desarrollo “Medellín es Solidaria y Competitiva 2008-2011”, se afirma que el programa *Autonomía económica de las mujeres* “contempla además la transversalización de tres componentes cruciales en la disminución de la pobreza extrema como son: el control sobre los ingresos, la prevención de la violencia basada en el género y la regulación de la fertilidad, se pregunta si al momento de realizar la evaluación de dicho programa, así como de su impacto, esta afirmación fue contrastada, ante lo cual se respondió que:

A partir de la revisión documental realizada sobre los proyectos en materia de promoción de la Autonomía Económica para las Mujeres, no se identificó la realización de una evaluación de impacto , sin embargo resaltamos lo siguiente: En el año 2011, la Secretaría de las Mujeres realizó un proceso de seguimiento y consolidación de las rutas metodológicas sobre las acciones implementadas en sus cuatro áreas estratégicas durante el cuatrienio 2008-2011: Autonomía económica, Seguridad pública, Reconocimiento de los derechos y potencialidades y Participación política y social. Este proceso documentó, consolidó y actualizó, desde un enfoque cualitativo, el conocimiento generado por la Secretaría de las Mujeres durante el periodo mencionado.

Si bien, no se constituye en un documento que dé cuenta de una evaluación de impacto respecto al área de autonomía económica, en este producto se presenta el contexto de la intervención, el objetivo, los referentes conceptuales, la población sujeta de la intervención, y los componentes de la estrategia. (Subrayas por fuera del original).

En la evaluación de resultados de la implementación de la Política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín (Acuerdo 22 de 2003) realizada en el año 2015, no se tuvo en cuenta la

transversalización de los tres componentes mencionados (control sobre los ingresos, la prevención de la violencia basada en el género y la regulación de la fertilidad) para el desarrollo de los análisis, en relación con el componente de Autonomía económica. (Subrayas por fuera del original)

Que no se haya tenido presente los componentes definidos como cruciales para la disminución de la pobreza se considera una situación crítica puesto que ello debió ser parte fundamental en la estructuración del programa. Se puede observar que se implementan programas a situaciones que se consideran crónicas y estructurales, pero sin los elementos para hacer una relación de causa-efecto que permita identificar consecuencias positivas o negativas. Y en el momento de realizar evaluaciones sobre sus acciones, los supuestos sobre los cuales fueron diseñados son desconocidos. La situación hasta hora descrita permite cuestionar la habilidad técnica, puesto que las opciones de política pública posibles están, en parte, determinadas por los aprendizajes y conocimiento acumulado de implementaciones pasadas (evaluación de la política pública). Así las cosas, las opciones de políticas públicas de los burócratas queda limitada por no contar con el conocimiento de los resultados de las implementaciones pasadas.

Lo anterior se confirma cuando el Observatorio pregunta: *¿Se puede comprobar la relación positiva o negativa entre estas tres situaciones (ingresos, prevención de violencia y fertilidad) y ser destinatario o beneficiario de los proyectos?*, para lo cual se respondió que:

Aunque desde los documentos citados no se evidencian en forma específica hallazgos respecto a la relación positiva o negativa entre

estas tres situaciones (ingresos, prevención de violencia y fertilidad), dentro de la información que se refiere a la metodología de los proyectos implementados en el periodo 2008-2011, se menciona que esta se orientó a que las mujeres conocieran y se apropiaran de los derechos que les asistían como mujeres y como ciudadanas, que incursionaran en procesos participativos y comunitarios, y aprendieran a articular sus propuestas laborales a las necesidades de los contextos que habitaban; y con ello, se diera cabida al trabajo en red, el trabajo asociado y la construcción de empresas sociales, para viabilizar la posibilidad de articular sus proyectos de vida, con los proyectos productivos y el desarrollo local.

(...)

No obstante, no se identifica un documento donde se sistematice la relación positiva o negativa entre estas tres situaciones (ingresos, prevención de violencia y fertilidad) y ser destinataria o beneficiaria de los proyectos. (Subrayas por fuera del original)

Lo descrito no sólo ocurre en el Plan de Desarrollo de 2008-2011, con la valoración que se hace para el Plan de Desarrollo 2012 -2015 “Medellín, un hogar para la vida” se encontraron una serie de “indicadores generales del Plan de Desarrollo”, así que para la evaluación de la incidencia del avance —según la respuesta dada— se empleará un conjunto de indicadores que servirán como “el sistema de diagnóstico y evaluación” para detectar las problemáticas más relevantes de la ciudad y orientar la formulación de políticas públicas”; entre ellos se encuentran los siguientes indicadores:

- i. Indicador Multidimensional de Condiciones de Vida -IMCV-



- ii. Promedio del indicador Multidimensional de Condiciones de Vida, para Medellín por comuna y corregimiento, periodo 2012-2015
- iii. Pobreza y desigualdad en la distribución de los ingresos
- iv. Indicador de Desarrollo Humano para Medellín, discriminando Comunas y Corregimientos

Dado que existió variabilidad en estos indicadores, y que las políticas públicas desean generar transformaciones manifestadas en bienestar social, el Observatorio pregunta *¿La administración (Municipio de Medellín) atribuyó la variabilidad de los valores de los índices a la implementación de programas y proyectos que ella misma diseñó y ejecutó?*, adicionando la siguiente pregunta en caso que la respuesta a la primera fuera afirmativa: *¿Qué criterios fueron usados para atribuirle los resultados de los valores de los índices a los programas y proyectos implementados por parte de la administración municipal?*. Nuevamente se recibe una respuesta que permite cuestionar la habilidad técnica del estado local, pues se responde lo siguiente:

Los índices e indicadores compuestos señalan variación en los aspectos de la realidad que miden pero en sí mismos no contienen una explicación de la atribución de los factores que propiciaron esos cambios. Avanzamos en la estructuración de información que permita aplicar metodologías de evaluación de impacto de cara a la determinación del aporte que realiza la oferta institucional a la variabilidad de los valores. (Subrayas por fuera del original)

También se realiza una pregunta encaminada a indagar la forma en cómo el problema público es construido por la administración pública. Puntualmente se preguntó: *¿A partir de estos índices (Indicador Multidimensional de Condiciones de Vida, Pobreza y desigualdad en la distribución de los ingresos,*



Indicador de Desarrollo Humano para Medellín, discriminando Comunas y Corregimientos) y los ítems (factores y dimensiones) que los componen se han identificado cuáles son los factores que mayor incidencia tienen en la pobreza, en su disminución o aumento?, de lo cual se recibió la siguiente respuesta:

Los índices e indicadores que se presentan en cada una de las fuentes de información se desarrollan a partir de una Encuesta (sic) como información primaria, cada una de estas tienen un propósito específico, generando así tendencias del comportamiento de los datos, sin embargo, el resorte de las acciones o estrategias como gestión están encaminadas a proporcionar algunos elementos, más no involucran el cálculo de los indicadores en cada una de estas acciones. (Subrayas por fuera del original)

Esto resulta un hallazgo sensible puesto que no se considera el nivel de incidencia de los factores mencionados en el diseño de la política pública, esto quiere decir que no tienen conocimiento de los factores que efectivamente aumentan o disminuyen la pobreza lo que permite cuestionar la idoneidad de estas, que es una manifestación de la capacidad técnica.

La anterior situación se maximiza si se considera la siguiente respuesta que se recibe a la pregunta *¿En la administración municipal existe alguna metodología o criterio para diferenciar el impacto de sus proyectos, a los de la política pública nacional para la reducción de la pobreza?:*

Actualmente no se cuenta con una metodología que permita diferenciar el impacto en la reducción de la política pública nacional y la municipal. En el proceso de construcción de Marco de Lucha para la Superación de la Pobreza se han sostenido reuniones con la Red Unidos que permitan abrir espacios metodológicos entre las entidades para



avanzar en procesos de evaluación de políticas públicas. (Subrayas por fuera del original)

Nuevamente se observa que durante un período de gobierno —el cuatrienio 2012-2015— la Administración municipal carece de elementos que le permitan atribuir impacto a sus políticas públicas de reducción de la pobreza. No es posible argumentar algún tipo de eficacia o de efecto transformador, de las acciones que se manifiesten —con una relación causal— en efectos tangibles de bienestar.

Esta preocupación no se resuelve cuando se hizo la indagación para la implementación del Plan Desarrollo 2016-2019 “Medellín cuenta con vos”. Aquí se encuentra que se asume el supuesto de que se hace un acercamiento general desde la aproximación de algunos de los *“indicadores estratégicos que se han diseñado para hacer seguimiento y evaluación de sus dinámicas de bienestar y desarrollo poblacional y territorial”*; lo que motivó al Observatorio a indagar sobre los resultados del *Proyecto: Familia Medellín – Medellín solidaria (3.2.10.2)*, puesto que fue el destinado a atender la población en pobreza extrema.

El proyecto se ejecutó por medio *“del acompañamiento familiar, acercamiento de oportunidades, acciones de innovación ciudadana para la familia, considerando los diferentes grupos poblacionales;”* con este proyecto también se realizaron programas de con *“Prosperidad Social como una estrategia del nivel nacional para la superación de la pobreza extrema”*.

En este sentido se preguntó ¿Cuál es el logro de Indicador de producto obtenido en este proyecto?, y ¿los logros son atribuibles a la implementación del Proyecto: Familia Medellín – Medellín solidaria?, en caso de obtener respuesta afirmativa ¿Cuáles son los criterios usados para atribuirle los



resultados del indicador a la implementación del proyecto? la respuesta dada es la siguiente:

Si, los logros son atribuibles al proyecto Familia Medellín – Medellín solidaria, en tanto que tiene como objetivo mejorar condiciones de vida y relaciones familiares de las familias en condición de pobreza multidimensional a través del acompañamiento familiar, acercamiento de oportunidades y acciones grupales y de innovación ciudadana, considerando las características de los diferentes grupos poblacionales. El proyecto define como criterio de focalización para participar del proceso a las familias encuestadas en la versión III del SISBEN. (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) con puntaje igual o inferior a 32,20.

Es claro que, la concordancia entre los objetivos y los resultados no es suficiente para demostrar que existe una incidencia entre las políticas públicas, los instrumentos empleados por ellas y los resultados obtenidos, y es justamente esto el sentido de los análisis de impacto de las políticas públicas, que esto sea atribuible. Sin embargo, como la misma administración municipal lo ha manifestado no los ha hecho de tal manera que no se pueden atribuir efectos transformares a sus políticas públicas para la reducción de la pobreza.

3.2 Análisis de factores políticos y administrativos para la política pública de pobreza en Medellín. Una mirada a los actores.

En este punto se revisa la habilidad relacional. Analizar las políticas públicas promovidas por un gobierno municipal implica una perspectiva que combina lo



pragmático³ y lo orgánico⁴. Las políticas públicas son desarrolladas a través de los actos administrativos como manifestación de la voluntad de las autoridades. En el caso del municipio Medellín, el alcalde se encarga de esta acción administrativa. No obstante, no siempre se obtienen los resultados esperados. Esta situación no conviene a la ejecución del plan de gobierno, comprometiendo, así, la responsabilidad de su administración en un sentido muy amplio. Sin embargo, esta situación ocurre porque, en una democracia constitucional, los contextos locales ofrecen interacciones complejas entre los actores de un mismo “ecosistema”. De modo tal, que los tomadores de decisiones, como el alcalde y su gabinete, tienen principalmente dos obstáculos.

El primero es el control político que le hace el Concejo Municipal como cuerpo colegiado de elección popular, cuyas funciones son –entre otras– de control político y colaboración con el alcalde, y que, además, está revestido con la misma legitimidad política (comicial) del alcalde. Esta condición política y los principios del funcionamiento de la corporación mencionada abren la posibilidad a un choque frontal entre intereses opuestos. Tal choque solamente puede ser resuelto con el talento político y la capacidad de relacionamiento del alcalde y su gabinete, lo que representa un obstáculo mayor a la realización de las políticas públicas cuando no se cuenta con la experiencia o el talento para revertir una situación de “cohabitación” política.

El segundo obstáculo que tienen los tomadores de decisiones es la resistencia que pueden llegar a hacerles los diferentes miembros, empleados y funcionarios de la administración a través de la interpretación y posterior aplicación de los actos administrativos con los que se pretende desarrollar cualquier política pública. Si bien se trata de un fenómeno burocrático, la

³ Cuando nos referimos a lo pragmático, nos referimos a la práctica - _____

⁴ Cuando nos referimos a lo orgánico, nos referimos al fenómeno de la organización del Estado



naturaleza de los miembros de la función pública abre la posibilidad a un choque entre intereses que solamente puede ser resueltos con la capacidad de gestionar equipos al interior de la rama ejecutiva, con el justo relacionamiento del alcalde y su gabinete.

Esto pone en evidencia que el éxito de una política pública no depende sólo de la eficacia dentro de la lógica de la relación costo-beneficio, ni mucho menos de elementos técnicos en diseño de las mismas políticas. De hecho, su éxito depende de factores políticos y administrativos, los cuales remiten a aquella capacidad de la administración local de ejecutar las acciones plasmadas en su Plan de Desarrollo. A pesar de este par de opciones pueden tejerse alternativas para poder formular soluciones. Analicemos los elementos en juego.

3.2.1 Las relaciones entre los actores políticos.

Los actores políticos son muchos, así como muchas son las posiciones desde la que pueden jugar su rol. Hablemos principalmente de dos; la tipología binaria que reúne las capacidades principales. Por un lado, están los actores políticos elegidos por el pueblo y en ejercicio de su periodo constitucional. están los actores extrainstitucionales que ejercen su poder e influencia mediática.

3.2.1.1 La gestión de las relaciones con los actores institucionales democráticamente elegidos

El análisis de la cuestión de los actores políticos institucionales se entiende perfectamente desde la lógica entre gobierno y oposición, una lógica de intereses encontrados. La estructura administrativa de los municipios está definida desde la Constitución Política, además de lo propio que hace la ley y el



poder reglamentario del presidente de la república. Dicha estructura se apoya en el principio de autonomía administrativa del artículo 1 constitucional para fijar que tanto el Concejo como el alcalde municipal son autoridades ubicadas en la rama ejecutiva del poder público; sin embargo, sus dinámicas son muy similares a las que tienen el Congreso de la república y el Presidente de la república, aunque los acuerdos municipales —actos del Concejo— como los decretos municipales sean actos administrativos en los que la soberanía no está comprometida de manera alguna. En esta dinámica, tanto la corporación como la primera autoridad administrativa pueden coincidir en sus intereses y la forma de gestionar el territorio, pero, así como coinciden, pueden no hacerlo. En este segundo caso, el alcalde se ve enfrentado a un número importante de intereses que se contraponen a los que consignó en su plan de gobierno, muchas veces sin posibilidad de transar o conseguir una coalición.

Es este segundo caso el que representa un reto al análisis de las capacidades políticas y administrativas de un gobierno municipal para el éxito de sus políticas públicas. Si bien las políticas públicas se desarrollan gracias a la potestad reglamentaria y a los actos administrativos que expida el alcalde municipal, no puede negarse que los decretos solamente desarrollan algunas prerrogativas que pueden ser mejor acompañadas, complementadas y sustentadas por los acuerdos del Concejo. Por lo tanto, cada vez que se pierde o no se cuenta con destrezas políticas suficientes para coincidir con dicha corporación pública, el alcalde y su gabinete corren un alto riesgo de garantizar la financiación y viabilidad de las políticas que permiten llevar a cabo el Plan de Desarrollo y el plan de gobierno.

Ahora bien, al respecto, es importante comprender qué se quiere decir con que las destrezas políticas se pierden o se carece de ellas, para tener mayor claridad sobre la premisa de la capacidad política y administrativa.



En primer lugar, cuando se pierden, se trata de una situación de deterioro del prestigio y la confianza en un gobierno, independientemente de si se trata de un gobierno que tiene el apoyo de la ciudadanía, son finalmente los actores políticos que ganaron los escaños del Concejo municipal los que determinan asuntos presupuestales como lo establece el artículo 313 de la Constitución Política. Ciertamente, esta corporación está también supeditada al ejercicio de las atribuciones del alcalde, pero dada su capacidad de presión sobre este último —dado el número de miembros y la capacidad individual de cada uno de estos de convocar varias fuerzas vivas del municipio, tanto en el casco urbano como en la zona rural, y varios partidos políticos o facciones al interior de estos— pueden surgir ciertas complejidades que afectan el porcentaje de éxito de un plan de gobierno.

En segundo lugar, se carece de ellas cuando no se cuenta con suficiente experiencia política, o bien, cuando no se cuenta con el talento humano para hacerlo. Sobre la falta de experiencia puede ser la consecuencia de una nueva tendencia del discurso político colombiano del siglo XXI, en el cual, las mayorías dejaron de creer en los partidos tradicionales y terminaron por preferir propuestas menos ligadas a las estructuras tradicionales; al margen de las hegemonías ‘de siempre’, la ciudadanía es capaz de entregar su voto a personajes que se mantengan al margen de los colores políticos más conocidos, por lo menos en el papel. Las candidaturas independientes y la recolección de firmas son hoy una nueva forma de atraer a las nuevas generaciones y a las personas cansadas de las oligarquías. Por tal motivo, pueden resultar electos gobiernos que no tienen oportunidad de relacionarse con los actores políticos tradicionales y su saber hacer. Esta falla en la gestión del conocimiento de la política práctica es la que termina por diezmar el éxito de las políticas públicas promovidas desde una administración local, pues son los mismos actores tradicionales los que terminan haciendo una oposición férrea y disciplinada a

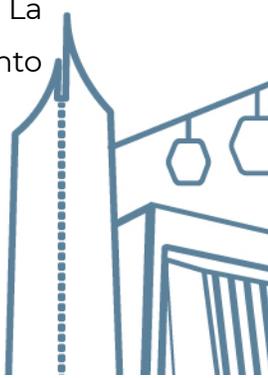


nuevos actores de la escena política. Con esto se eleva el riesgo de una administración incapacitada, bloqueada, para ejecutar su plan de gobierno, comprometiendo el éxito de las políticas públicas, así como también se abre la posibilidad a la reconfiguración de las élites políticas. Este reacomodamiento de la escena política puede atraer a élites foráneas, igualmente limitadas en la capacidad de hacer una lectura adecuada de las situaciones y los problemas o estrategias que se tejen desde la oposición al interior del Concejo municipal.

En este orden de ideas, no puede olvidarse algo muy importante. Al ser un agenda político-administrativa, el plan de gobierno de una alcaldía no puede quedarse sin el apoyo de las mayorías en el Concejo, en la medida que son estas las que viabilizan la financiación y —en consecuencia— la ejecución de las políticas.

Entonces, cuando el alcalde pierde capacidad política está renunciando también a la capacidad administrativa. Esta última está fundamentada por un asunto presupuestal dado que puede asimilarse que la burocracia de la que dispone una alcaldía ejecuta sus órdenes y actos administrativos, aunque no puede dejarse de lado la cuestión principal: los salarios, la misma burocracia, la contratación directa y la inversión social están atadas a la aprobación de un presupuesto y, además, al marco normativo proveniente de un acuerdo entre Concejo y alcalde. Este acuerdo, ya se sabe, es posible, si y solo si, la capacidad política del gobierno se logra imponer a la multiplicidad de intereses que se proponen desde la corporación de elección popular que tiene, a su vez, una agenda política y administrativa para cumplir.

Así, por ejemplo, frente a asuntos que tienen que ver con reducción de la pobreza, las malas cifras de una alcaldía en su periodo constitucional pueden causarle un daño reputacional a la máxima autoridad administrativa, a los miembros de su gabinete y a cuantos trabajaron para la administración. La imposibilidad de responder a un imperativo del progreso, que es un punto



básico en una ciudad como Medellín, puede fracturar la confianza en una élite política naciente o tradicional.

Esto tiene un peso subjetivo como objetivo, pues subjetivamente la eliminación de la miseria y la reducción de las brechas sociales es una forma de ganar adeptos y votos, pero objetivamente esta también es una obligación reflejada en los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En ambos casos, el poco o nulo éxito que tenga una política pública de eliminación de pobreza monetaria o multidimensional, no solamente causa el atraso del ente territorial sino del país en términos generales, además de “condenar al fracaso” la continuidad de un proyecto político, de una figura política o de un partido político.

Este tipo de análisis conduce a concluir, por lo menos parcialmente, que el recurso humano calificado —desde la premisa política y administrativa— es el que permite desbloquear los recursos económicos que garantizan los medios con los que se consigue el éxito de una política pública. La capacidad de convencimiento, las relaciones humanas y la fuerza para generarlas a partir de la conciliación de intereses entre actores que poseen agendas divergentes es un recurso invaluable a la hora de garantizar un buen desarrollo del programa de gobierno. No hay que olvidar tampoco que la coincidencia o coherencia de dicho programa con el plan de desarrollo es, finalmente, la que garantiza la consecución del mayor medio para conseguir el éxito.

3.2.1.2 La gestión de las relaciones con los actores extrainstitucionales.

En este caso, los relacionamientos se dan con actores que no se pueden registrar desde la institucionalidad. Los arreglos o soluciones a los problemas que proponen se hacen en contextos desregulados, o bien, desestructurados, pues la dimensión ética no se aplica en principios que constituyen “suelo común”



para el alcalde y sus opositores sociales. Es decir, el alcalde y sus opositores sociales ni pueden regirse por las mismas normas, ni pueden lograr acuerdos a partir de estas normas, pues estos opositores están por fuera de la función pública y solamente están limitados por los deberes de un ciudadano cualquiera en los términos del artículo 6 de la Constitución Política⁵.

Aunada a esta dificultad mayor, está la cuestión de que puede haber actores anónimos, robots o personas ubicadas por fuera del suelo colombiano. De los primeros, se dirá que son los hackers, trolls o usuarios de redes sociales que esconden su identidad tras el velo de privacidad que ofrecen las plataformas web. De los segundos, se puede decir que son máquinas o inteligencias artificiales (en adelante, IA) que tienen la capacidad de causar un daño reputacional a partir del algoritmo con el que fueron programados y porque tienen una misión particular según lo programen los opositores. De los terceros, se puede que su accionar es difícil de rastrear o restringir porque están en una posición natural que les permite estar al margen, evadir o protegerse de las sanciones legales que ofrecen las leyes colombianas, en la medida en que escapan a la soberanía colombiana por estar ubicados en el territorio de otro Estado soberano.

Sustancialmente, estos actores ejercen un control social —desde fuera de las instituciones—. El ejercicio de dicho control está amparado por la Constitución Política de 1991. De un lado, su artículo 3⁶ establece que la “soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público.” Las

⁵ La disposición constitucional establece, textualmente, los siguientes principios sobre responsabilidad y control de legalidad a las actuaciones: “Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

⁶ La disposición constitucional establece, textualmente, los siguientes principios sobre la soberanía: “Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”



implicaciones prácticas de esta disposición constitucional permiten afirmar que cada ciudadano conserve *una porción* de la soberanía y que con base en ella el ejercicio de los derechos políticos no se agota con el sufragio o se limita a la democracia representativa⁷. Esta última modalidad de la democracia permite que los ciudadanos puedan participar en el ejercicio del poder político en permanencia desde el ejercicio de sus derechos constitucionales, tales como la libertad de expresión y la libertad de información, entre otros. Estos dos derechos se ejercen en los medios de comunicación. Además, dichos medios — hoy en día— apenas están estableciendo su regulación y su uso. Del otro lado, tenemos el artículo 40⁸ de la Constitución Política que da a todo ciudadano el “derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.”

En virtud de estos derechos, todo ciudadano puede interferir legítimamente con el “curso normal” de un gobierno local. Esto ocurre de forma frontal con mecanismos de participación ciudadana como los que garantiza la Ley 11757 de 2015, entre los que se encuentra la revocatoria de mandato, además del ejercicio del derecho a la protesta que también puede enmarcarse entre estas maneras de aplicar los artículos 3 y 40 de la Constitución. Este derecho se aplica a

⁷ El mismo artículo 3 afirma la existencia de la democracia participativa y la democracia constitucional: “El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

⁸ La disposición constitucional establece, textualmente, los siguientes principios sobre la democracia: “Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: / 1. Elegir y ser elegido. / 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. / 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. / 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. / 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. / 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. / 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. / Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”

iniciativas de la más diversa índole, como lo informa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe titulado “Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal.”

Aquí la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (v. Capítulo VI: Protestas e Internet; v. parr. 294 a 302) establece que:

“296. Los estándares internacionales desarrollados en el seno del sistema interamericano y el sistema universal sobre los derechos a la libertad de expresión, a asociación y reunión pacífica tienen plena vigencia en internet.”

Con esto, la CIDH reenvía a instrumentos internacionales del sistema universal de protección de derechos políticos y de acceso a los medios de expresión⁹. Entre las recomendaciones generales (v. parr. 338.) de la Comisión para los Estados parte de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Convención IDH) —entre los que se cuenta Colombia¹⁰—, se recomienda “Respetar y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho de reunión y el derecho de asociación a través de Internet, aplicando las mismas garantías que en el espacio fuera de línea.”. Por este motivo, los derechos consignados en la Constitución de 1991 potencian el cumplimiento de las recomendaciones del sistema regional de protección de derechos humanos. Por iguales motivos, el alcalde y la administración municipal no puede negarse a prestarle atención a los actores extrainstitucionales.

Este tipo de actores no solamente está legitimado para controlar a la administración política, sino que su actividad está potenciada por dos factores:

⁹ Concretamente, hacemos referencia a la Resolución 24/5 del Consejo de Derechos Humanos, documento de referencia: A/HRC/RES/24/5; v. la versión en español en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/178/36/PDF/G1317836.pdf?OpenElement>

¹⁰ El alcalde de Medellín es susceptible de generar riesgo a los derechos humanos y posibles condenas judiciales.

primero, el momento coyuntural y la inestabilidad precipitadas por la Pandemia del Covid-19; y, segundo, el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) acompañado por el acceso a internet propiciado por la situación de Pandemia. De hecho, el internet como “servicio público esencial”¹¹ fue decretado en un primer momento por el gobierno nacional tras la declaratoria de estado de emergencia con el Decreto-Ley 464 de 2020¹², norma que fue ampliada y profundizada posteriormente por el Congreso de la República con la Ley 2108 de 2021¹³. Esta facilidad del ejercicio de los derechos políticos a través de los medios de comunicación más avanzados

¹¹ La caracterización de los servicios que son considerados como “servicios públicos esenciales” están en la Sentencia C-691 de 2008. Entre estos pueden enunciarse “las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales”.

¹² El artículo 1 de dicho decreto-ley, expedido por el presidente de la república durante la declaratoria de estado de emergencia, hace una lista de aquellos servicios que deben ser considerados esenciales durante la Pandemia. Se cita textualmente esta disposición: “Artículo 1. Declaratoria de servicios públicos esenciales. Los servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, son servicios públicos esenciales. Por tanto, no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y postales no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación del servicio.”

¹³ Esta norma lleva el siguiente título que se reproduce para entender el sentido: “ley de internet como servicio público esencial y universal” o “por medio de la cual se modifica la ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones”. Las modificaciones a la Ley 1341 de 2009 le dieron un marco legal a servicios públicos de avanzada como los relacionados a las TIC, con los cuales se aspira a cerrar la brecha tecnológica además de la creación de oportunidades en contextos de aislamiento social obligatorio, evitando así que la economía frene. Para tales efectos, el artículo 1 –que define el servicio público esencial– es complementado por el artículo 4 que modifica el artículo 10 de la Ley 1341 de 2009: “ARTÍCULO 4º. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 10 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así: / Artículo 10. Habilitación general / (...) / PARÁGRAFO 4º. El acceso a Internet es un servicio público esencial. Por tanto, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación de este servicio público esencial, y garantizarán la continua provisión del servicio. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de los deberes y obligaciones a cargo de los suscriptores y usuarios del servicio, conforme a la regulación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.”; v: secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2108_2021.html



tiene un impacto directo en el activismo político en redes sociales como Twitter, Facebook o Instagram. Así, la generación de contenidos que pueden potenciar o desprestigiar al gobierno municipal y, teniendo esto en consideración, es una acción estratégica para dicho gobierno establecer un diálogo ininterrumpido con los actores no institucionales que se manifiestan a través de las redes sociales o que se sirven de instrumentos tomados de las TIC, dado su impacto, facilidad de difusión y número de usuarios.

La libertad de expresión consignada en el artículo 40 de nuestra Constitución Política, más el artículo 16 (libre desarrollo de la personalidad) en conjunción con el artículo 20 (libertad de expresión), son disposiciones que contienen razones suficientes para considerar el potencial de los actores no institucionales en la interferencia en el curso del programa de gobierno y el desarrollo de políticas públicas. Cuando el control político y la expresión de este en redes sociales está amparada por la norma constitucional, los análisis sobre la eficacia desde el punto de vista de los factores políticos y administrativos no pueden excluir el trabajo que deben hacer las administraciones públicas con actores no institucionales. No obstante, la forma en que debe abordarse este problema es diabólico.

Desde la óptica de las soluciones, hay que decir que son indeterminadas y, por lo tanto, representan una dificultad mayor por la falta de certeza sobre el enfoque que debe dársele. En efecto, al tratarse de la posibilidad de expresión que ofrecen las redes sociales y el número –indeterminado y cada vez más mayor- de actores pone al analista y a los tomadores de decisiones en una disyuntiva. De un lado, está la dificultad de pensar en una estrategia única para formular soluciones a todos los retos que ofrece la multiplicidad de actores, así como la multiplicidad de ideologías e intereses que hay que sortear. Tendrían que diseñarse estrategias según la caracterización de los actores no institucionales. Del otro lado, está la dificultad de pensar en una única

estrategia que trate de captar todos los intereses y responder de manera monolítica a todos, sea con la retórica del convencimiento para coligar o conciliar los intereses opuestas en aras de lograr el libre desarrollo de las políticas públicas, sea con el uso de IA¹⁴.

En ambos casos la masa crítica y los recursos que hay que destinar para la elaboración de la estrategia hacen que sea onerosa, pero es la única manera de hacer frente a un obstáculo es construir estrategias de relacionamiento con los actores políticos no institucionales en aras de congelar sus pretensiones de alternancia política al mismo tiempo que se plantean coaliciones sociales¹⁵.

3.2.1.3 Análisis de la habilidad relacional desde las redes sociales.

En este sentido se propuso la revisión de las interacciones en las redes sociales de los actores que se consideran relevantes para la implementación de las políticas públicas desde su capacidad de asumir diferentes roles (Fuenmayor, 2017; Rojas-Betancur, 2020) que tienen por consecuencia apoyar o inhibir el proceso y, aunque el acceso a la decisión sea asimétrico, puede observarse siempre más actores que de una forma u otra influyen en la hechura de la política pública (Harguindéguy, 2015).

Para ello se empleó la metodología que también se aplicó para el informe de “*REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN MEDELLÍN. Evidencias y escenarios en el marco de la pandemia por covid-19*” que consistió en la revisión de las dinámicas de las redes sociales, que para este caso, la información base para el

¹⁴ Como ocurrió con en el escándalo conocido como *Cambridge Analytica*.

¹⁵ En el presente texto, el término coalición social se entiende como los acuerdos que pueden construirse entre la administración local y una ciudadanía cada vez más activa y con capacidad de obstaculizar o entorpecer el curso del programa de gobierno, así como de las políticas públicas.

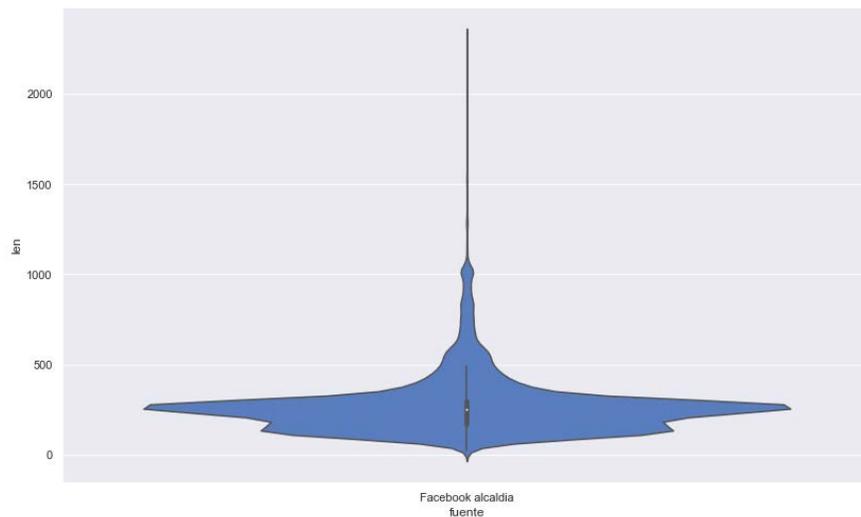
análisis consistió en 6.845 publicaciones realizadas en la cuenta de Facebook® de la Alcaldía de Medellín; 183 publicaciones realizadas en la cuenta de Twitter® del alcalde de Medellín y 40.738 publicaciones realizadas en la cuenta de Twitter® en las que se menciona al alcalde de Medellín, hechas por la ciudadanía, todas durante los meses agosto-octubre. Con estas publicaciones se hace un análisis exploratorio, pues son las redes el entorno empleado para las comunicaciones, a través de la ciencia de datos (o *data science*, en inglés) que aporta diversas tecnologías y métodos como el análisis de big data y el business intelligence para procesar y analizar los datos recolectados por cualquier organización, con el propósito de detectar patrones y tendencias que optimicen la toma de decisiones estratégicas. La ciencia de datos es un campo interdisciplinario que combina aprendizaje automatizado, estadística, análisis avanzado y programación, a continuación se presentan los resultados.

Con este contexto se presentan los resultados.

3.2.1.3.1 Resultados Alcaldía de Medellín – relacionamiento institucional.

El primer acercamiento que se hace es la revisión del número de caracteres empleados en la cuenta oficial de Facebook® de la Alcaldía de Medellín con las técnicas de programación computacional. Con esto se pretende mostrar no solo su cantidad, sino la densidad de la información, la extensión del mensaje. Para ello se emplea el gráfico de violín (que se usa con la finalidad de analizar las densidades de los datos y su distribución) (ver figura 10).

Figura 10 Diagrama de violín para la longitud de las publicaciones realizadas en la cuenta de Facebook® de la Alcaldía de Medellín.



Fuente: elaboración propia.

La densidad que muestra el gráfico permite observar que existe un comportamiento constante y marcado en la longitud de los caracteres, lo que podría sugerir la gestión consciente y estratégica de las publicaciones realizadas en la cuenta oficial de la alcaldía de Medellín.

El segundo acercamiento es el de la *nube de palabras*. Aquí el análisis que se hace consiste en la representación de las palabras que aparecen con mayor frecuencia en los datos de texto. Esto se muestra a través del tamaño, por lo que las palabras más repetidas en el corpus o consolidado de cadenas de texto formado aparecerán más grandes que otras. En consecuencia, se crea una nube de palabras que muestra aquellas que son más comunes o frecuentes en las publicaciones realizadas por la Alcaldía de Medellín (ver figura 11).

Figura 11 Nube de palabras con las palabras más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Facebook® de la Alcaldía de Medellín.



Fuente: elaboración propia.

Entre las palabras más recurrentes publicadas en la cuenta oficial de Facebook de la Alcaldía de Medellín resaltan: *Medellín futuro*, *Medellín mecuida*, *Medellín vamos por buen camino*, *Confianza ciudadana*, *contamos con vos* entre otros, pero ninguna hace referencia concreta a algunos de los proyectos que conforman el Plan de Desarrollo, como por ejemplo Valle del software.

En la tercera fase, se emplea una técnica que se denomina *reconocimiento de la entidad nombrada*, esto quiere decir que de un gran conjunto de información (la nube de palabras) se extraen palabras clave con la ayuda de algoritmos de procesamiento de lenguaje para clasificarlas en categorías determinadas según sea el caso. Lo primero es identificar los sustantivos y adjetivos más frecuentes en las publicaciones de la Alcaldía de Medellín (ver figura 12)

Figura 12 Sustantivos más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Facebook® de la Alcaldía de Medellín.

```
[('ciudad', 'NN'), 1086),  
(('medellinvamosporbuencamino', 'NN'), 866),  
(('medellin', 'NN'), 741),  
(('confianzaciudadana', 'NN'), 325),  
(('medellinfuturo', 'NN'), 285),  
(('medellinmecuida', 'NN'), 258),  
(('contamosconvos', 'NN'), 245),  
(('dia', 'NN'), 235),  
(('cultura', 'NN'), 230),  
(('informacion', 'NN'), 222),  
(('conoce', 'NN'), 214),  
(('covid19', 'NN'), 198),  
(('educacion', 'NN'), 197),  
(('atencion', 'NN'), 189),  
(('parque', 'NN'), 187),  
(('medellinporbuencamino', 'NN'), 183),  
(('centro', 'NN'), 179),  
(('dosis', 'NN'), 171),  
(('años', 'NN'), 168),  
(('calidad', 'NN'), 165),  
(('familia', 'NN'), 154),  
(('trabajo', 'NN'), 153),  
(('disfrutar', 'NN'), 149),  
(('construccion', 'NN'), 148),  
(('transformacion', 'NN'), 144),  
(('medellinsetransformo', 'NN'), 144),  
(('tambien', 'NN'), 144),  
(('toda', 'NN'), 140),  
(('programacion', 'NN'), 136),  
(('lugar', 'NN'), 134)]
```

Fuente: elaboración propia.

Entre los sustantivos más frecuentes se identifican varios hashtags recurrentes que tratan de posicionar posturas asociadas con el cumplimiento, el optimismo, la confianza, y el concepto “Medellín Futuro”.

Figura 13 Adjetivos más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Facebook® de la Alcaldía de Medellín.

```
[('niños', 'JJ'), 177),
('social', 'JJ'), 150),
('nacional', 'JJ'), 136),
('contamosconvos', 'JJ'), 131),
('asi', 'JJ'), 106),
('👍', 'JJ'), 99),
('san', 'JJ'), 97),
('ecociudad', 'JJ'), 96),
('🏡', 'JJ'), 96),
('cultural', 'JJ'), 94),
('sostenible', 'JJ'), 93),
('✓', 'JJ'), 93),
('mejor', 'JJ'), 91),
('>', 'JJ'), 89),
('están', 'JJ'), 84),
('\\n', 'JJ'), 83),
('esperamos', 'JJ'), 83),
('medellinfuturo', 'JJ'), 82),
('nuevo', 'JJ'), 80),
('inscribete', 'JJ'), 80),
('familia', 'JJ'), 74),
('internacional', 'JJ'), 71),
('sexual', 'JJ'), 71),
('ciudad', 'JJ'), 67),
('medellinmecuida', 'JJ'), 65),
('ciudadanos', 'JJ'), 65),
('nuevos', 'JJ'), 64),
('virtual', 'JJ'), 64),
('personas', 'JJ'), 61),
('integral', 'JJ'), 60]
```

Fuente: elaboración propia.

Entre los adjetivos recurrentes se identifican elementos relacionados con el Plan de Desarrollo como: Ecociudad, Medellín futuro, Medellín me cuida, y en general asuntos sociales, culturales, de ciudadanía, familia, sexualidad y sostenibilidad, elementos que tratan de posicionarse en el *top of mind* de los ciudadanos como parte de la estrategia de comunicación política.

Con la información que se cuenta hasta ahora, se pasa a la otra fase que se denomina *unigramas*, que son aquellas palabras con alto nivel de ocurrencia de

manera individual (no son compuestas), por lo que se convierte en estratégico identificarlas. Estas se pueden observar en la figura 14, a continuación.

Figura 14 Unigramas o palabras más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Facebook® de la Alcaldía de Medellín.

```
[('medellín',), ('ciudad',), ('vida',), ('personas',), ('#med  
ellinvamosporbuencamino',), ('día',), ('#medellinfuturo',),  
( 'hoy',), ('través',), ('ciudad.',), ('>>',), ('dosis',), ('c  
alidad',), ('conoce',), ('espacio',), ('salud',), ('niños',),  
( 'jóvenes',), ('parque',), ('secretaría',)]
```

Fuente: elaboración propia.

Las palabras más recurrentes, o los unigramas identificados, se relacionan con asuntos como la salud, las dosis de vacunas y nuevamente los hashtags que tratan de posicionarse entre los ciudadanos como Medellín Futuro, Medellín vamos por buen camino.

Ahora bien, algunas palabras son compuestas, es decir, son combinaciones de dos palabras que se denominan *bigramas*. Identificarlas ayudará a un análisis más profundo. En este sentido, aquellos que aparecen con mayor frecuencia pueden observarse en la figura 15.

Figura 15 Bigramas o pares de palabras más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Facebook® de la Alcaldía de Medellín.

```
[('calidad', 'vida'), ('p.', 'm.'), ('alcaldía', 'medellín'),  
( 'daniel', 'quintero'), ('segundas', 'dosis'), ('mejorar', 'c  
alidad'), ('oficina', 'pública'), ('personas', 'mayores'), ('  
alcalde', 'daniel'), ('población', 'general'), ('primeras', '  
dosis'), ('a.', 'm.'), ('espacio', 'público'), ('aquí', '>>  
' ), ('dosis', 'población'), (';en', 'medellín'), ('niños', 'n  
iñas'), ('siguiente', 'enlace'), ('niños,', 'niñas'), ('react  
ivación', 'económica')]
```

Fuente: elaboración propia.



Entre los pares de palabras recurrentes se identifican nuevamente: la salud y el proceso de vacunación que ha sido la constante preocupación en los últimos meses debido a la pandemia. También resalta el nombramiento del alcalde y reactivación económica.

Así como el conjunto de palabras anterior que se compone de dos, los *trigramas* representan conceptos conformados por tres palabras. A continuación se observan aquellos grupos de tres palabras que surgen con mayor frecuencia en las publicaciones:

Figura 16 Trigramas o tríos de palabras más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Facebook® de la Alcaldía de Medellín.

```
[('alcalde', 'daniel', 'quintero'), ('población', 'general', 'mayor'), ('oficina', 'pública', 'empleo'), ('.', 'facebook', 'for'), ('facebook', 'for', 'android'), ('daniel', 'quintero', 'calle'), ('mejorar', 'calidad', 'vida'), ('segundas', 'dosis', 'población'), ('dosis', 'población', 'general'), ('general', 'mayor', '18'), ('plan', 'desarrollo', '#medellín futuro'), ('76', '#', '18a'), ('mayor', '18', 'años.\n\n'), ('menores', '12', '17'), ('#reportecovid19medellín', 'datos', 'actualizados'), ('secretaría', 'medio', 'ambiente'), ('carrera', '76', '#'), ('compartimos', '#reportecovid19medellín', 'datos'), ('belén', '(carrera', '76'), ('mayores', '70', 'años')]
```

Fuente: elaboración propia.

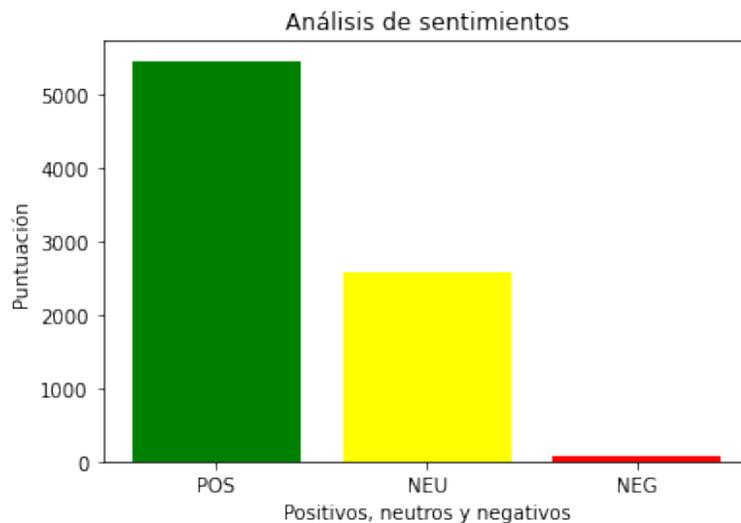
Entre los trigramas recurrentes nuevamente surge el nombramiento del alcalde, el proceso de vacunación, sin embargo, pueden encontrarse nuevos hallazgos como la oficina pública de empleo, la Secretaría de Medio Ambiente con cierta recurrencia significativa a pesar de no presentar las máximas recurrencias.

Hasta este punto se puede concluir, al menos parcialmente, que si bien se cuenta con una gestión significativa de la comunicación en el portar oficial de la Alcaldía, los usos generales del mensaje están dirigidos al posicionamiento de la gestión de gobierno, teniendo que profundizar hasta los grupos de tres

palabras para encontrar mensajes que directamente muestren la gestión o implementación de acciones concretas. En relación con la política pública de pobreza lo que puede decirse es que la información para ello deriva de las gestiones que se realizan para la atenuación de las consecuencias de la Pandemia, como se observa con los conceptos: oficina de empleo público y reactivación económica, siendo hasta ahora el asunto dominante, diferente a las estrategias de posicionamiento, la salud y la vacunación.

Luego del análisis de caracteres y palabras, se presentará el *análisis de sentimientos*. Esto es una técnica que detecta el sentimiento subyacente en un texto, con ello se hace la categorización de textos a partir de una frase o una lista de palabras. Su clasificador debe decir si el sentimiento subyacente es positivo, negativo o neutro, para lo cual se emplean algoritmos de clasificación (con inteligencia artificial, que proporciona la objetividad del resultado). A continuación se observa en un gráfico de barras el resultante de dicho análisis:

Figura 17 Gráfico de barras con la clasificación de sentimientos en los posts de la Alcaldía de Medellín.



Fuente: elaboración propia.

Al realizar el análisis de sentimientos a las publicaciones realizadas en la cuenta oficial de la alcaldía en Facebook® se identifica cómo la mayor proporción de los *posts* cuenta con una clasificación positiva, una menor proporción en neutro y sólo un pequeño número de los *posts* se encuentran con clasificación negativa. Esto sumado a los hallazgos previos comprobaría la gestión estratégica de las comunicaciones políticas emitidas en la cuenta oficial de Facebook de la alcaldía.

Analizadas las publicaciones en la cuenta oficial de la alcaldía de Medellín se identifica la gestión estratégica de las comunicaciones políticas, pudiendo hacer la siguientes inferencias analíticas: i) el número de publicaciones cuenta con un número constante de caracteres, que busca un mayor impacto y fácil recordación entre los ciudadanos; ii) se pretende posicionar, a través del uso repetición y constante, *hashtags* específicos que promueven una narrativa política de positivismo, optimismo y confianza entre los ciudadanos. iii) Se emplean diferentes elementos relacionados con el empleo, la vacunación, asuntos sociales y temas tecnológicos, lo que podría dar luces sobre el seguimiento a diferentes temas del interés de la ciudadanía. Sin embargo, los *posts* no evidencian o muestran alguna ejecución concreta y contundente. Finalmente, iv) se identifica la utilización de mensajes con una clasificación de sentimientos positiva predominantemente, lo que indicaría un uso premeditado y consciente de las redes sociales como medio oficial de comunicación política. Esto último es uno de los elementos predominantes en la comunicación de gobierno, en la cual se emplean técnicas de comunicación para lograr una percepción de favorabilidad sobre la gestión de gobierno y también sobre los temas de la agenda pública que el gobernante de turno desea hacer primar (García Beaudoux & D'Adamo, 2016).

3.2.1.3.2 La gestión de las relaciones entre actores institucionales democráticamente elegidos.

El análisis de la cuestión de los actores políticos institucionales se entiende perfectamente desde la lógica entre gobierno y oposición, una lógica de intereses encontrados. La estructura administrativa de los municipios está definida desde la Constitución Política, además de lo propio que hace la ley y el poder reglamentario del presidente de la república. Dicha estructura se apoya en el principio de autonomía administrativa del artículo 1 constitucional para fijar que tanto el Concejo como el alcalde municipal son autoridades ubicadas en la rama ejecutiva del poder público; sin embargo, sus dinámicas son muy similares a las que tienen el Congreso de la República y el presidente de la República, aunque los acuerdos municipales —actos del Concejo— como los decretos municipales sean actos administrativos en los que la soberanía no está comprometida de manera alguna¹⁶. En esta dinámica, tanto la corporación como la primera autoridad administrativa pueden coincidir en sus intereses y la forma de gestionar el territorio, pero, así como coinciden, pueden no hacerlo. En este segundo caso, el alcalde se ve enfrentado a un número importante de intereses que se contraponen a los que consignó en su plan de gobierno, muchas veces sin posibilidad de transar o conseguir una coalición.

Es este segundo caso el que representa un reto al análisis de las capacidades políticas y administrativas de un gobierno municipal para el éxito de sus políticas públicas. Si bien las políticas públicas se desarrollan gracias a la potestad reglamentaria y a los actos administrativos que expida el alcalde municipal, no puede negarse que los decretos solamente desarrollan algunas prerrogativas que pueden ser mejor acompañadas, complementadas y sustentadas por los acuerdos del Concejo. Por lo tanto, cada vez que se pierde o

¹⁶ Como sí ocurre con la ley, acto normativo de exclusiva producción de la rama ejecutiva del poder público.

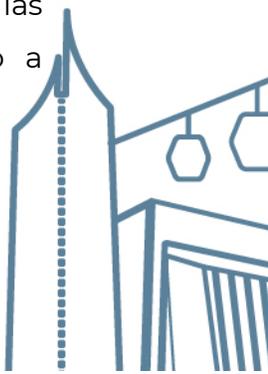


no se cuenta con destrezas políticas suficientes para coincidir con dicha corporación pública, el alcalde y su gabinete se enfrentan a decisiones, para la financiación y viabilidad de las políticas que permiten llevar a cabo el Plan de Desarrollo, en contextos pocos democráticos.

Ahora bien, al respecto, hay que decir que las destrezas políticas se pierden o se carece de ellas. Comprender esta cuestión permite un mejor análisis de la premisa de la capacidad política y administrativa.

En primer lugar, cuando se pierden, estamos frente a una situación de deterioro de prestigio y de la confianza en un gobierno. Independientemente de si se trata de un gobierno que tiene el apoyo de la ciudadanía, son finalmente los actores políticos que ganaron los escaños del Concejo municipal los que determinan asuntos presupuestales como lo establece el artículo 313 de la Constitución Política. Ciertamente, esta corporación está también supeditada al ejercicio de las atribuciones del alcalde, pero dada su capacidad de presión sobre este último dado el número de miembros y la capacidad individual de cada uno de estos de convocar varias fuerzas vivas del municipio, tanto en el casco urbano como en la zona rural, y varios partidos políticos o facciones al interior de estos. La superioridad numérica de los concejales frente al alcalde produce, de sí, un problema muy complejo de solucionar en lo que tiene que ver con la posibilidad de frustración del porcentaje de éxito de un plan de gobierno.

En segundo lugar, se carece de ellas cuando no se cuenta con suficiente experiencia política, o bien, cuando no se cuenta con el talento humano para hacerlo. Sobre la falta de experiencia puede ser la consecuencia de una nueva tendencia del discurso político colombiano del siglo XXI, en el cual, las mayorías dejaron de creer en los partidos tradicionales y terminaron por preferir propuestas menos ligadas a las estructuras tradicionales; al margen de las hegemonías 'de siempre', la ciudadanía es capaz de entregar su voto a



personajes que se mantengan al margen de los colores políticos más conocidos, por lo menos en el papel. Las candidaturas independientes y la recolección de firmas son hoy una nueva forma de atraer a las nuevas generaciones y a las personas cansadas de las oligarquías. Por tal motivo, pueden salir electos gobiernos que no tienen oportunidad de relacionarse con los actores políticos tradicionales y su saber hacer. Esta falla en la gestión del conocimiento de la política práctica es la que termina por diezmar el éxito de las políticas públicas promovidas desde una administración local, pues son los mismos actores tradicionales los que terminan haciendo una oposición férrea y disciplinada a nuevos actores de la escena política. Con esto se eleva el riesgo de una administración incapacitada, bloqueada, para ejecutar su plan de gobierno, comprometiendo el éxito de las políticas públicas, así como también se abre la posibilidad a la reconfiguración de las élites políticas. Este reacondicionamiento de la escena política puede atraer a élites foráneas, igualmente limitadas en la capacidad de hacer una lectura adecuada de las situaciones y los problemas o estrategias que se tejen desde la oposición al interior del Concejo municipal.

En este orden de ideas, no puede olvidarse algo muy importante. Al ser un agenda político-administrativa, el plan de gobierno de una alcaldía no puede quedarse sin el apoyo de las mayorías en el Concejo, en la medida que son estas las que viabilizan la financiación y, en consecuencia, la ejecución de las políticas.

Entonces, cuando el alcalde pierde capacidad política está renunciando también a la capacidad administrativa. Esta última está fundamentada por un asunto presupuestal dado que puede asimilarse que la burocracia de la que dispone una alcaldía ejecuta sus órdenes y actos administrativos, aunque no puede dejarse de lado la cuestión principal: los salarios, la misma burocracia, la contratación directa y la inversión social están atadas a la aprobación de un presupuesto y, además, al marco normativo proveniente de un acuerdo entre Concejo y alcalde. Este acuerdo, ya se sabe, es posible, sí y solo sí, la capacidad



política del gobierno se logra imponer a la multiplicidad de intereses que se proponen desde la corporación de elección popular que tiene, a su vez, una agenda política y administrativa para cumplir.

Así, por ejemplo, frente a asuntos que tienen que ver con la reducción de la pobreza, las malas cifras de una alcaldía en su periodo constitucional pueden causarle un daño reputacional a la máxima autoridad administrativa, a los miembros de su gabinete y a cuantos trabajaron para la administración. La imposibilidad de responder a un imperativo del progreso, que es un punto básico en una ciudad como Medellín, puede fracturar la confianza en una élite política naciente o tradicional.

Esto tiene un peso subjetivo como objetivo, pues subjetivamente la eliminación de la miseria y la reducción de las brechas sociales es una forma de ganar adeptos y votos, pero objetivamente esta también es una obligación reflejada en los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En ambos casos, el poco o nulo éxito que tenga una política pública de eliminación de pobreza monetaria o multidimensional, no solamente causa el atraso del ente territorial sino del país en términos generales, además de “condenar al fracaso” la continuidad de un proyecto político, de una figura política o de un partido político.

Este tipo de análisis conduce a concluir, por lo menos parcialmente, que el recurso humano calificado —desde la premisa política y administrativa— es el que permite desbloquear los recursos económicos que garantizan los medios con los que se consigue el éxito de una política pública. La capacidad de convencimiento, las relaciones humanas y la fuerza para generarlas a partir de la conciliación de intereses entre actores que poseen agendas divergentes es un recurso invaluable a la hora de garantizar un buen desarrollo del programa de gobierno. No hay que olvidar tampoco que la coincidencia o coherencia de



dicho programa con el plan de desarrollo es, finalmente, la que garantiza la consecución del mayor medio para conseguir el éxito.

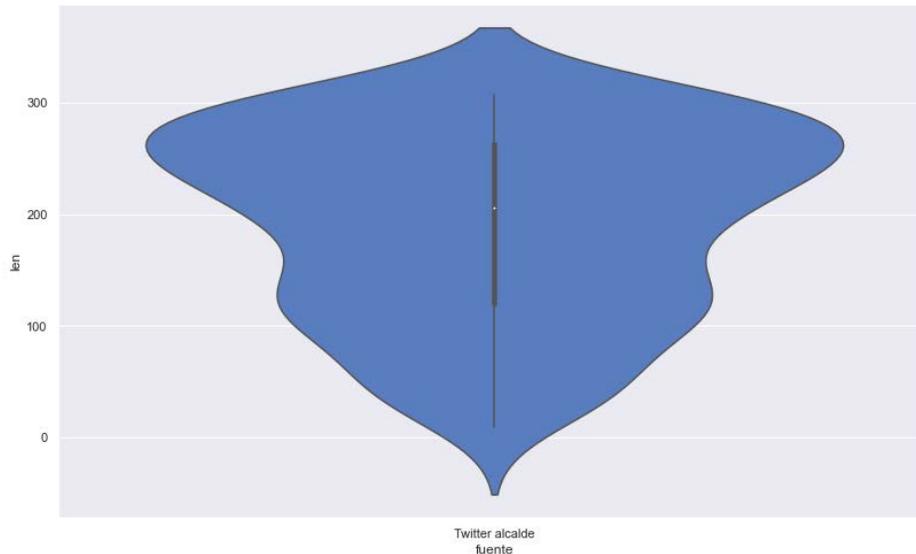
3.2.1.3.2.1 Presentación de los resultados – Alcalde.

Con el contexto anterior, se presentan los resultados del actor político alcalde de Medellín, en línea con el análisis que se hacía previamente del portal oficial de la Alcaldía como institución. Para ello se analizaron las publicaciones de los últimos 3 meses (agosto-octubre) del alcalde de Medellín en su cuenta oficial de Twitter ®. Se observan nuevamente las cadenas de texto posteadas para aplicarles las fases del análisis exploratorio que previamente se describieron. Así, con la misma técnica de programación computacional se capturaron 183 publicaciones y, a continuación, se presentan los resultados.

El número de caracteres de las publicaciones, que es una medición que indica sobre todo la densidad o longitud de cada mensaje, se expresa en la siguiente figura de violín.

Figura 18 Diagrama de violín para la longitud de las publicaciones realizadas en la cuenta de Twitter® del alcalde de Medellín.



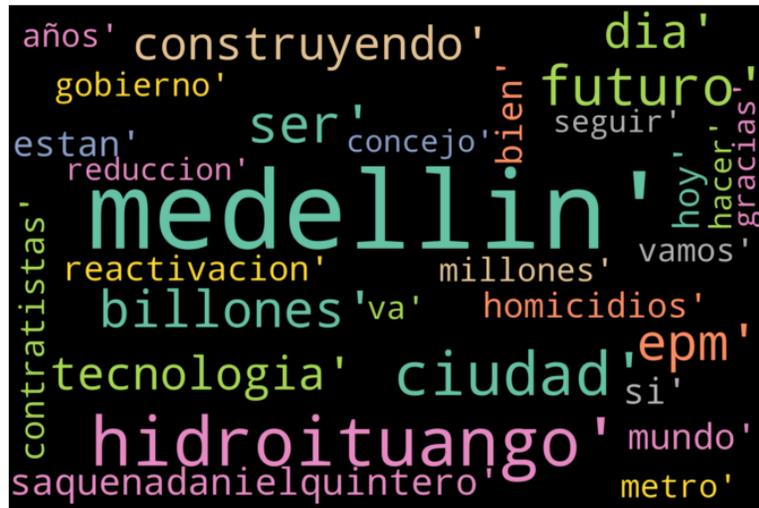


Fuente: elaboración propia.

El rango en el que varía la longitud de las publicaciones que hace el alcalde de Medellín en su cuenta de Twitter es amplio, lo que sugiere un proceso espontáneo y constante en sus publicaciones, muy similar a lo que ocurre con el principio de optimización de toques, que es propio de las comunicaciones de mercado y de las estrategias de márketing, donde se trata de optimizar la oportunidad de lectura del usuario.

En la *nube de palabras frecuentes* se encuentran como las más comunes en la plataforma Twitter® las siguientes:

Figura 19 Nube de palabras con las palabras más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Twitter® del alcalde de Medellín.



Fuente: elaboración propia.

Entre las palabras más recurrentes se identifican: hidroituango, EPM, ciudad, tecnología, lo cual se relaciona con unas de las discusiones políticas de mayor auge durante el año 2021. Igualmente se identifican *hashtags* relacionados con la oposición y la revocatoria del mandato como *#saquenaDanielQuintero* al que responde directamente el mandatario. Esto último advierte niveles de confrontación entre el mandatario local y aquellos que promueve el *hashtag*.

El reconocimiento de la entidad nombrada —la extracción de palabras clave de un conjunto como la nube de palabras anterior— indica los siguientes sustantivos y adjetivos frecuentes incluidos en las publicaciones del alcalde de Medellín:

Figura 20 Sustantivos más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Twitter® del alcalde de Medellín.

```
[('medellin', 'NN'), 72),
 ('hidroituango', 'NN'), 21),
 ('ciudad', 'NN'), 18),
 ('futuro', 'NN'), 15),
 ('saquenadanielquintero', 'NN'), 14),
 ('bien', 'NN'), 10),
 ('ser', 'NN'), 10),
 ('reactivacion', 'NN'), 10),
 ('reduccion', 'NN'), 8),
 ('tecnologia', 'NN'), 8),
 ('construyendo', 'NN'), 8),
 ('concejo', 'NN'), 7),
 ('hacer', 'NN'), 7),
 ('metro', 'NN'), 6),
 ('epm', 'NN'), 6),
 ('años', 'NN'), 6),
 ('innovacion', 'NN'), 6),
 ('mundo', 'NN'), 6),
 ('dia', 'NN'), 6),
 ('cada', 'NN'), 6),
 ('medellinfuturo', 'NN'), 6),
 ('pais', 'NN'), 5),
 ('solo', 'NN'), 5),
 ('colombia', 'NN'), 5),
 ('economica', 'NN'), 5),
 ('ramos', 'NN'), 5),
 ('daños', 'NN'), 5),
 ('mil', 'NN'), 5),
 ('dificil', 'NN'), 5),
 ('cosas', 'NN'), 5]
```

Fuente: elaboración propia.

Figura 21 Adjetivos más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Twitter® del alcalde de Medellín.



```
[('estan', 'JJ'), 5),
 ('mejor', 'JJ'), 4),
 ('construyendo', 'JJ'), 4),
 ('internacional', 'JJ'), 4),
 ('va', 'JJ'), 4),
 ('uribismo', 'JJ'), 3),
 ('san', 'JJ'), 3),
 ('gracias', 'JJ'), 3),
 ('niños', 'JJ'), 3),
 ('superior', 'JJ'), 3),
 ('nacional', 'JJ'), 3),
 ('medellin', 'JJ'), 3),
 ('tiempo', 'JJ'), 2),
 ('🍌🍌🍌', 'JJ'), 2),
 ('tambien', 'JJ'), 2),
 ('-por', 'JJ'), 2),
 ('años', 'JJ'), 2),
 ('año', 'JJ'), 2),
 ('seguir', 'JJ'), 2),
 ('fundamental', 'JJ'), 2),
 ('semana', 'JJ'), 2),
 ('necesita', 'JJ'), 2),
 ('-en', 'JJ'), 2),
 ('red', 'JJ'), 2),
 ('santa', 'JJ'), 2),
 ('❤️❤️❤️', 'JJ'), 2),
 ('potable', 'JJ'), 2),
 ('vial', 'JJ'), 2),
 ('valledelsoftware', 'JJ'), 2),
 ('luis', 'JJ'), 2)]
```

Fuente: elaboración propia.

Entre los adjetivos y sustantivos recurrentes en las publicaciones de Twitter ® continúan destacando: *hidroituango*, *uribismo* y el *#saquenaDanielQuintero* como aquellos con la mayor frecuencia —por su ubicación al inicio de la figura— siendo entonces aquellos que hacen referencia al Plan de Desarrollo: como *reactivación*, *valle del software* aquellos que aunque resaltan lo hacen con una recurrencia mucho más baja. A partir de la frecuencia de adjetivos y sustantivos detectadas, se pueden advertir el enfrentamiento entre el mandatario local y otros actores políticos, como aquellos que promueven la revocatoria del mandato, o aquellos cercanos al uribismo y, por ende, al partido político Centro Democrático.

En los *unigramas* resaltan con altos niveles de ocurrencia las siguientes:



Figura 22 Unigramas o palabras más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Twitter® del alcalde de Medellín.

```
[('medellín',), ('ciudad',), ('medellín.',), ('ser',), ('#saquenadanielquintero',), ('construyendo',), ('día',), ('epm',), ('hidroituango',), ('reactivación',), ('futuro.',), ('si',), ('hoy',), ('billones',), ('4',), ('gracias',), ('metro',), ('reducción',), ('seguir',), ('mundo',)]
```

Fuente: elaboración propia.

Entre las palabras más recurrentes de las publicaciones de Twitter del alcalde de la ciudad de Medellín se identifican nuevamente: *#saquenaDanielQuintero* como una de las palabras con mayor nivel de ocurrencia, también figuran: reactivación, el metro, billones y futuro, que se relacionan directamente con el Plan de Desarrollo y los Proyectos Estratégicos. Con estos resultados, se reafirma parcialmente, los comentarios anteriores sobre los niveles de confrontación entre el mandatorio local y aquellos que promueven la revocatoria de su mandato.

En el caso de los *bigramas* —el conjunto de dos palabras— de mayor frecuencia en las publicaciones que se analizaron son:

Figura 23. Bigramas o pares de palabras más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Twitter® del alcalde de Medellín.

```
[('medellín', 'futuro.'), ('construyendo', 'medellín'), ('va', 'bien.'), ('medellín', 'va'), ('hacer', 'medellín'), ('pasando', 'cosas'), ('millones', 'dólares'), ('medellín', 'ciudad'), ('daniel', 'quintero'), ('mayorías', 'nosotros.'), ('reactivación', 'económica.'), ('condenados', 'hidroituango.'), ('puede', 'ser'), ('lugar', 'índice'), ('12', 'billones'), ('medellín', '#valledelsoftware'), ('medellín', 'pasando'), ('seguir', 'construyendo'), ('#saquenadanielquintero', 'hacer'), ('cláusula', 'protección')]
```

Fuente: elaboración propia.

Así, para los *trigramas* —conjunto de tres palabras— los más frecuentes son:



Figura 24 Trigramas o tríos de palabras más frecuentes en las publicaciones en la cuenta de Twitter® del alcalde de Medellín.

```
[('construyendo', 'medellín', 'futuro.'), ('medellín', 'va', 'bien.'), ('cláusula', 'protección', 'patrimonio'), ('medellín', 'pasando', 'cosas'), ('alcalde', 'daniel', 'quintero'), ('puestos', 'hoy', 'medellín.'), ('medellín', 'primera', 'ciudad'), ('pasando', 'cosas', 'buenas:'), ('extorsión,', 'desplazamiento', 'forzado'), ('mundo', 'puestos', 'hoy'), ('ojos', 'mundo', 'puestos'), ('escuadrón', 'antifleteo', 'grupo'), ('deuda', 'antioqueños', '4'), ('condenados', 'hidroituango.', 'aún'), ('harvard', 'city', 'leadership'), ('obra:', 'intercambio', 'vial'), ('fajardo', 'ramos', 'condenados'), ('ser', 'vendido', 'particulares.'), ('hidroituango:', 'alcalde', 'daniel'), ('antifleteo', 'grupo', 'táctico')]
```

Fuente: elaboración propia.

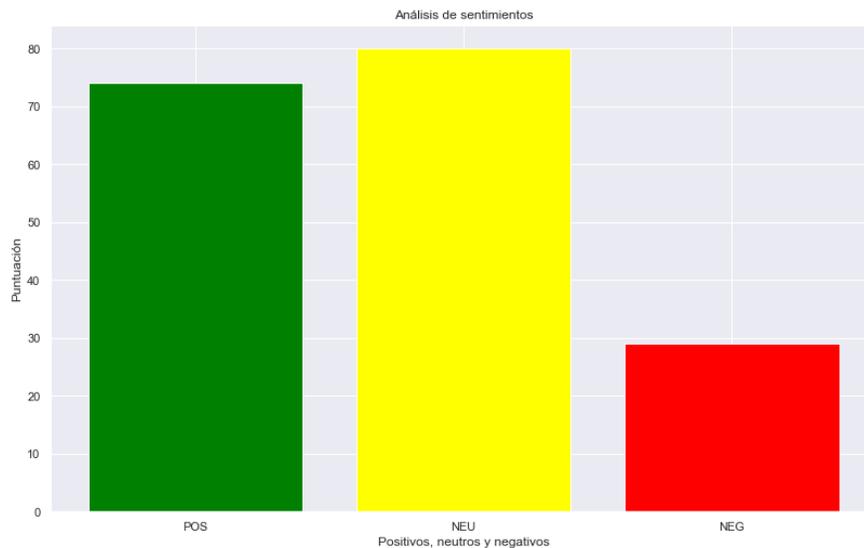
Entre los pares y tríos de palabras que resultan de mayor ocurrencia en las publicaciones en la cuenta oficial de Twitter ® del alcalde de Medellín se identifican: *Construyendo Medellín/Construyendo Medellín Futuro; Va bien/Medellín va bien; reactivación económica; Cláusula protección patrimonio, Medellín pasando cosas, Medellín primera ciudad*, lo que daría indicios sobre la repetición voluntaria de ciertos temas para lograr mayor recordación entre la ciudadanía. Lo anterior tiene como propósito reafirmar valores y percepciones positivas de los problemas públicos y de la gestión de la administración pública. Por otro lado, también surgen expresiones relacionadas con la tensión de la oposición, la seguridad en la ciudad y temas relacionados por ejemplo con el desplazamiento forzado y la extorsión entre otros que, quizás por la magnitud y fácil mediatización, se vuelen ocurrentes en el Twitter del mandatario local.

En cuanto al *análisis de sentimientos* o clasificación de sentimientos, realizado por medio de los algoritmos de clasificación en positivo, neutro o negativo, del conjunto de palabras, sustantivos y adjetivos, se puede apreciar en el siguiente



gráfico de barras el impacto de las publicaciones del alcalde en la plataforma analizada, así:

Figura 25 Gráfico de barras con la clasificación de sentimientos en los posts del alcalde de Medellín en Twitter®



Fuente: elaboración propia.

Al verificar el análisis de sentimientos entre las publicaciones realizadas en la cuenta oficial de Twitter ®del alcalde de la ciudad la proporción cambia con respecto a las publicaciones de la cuenta oficial de Facebook ® de la Alcaldía, pues el número de publicaciones negativas, a pesar de que sigue teniendo la menor proporción, tiene una participación mucho mayor. En este caso las publicaciones con valoración neutra son las más recurrentes seguidas por las positivas y las negativas en último lugar.

Las publicaciones realizadas en la cuenta oficial de Twitter® del alcalde de la ciudad parecen tener un marcado tono político, en dónde poco se hace referencia a temas relacionados con el plan de Gobierno, para concentrarse en

los asuntos “de actualidad” como *#saquenadanielQuintero*, *hidroituango*, y discusiones con diferentes partidos políticos. También se advierten situaciones de confrontación y la implementación de técnica de comunicación para posicionar temas en la agenda públicas y generar percepciones y sensaciones, a partir de mensajes positivos, sobre la gestión de gobierno

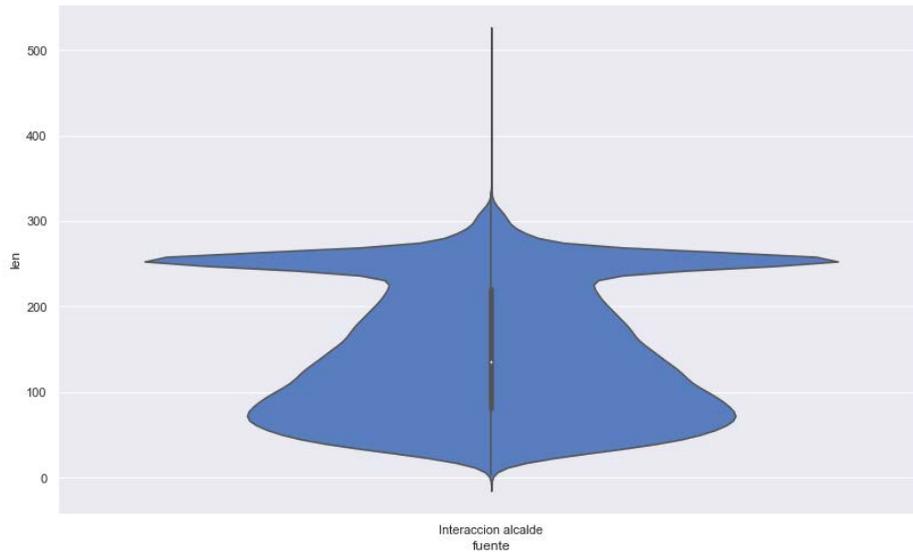
3.2.1.3.2.2 Presentación de los resultados – electores.

En este punto se analiza la dinámica del relacionamiento desde las publicaciones que hacen mención del alcalde en la plataforma Twitter ®. El total de publicaciones revisadas es de 40.738 a las cuales se les hace el mismo análisis previamente descrito para el caso de la cuenta oficial de la Alcaldía — institucional— y del alcalde —actor elegido—, esto es las técnicas de programación computacional e inteligencia artificial.

Se comienza entonces por el *análisis de los caracteres de las publicaciones* para estimar la densidad de su distribución y la longitud de cada mensaje extraído de la red social en las que se hace mención del alcalde de Medellín.

Figura 26 Diagrama de violín para la longitud de las publicaciones en Twitter® que mencionan al alcalde de Medellín.





Fuente: elaboración propia.

La longitud promedio de los posts que mencionan al alcalde de la ciudad presenta una mayor variabilidad, es decir la gran mayoría de estas publicaciones que lo mencionan suelen ser cortas y concretas mientras que sólo un poco tienen un gran número de caracteres.

En cuanto al *reconocimiento de la entidad nombrada* —la identificación de palabras clave dentro de un conjunto de texto para su posterior clasificación— se identifican como sustantivos y adjetivos más frecuentes los siguientes (ver figura 27 y 28):

Figura 27 Sustantivos más frecuentes en las publicaciones que mencionan en Twitter® al alcalde de Medellín.

```
[('quinterocalle', 'NN'), 16473),  
 ('alcalde', 'NN'), 3326),  
 ('elcolombiano', 'NN'), 2889),  
 ('medelli\xadn', 'NN'), 1827),  
 ('quintero', 'NN'), 1600),  
 ('q', 'NN'), 1518),  
 ('bien', 'NN'), 1498),  
 ('ciudad', 'NN'), 1441),  
 ('cedemocratico', 'NN'), 1355),  
 ('telemedellin', 'NN'), 1326),  
 ('solo', 'NN'), 1314),  
 ('diamoov', 'NN'), 1185),  
 ('alexflorezh', 'NN'), 928),  
 ('señor', 'NN'), 906),  
 ('ser', 'NN'), 876),  
 ('tan', 'NN'), 856),  
 ('va', 'NN'), 776),  
 ('hacer', 'NN'), 755),  
 ('corrupcion', 'NN'), 743),  
 ('dice', 'NN'), 726),  
 ('daniel71371', 'NN'), 725),  
 ('deninsonmendoza', 'NN'), 721),  
 ('flip_org', 'NN'), 712),  
 ('asi\xad', 'NN'), 702),  
 ('concejomedellin', 'NN'), 702),  
 ('petrogustavo', 'NN'), 686),  
 ('hidroituango', 'NN'), 671),  
 ('daniel', 'NN'), 668),  
 ('pai\xads', 'NN'), 664),  
 ('tambien', 'NN'), 651)]
```

Fuente: elaboración propia.

Figura 28 Adjetivos más frecuentes en las publicaciones que mencionan en Twitter® al alcalde de Medellín.



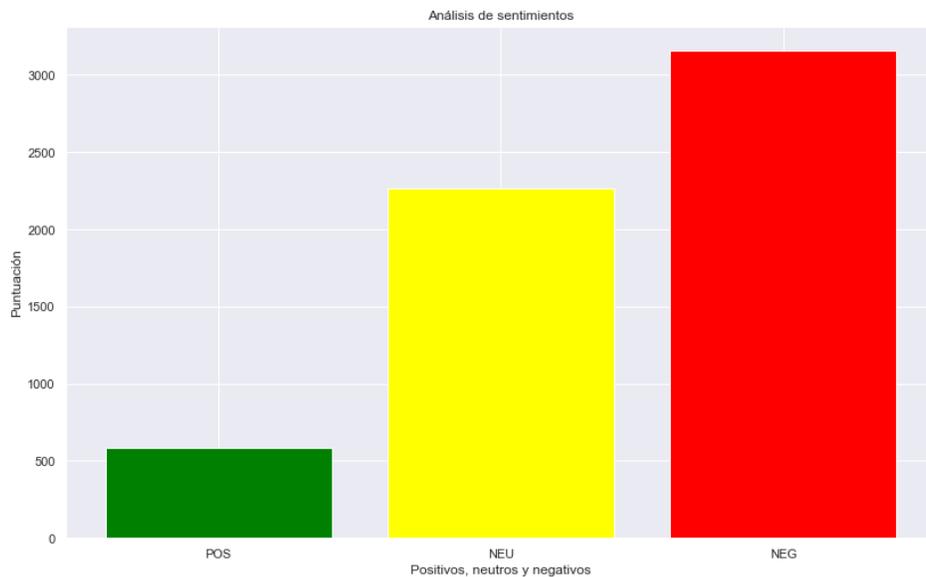
```
[('usted', 'JJ'), 1299),  
 ('ud', 'JJ'), 787),  
 ('quinterocalle', 'JJ'), 738),  
 ('mal', 'JJ'), 556),  
 ('juanparal', 'JJ'), 531),  
 ('estan', 'JJ'), 437),  
 ('q', 'JJ'), 424),  
 ('igual', 'JJ'), 367),  
 ('mejor', 'JJ'), 353),  
 ('alcalde', 'JJ'), 345),  
 ('asi\xad', 'JJ'), 309),  
 ('unico', 'JJ'), 302),  
 ('uribe', 'JJ'), 300),  
 ('tal', 'JJ'), 287),  
 ('uribismo', 'JJ'), 281),  
 ('tan', 'JJ'), 257),  
 ('uribistas', 'JJ'), 243),  
 ('solo', 'JJ'), 234),  
 ('nadie', 'JJ'), 230),  
 ('ahora', 'JJ'), 218),  
 ('nunca', 'JJ'), 197),  
 ('uribista', 'JJ'), 193),  
 ('canal', 'JJ'), 191),  
 ('universocentro', 'JJ'), 187),  
 ('hablar', 'JJ'), 183),  
 ('cree', 'JJ'), 180),  
 ('pinturita', 'JJ'), 163),  
 ('señor', 'JJ'), 158),  
 ('total', 'JJ'), 148),  
 ('social', 'JJ'), 144)]
```

Fuente: elaboración propia.

Entre los adjetivos y sustantivos que presentan en las publicaciones que mencionan al alcalde —distintas a su nombre— son: *telemedellín*, *Centro Democrático*, *ciudad*, el exconcejal *Alex Flórez*; *Uribe*, *uribismo*, *uribistas*, *pinturita*, que por su posición reflejan mayor recurrencia. Es factible advertir la mención a actores políticos colectivos sea por partido político o por pertenecer al Concejo de Medellín con los cuales el alcalde local tiene tensas relaciones. Que resalte el Concejo de Medellín —como entidad que hace control político a la Alcaldía— evidencia un cuestionamiento a la habilidad de coordinar esfuerzos con actores claves o estratégicos con incidencia en los problemas públicos o en la implementación de las políticas públicas.

En el *análisis de sentimientos* o clasificación del sentimiento, se puede observar en la siguiente gráfica de barras el resultado del algoritmo aplicado a las publicaciones que hacen mención del alcalde en Twitter ®

Figura 29 Gráfico de barras con la clasificación de sentimientos de los posts que mencionan al alcalde de Medellín.



Fuente: elaboración propia.

A diferencia de lo que sucede con los anteriores análisis, en este caso la gran mayoría de las publicaciones que mencionan el alcalde de la ciudad en Twitter® tienen una valoración negativa, seguidos por los neutros y con una menor proporción los positivos. Para tratar de ampliar el análisis de estos posts con valoración negativa a continuación se revisan los sustantivos previos y posteriores a las palabras de interés.

Con la aplicación de extracción de entidades con nombre, o el reconocimiento de entidades con nombre, para un análisis más profundo, se identifican los sustantivos que aparecen antes y después de palabras de interés, según el tema

que se está revisando, por ejemplo: “**desempeño***”, “**ejecuci***”, “**cumplimien***”, “**rendimient***”, “**perio***” y “**gobernan***”. Es importante mencionar, que no se presentan la totalidad de las cadenas de texto identificadas, sino aquellas que resultan relevantes para la discusión que se está planteando, en caso de querer ser consultadas se presentan dentro de los anexos (ver figura 30, 31 y 32).

Figura 30 Sustantivos previos y posteriores a la cadena de texto “**ejecuci***”.

```
17 Ocurrencia de la palabras "ejecuci|***" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "ejecuci***": corrupcion
Primer sustantivo después de "ejecuci***": Aiw7vwlwpK
```

Fuente: elaboración propia.

Figura 31 Sustantivos previos y posteriores a la cadena de texto “**cumplimien***”.

```
11 Ocurrencia de la palabras "cumplimien****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "cumplimien****": planeacion
Primer sustantivo después de "cumplimien****": incumplimiento

13 Ocurrencia de la palabras "cumplimien****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "cumplimien****": corrupcion|
Primer sustantivo después de "cumplimien****": aplica

25 Ocurrencia de la palabras "cumplimien****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "cumplimien****": retraso
Primer sustantivo después de "cumplimien****": 3Yc0lEG3uD
```

Fuente: elaboración propia.



Figura 32 Sustantivos previos y posteriores a la cadena de texto “**gobernan***”.

8 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": bandidos
Primer sustantivo después de "gobernan****": capitales

42 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": clientela
Primer sustantivo después de "gobernan****": beneficio

43 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": tipo
Primer sustantivo después de "gobernan****": ConcejoMedellin

61 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": Quintero
Primer sustantivo después de "gobernan****": politiquero

64 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": detrimento
Primer sustantivo después de "gobernan****": gobernantes

77 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": pésimo
Primer sustantivo después de "gobernan****": HUMANO

94 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": medios
Primer sustantivo después de "gobernan****": tristeza

95 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": periodismo
Primer sustantivo después de "gobernan****": l

109 Ocurrencia de la palabras "gobernan****" en los post de la
alcaldia
Primer sustantivo antes de "gobernan****": dictadores
Primer sustantivo después de "gobernan****": tes

Fuente: elaboración propia.

Entre los sustantivos previos y posteriores se presentan asuntos relacionados con gobernanza, desempeño y ejecución, se presentan asuntos relacionados con *corrupción*, *retraso*, *dictadores*, *periodismo*, *Concejo*, *politiquería* y *capitales*, lo que daría indicios sobre el rumbo de las discusiones relacionadas con la ejecución y el cumplimiento.

En las publicaciones que mencionan al alcalde de la ciudad en Twitter ® de advierte un marcado tono negativo, y presentan discusiones de actualidad relacionadas con temas de política, sobre medios de comunicación, hidroituango, el presupuesto entre otros. Esto contrasta con los resultados presentados sobre las publicaciones hechas desde el cuenta oficial de Facebook de la Alcaldía de Medellín en la cual se promovían valores positivos y se direccionaba la percepción hacia una favorabilidad de la gestión del alcalde de Medellín. Esto permite insinuar la utilización de técnica de comunicación y márketing políticos para modular la percepción de favorabilidad y los niveles de confrontación entre actores políticos. Del análisis también se pueden cuestionar la habilidad relacional, pues se confronta constantemente con actores políticos claves, o estratégicos con incidencia en los problemas públicos o en la implementación de las políticas públicas, lo que repercutirá en los resultados de estas.

4 Remedios a las dificultades advertidas en la gestión política y burocrática.

Para finalizar, se quiere hacer una reflexión sobre el poder político y la capacidad que tienen algunas personas o sujetos del ecosistema estatal para imponer su voluntad sobre otros sujetos o grupos de personas. Además, estas capacidades son aumentadas por las diferentes herramientas tecnológicas; tanto los elementos constitutivos del Estado como las políticas públicas son influenciados por las TIC¹⁷. En el mundo contemporáneo las herramientas tecnológicas agregan nuevos elementos para solucionar las crisis suscitadas por el uso de las capacidades políticas y administrativas en los términos mencionadas en los puntos anteriores. Para el presente informe, las soluciones

¹⁷ Luego del Acuerdo de Montevideo de 1933, el territorio, la población, el poder político y la soberanía no son las mismas de siempre.

—que se denominan remedios para poderlas analizar desde la conceptualización— más allá del manejo de redes sociales¹⁸, estas son de dos tipos. Se trata de aquellas que están en la capacidad de negociación o capacidad de crear coaliciones a partir de situaciones coyunturales o con el traslado de élites de otras regiones; la implementación de políticas públicas y programas sociales.

Como ya se vio anteriormente, el éxito de una política pública puede depender de factores políticos y administrativos. Ambos están ligados y su relación es directamente proporcional, pues no se puede desligar uno del otro para obtener un buen resultado en la ejecución de las políticas públicas con las que se le da sentido e impacto al plan de gobierno.

Las coaliciones políticas son grupos heterogéneos unidos o vinculados entre sí por un interés o un cúmulo de intereses comunes. Para efectos de la administración municipal, la colaboración entre alcalde y Concejo tiene efectos sobre la forma en la que se ejecuta un presupuesto que puede facilitar una política pública. Ciertamente, el diseño, las relaciones políticas y la gestión del talento humano y la gestión del conocimiento en los contextos burocráticos también cuentan, pero la contratación y la disponibilidad de recursos económicos dedicados a ejecutar dichas políticas puede ser tanto o más determinante cuando se trata del éxito de estas.

Es por esta razón que la construcción de coaliciones políticas es determinante para romper con la inercia institucional o para potenciarla en aras del giro necesario que requieren las administraciones municipales. Cuando se elige un alcalde, su proyecto de gobierno puede tener elementos disruptivos o puede rencausar formas de combatir problemas clásicos. Si se habla del cierre de las

¹⁸ Al respecto, ver algunas bases para soluciones propuestas en el punto de este informe denominado **La gestión de las relaciones con los actores extrainstitucionales en la gestión de las relaciones**.



brechas económicas, atacar la pobreza monetaria y multidimensional, puede tener múltiples dispositivos para combatirse; sin embargo, las políticas pueden no tener la aceptación necesaria.

La pretensión del informe era la de analizar la capacidad institucional en el gobierno local desde un concepto denominado inercia, es decir, si se puede atribuir a las acciones comprendidas en el período de gobierno de un alcalde el éxito de una política pública o de una determinada gestión. O si bien, el éxito de la política pública resulta de la sumatoria de gestiones a lo largo de la historia política y de gobierno local —desde el momento en que se haya construido el problema público—.

El ejercicio metodológico, como bien se explicó al inicio, tuvo algunas variaciones en tanto que no fue posible acceder a toda la información necesaria para la unidad de análisis seleccionada: pobreza, pues los indicadores no contaban con información actualizada. Esto llevó a que la información se analizara solo desde las habilidades técnicas y relacional, quedando pendiente otros aspectos como el factor burocrático vs. El factor político, en el que se pueda establecer si al interior de la alcaldía hay posibilidad de comunicación entre el dirigente y los funcionarios que pertenecen al conglomerado indistintamente de las elecciones democráticas.

A pesar de las variaciones, se pudo concentrar en analizar las habilidades técnicas y relacionales, logrando establecer que de entrada la política pública para pobreza desde sus características monetaria o multidimensional ha encontrado fallas estructurales desde la construcción misma del problema público hasta lo que se podría denominar la implementación y evaluación de la política pública. En cada período de gobierno el asunto no se trata de manera continua, de tal manera que los aspectos que son exitosos pueden resultar a aspectos más bien políticos o de interacciones o de políticas nacionales.



Particularmente el relacionamiento durante el actual período de gobierno se encuentra marcado por una fuerte tensión política entre actores que repercuten en el éxito de las políticas públicas en general, y en particular de la de pobreza, dando a entender que podría ser algo que se atribuye a las gestiones del factor burocrático (funcionarios), incluso que se impulsa desde otras interacciones con actores, es decir, desde el Concejo se promueven acciones en este sentido, así como desde la sociedad civil en general y organizada.

Un caso paradigmático justamente es la eliminación o reducción de la pobreza. Al ser estos un lugar común en la política, partidista o no partidista, las debilidades de capacidades políticas y administrativas pueden paliarse porque ningún actor político puede condenar al fracaso una política pública que pretende reducir las brechas sociales. Así que en un ámbito de desconfianza institucional como el actual, todavía es posible establecerse unos mínimos que permitan tanto la ejecución de la política como la construcción de confianza mínima que sirva a la financiación o la creación del marco normativo requerido para un adecuado desarrollo de esta.

5 Bibliografía

- Abellán, J. (2012). *Política*. Madrid: Alianza editorial.
- Alviar García, Helena, and Everaldo Lamprea, eds. 2016. *El Estado Regulador En Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Aguilar Villanueva, L. (2015). El concepto de política pública. En J. Cuervo Restrepo (Editor), *Ensayo sobre políticas públicas II* (págs. 35-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Asistencia Técnica Internacional del Laboratorio de Cohesión social II. 2012. "El Enfoque Basado En Derechos Humanos Para La Gestión de Proyectos y Políticas Públicas." 1-34.
- Angulo Marcial, N. (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? *Innovación Educativa*, 5-17.



- Bueno Cipagauta, María Angélica. 2017. "Políticas Públicas de Reconciliación. Un Reto Posible En La Construcción y La Sostenibilidad de La Paz En Colombia." *Análisis Político* 30(90):3-24. doi: 10.15446/anpol.v30n90.68301.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 3-31.
- Cejudo, G., Sánchez, G., & Zabaleta, D. (2009). El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y gobierno*, 16(1), 115-156.
- CIDH. 2020. "Resolución No.1/2020 -Pandemia y Derechos Humanos En Las Américas (Adoptado Por La CIDH El 10 de abril de 2020)." 22.
- Cuervo, Jorge Iván, Jean-Francois Jolly, and David Soto Uribe, eds. 2016. *Diccionario de Políticas Públicas*. 2nd ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dahlströsm, C., & Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Deusto.
- DANE. (8 de diciembre de 2021 de 2021). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)*. Obtenido de Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT): <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema-2/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- DANE. (2021). *Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/anexo_pobreza_monetaria_20_nacional.xls
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Panorama regional. Pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/Pobreza/Publicaci%C3%B3n%20lpm%20deptal.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Medición del Desempeño Municipal. Informe 2019*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Análisis 2008-2018*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documento%](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documento%20)



20de%20An%C3%A1lisis%20de%20las%20Cifras%20de%20Pobreza%202018.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Pobreza monetaria y desigualdad 2020. Análisis de principales resultados*. Obtenido de http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2021/Gestion-del-Conocimiento/Observatorio/Análisis_de_pobreza_monetaria_y%20desigualdad_2020.pdf

Downey, A. (2015). *Think stats: exploratory data analysis* (Second). O'Reilly.

Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 43-60.

García Beaudoux, V., & D'Adamo, O. (2016). Comunicación Política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión. *Comunicación y Hombre*, 23-39.

García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2018). La construcción del Estado local en Colombia. *Análisis Político*, 68-95.

Jiménez, Claudia, and Xavier Valente. 2010. "El Enfoque de Los Derechos Humanos En Las Políticas Públicas: Ideas Para Un Debate En Ciernes." *Cuadernos Del CENDES* 27:51-80.

Güendel, Ludwig. 2000. "La Política Pública y La Ciudadanía Desde El Enfoque de Los Derechos Humanos: La Búsqueda de Una Nueva Utopía." *La Política Social: Vínculo Estado-Sociedad* 169-218.

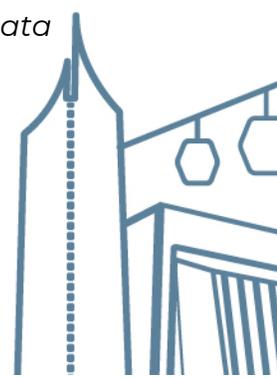
Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.

Jiménez Benítez, William Guillermo. 2007. "El Enfoque de Los Derechos Humanos y Las Políticas Públicas." *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*. 7(12):31-46. doi: 10.22518/16578953.781.

Méndez Parra, Daniela, and André-Noel Roth Deubel, eds. 2020. *Innovación Pública. Experiencia y Retos En Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Mercado, Giménez, and Valente Adarme. 2016. "Una Aproximación a La Pobreza Desde El Enfoque de Capacidades de Amartya Sen." *Provincia* (35):99-149.

Myatt, G. J. (2007). *Making Sense of Data, A Practical Guide to Exploratory Data Analysis and Data Mining*. John Wiley & Sons, Inc.



- Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- OCDE. 2020. “Conferencia de Alto Nivel: ‘Repotenciando La Economía Colombiana a Través de La Transformación Digital.’”
- OECD. 2019. *Going Digital in Colombia*. Paris.
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la Republica. (2004). *Decreto 262*. Bogotá: Diario Oficial 45.446.
- Rengifo, Henry. 2019. *Las Claves de Los Buenos alcaldes. Treinta Años de La Elección Popular*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ricardo Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 60-76.
- Ricardo Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidad y para qué tipo de estados? *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Rojas-Betancur, M. (2020). Condicionantes institucionales para la implementación de políticas públicas de y para la paz. En D. Castaño Zapata, P. Jurado, & (. académicos), *Investigado la paz en el conflicto: casos y conceptos* (págs. 79-97). Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín.
- Roth Deubel, André Noël, ed. n.d. *Enfoques Para El Análisis de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

