



**CONCEJO  
DE MEDELLÍN**

# OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas  
del Concejo de Medellín

**LECCIONES APRENDIDAS PROYECTO DE ACUERDO DEL PLAN DE  
DESARROLLO 2020-2023**



Vigilada Mineducación

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
MARCO ESTRATÉGICO .....	4
CONTINGENCIA POR COVID-19 .....	4
LÍNEA ESTRATÉGICA 1: REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y VALLE DEL SOFTWARE .....	5
LÍNEA ESTRATÉGICA 2: TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL.....	6
LÍNEA ESTRATÉGICA 3: MEDELLÍN ME CUIDA .....	7
LÍNEA ESTRATÉGICA 4: ECOCIUDAD .....	8
LÍNEA ESTRATÉGICA 5: GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD .....	10
PLAN FINANCIERO Y PRESUPUESTAL.....	11

## INTRODUCCIÓN

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) hizo un acompañamiento técnico a la etapa de estudio para la aprobación del Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023 de lo cual se realizó un informe para el Anteproyecto del Plan<sup>1</sup> y un Informe para el Proyecto de Acuerdo<sup>2</sup>. En ambos informes se analiza a profundidad cada uno de los aspectos propuestos por la Alcaldía Municipal a la luz de los criterios que la Ley 152 de 1994 establece: coherencia, continuidad, eficiencia, planeación, priorización del gasto social incluyendo en este último, reflexiones frente a la situación que enfrenta la ciudad por el COVID-19.

Adicional a esos informes, también se realizó un análisis al Programa de Ejecución<sup>3</sup> que corresponde al anexo 3 del Plan de Desarrollo. Este documento contiene la relación entre los indicadores del Plan de Desarrollo y los indicadores del POT, así como de los programas del Plan con los subsistemas del POT, pero a la luz de los avances en las metas de corto plazo y el seguimiento al plan indicativo reportados hasta 2019, para establecer el aporte que el Plan *Medellín Futuro* hace al modelo de ocupación.

El presente documento busca resumir y reunir los asuntos más importantes de estos análisis a manera de conclusiones o lecciones aprendidas para facilitar su divulgación. Igualmente, se anexan los informes en mención para la consulta y profundización de lo aquí dicho.

---

<sup>1</sup> Análisis al Anteproyecto del Plan de Desarrollo 2020-2023 visible en el portal OPPCM de la página del Concejo de Medellín.

<sup>2</sup> Análisis técnico al Proyecto de Plan de Desarrollo 2020-2023

<sup>3</sup> Programa De Ejecución: Análisis De La Articulación Del Plan De Desarrollo Medellín Futuro y el POT.

## MARCO ESTRATÉGICO

Enfoques:

- ✓ El Proyecto de Acuerdo sólo enuncia los enfoques diferenciales, sin desarrollarlos luego en el Marco Programático como lo han hecho los dos planes de Desarrollo anteriores. Es decir, no marca ni relaciona los Programas con los enfoques. Por lo tanto, es necesario bajar los enfoques al Marco Programático.
- ✓ **Es necesario definir qué significa que una acción tenga un enfoque:** ¿cómo se mide?, ¿cómo se realiza seguimiento? Esto permitiría un avance significativo en el intento por materializar las miradas diferenciales en la gestión pública.

Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- ✓ **El Proyecto de Acuerdo de Plan** de Desarrollo se **articula con los ODS de dos maneras:** a) En el Marco Estratégico, en el cual a cada ODS le asocia un indicador trazador; b) Cada Componente del Marco Programático asocia un indicador a un ODS.
- ✓ No es claro cuál es el papel de estos indicadores. Es necesario que estos hagan parte del Plan indicativo para así poderles hacer un seguimiento efectivo, de lo contrario no tendría sentido el ejercicio.
- ✓ Es posible articular de una mejor manera el Plan de Desarrollo con los ODS, **desagregando y relacionándolos por Programa.**

## CONTINGENCIA POR COVID-19

- ✓ **No hay coherencia ni continuidad** entre el diagnóstico que se realiza en relación con las consecuencias económicas y sociales de la actual contingencia por Covid-19 y las series de medidas que se enuncian, con el Marco Programático. **En las Líneas Estratégicas no aparecen estrategias claras y diferenciadas para afrontar las consecuencias económicas, sociales y de salud pública que el contexto actual acarrea.**
- ✓ **Es necesario incluir estrategias diferenciales para el corto plazo** (próximos seis meses) en términos de reactivación económica, sistema educativo, sistema de salud, cultura ciudadana y población vulnerable, **dentro del Marco Programático con Programas y presupuesto. Estos Programa y Proyectos podrían tener financiación específica para este año, lo que implicaría trasladar recursos de algunos Programas durante los próximos seis (6) meses, y por lo tanto, también se debe especificar cuáles Proyectos van a ser desfinanciados para atender la crisis durante este año, y por lo tanto su aplicación empezaría sólo en el año 2021.**

## LÍNEA ESTRATÉGICA 1: REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y VALLE DEL SOFTWARE

- ✓ La Línea no contempla estrategias para la reactivación económica en el corto plazo.
- ✓ Aunque no lo hace explícito, la Línea se constituye a sí misma como un eje transversal en el Plan de Desarrollo. Es importante anotar esta transversalidad de forma explícita, para poder trazar una estrategia coherente y coordinada de transversalidad, y evitar que el resultado sea una desagregación sin hilo conductor de la misma.
- ✓ Los primeros tres Componentes se construyen teniendo en cuenta la **Política Pública de Desarrollo Económico** (Acuerdo 74/201). Sin embargo, es necesario que esto quede plasmado de forma clara en el articulado de la Línea.
- ✓ **Es necesario que se articulen las siguiente Políticas Públicas** en el desarrollo de los Componentes: La Política Pública de **Primer Empleo** (Acuerdo 18/2016); La Política Pública de **trabajo decente** (Acuerdo 64/2013); La Política de **Economía Solidaria** (Acuerdo 24/2017); La Política Pública de **Desarrollo empresarial** (Acuerdo 55/2011).
- ✓ La falta de Proyectos y la descripción genérica de los Programas hace difícil evidenciar cuáles van a ser las estrategias y cursos de acción durante el cuatrienio. También dificulta el control de la asignación presupuestal y el control político en relación a las acciones emprendidas. Es necesario que los Programas se desarrollen en algunos Proyectos, y en los casos en que no lo haga, que la descripción del Programa sea más detallada.
- ✓ Se **deben incluir estrategias más sólidas** en relación con los siguientes temas: a) **Inserción laboral**, que es abordado débilmente en el Componente “Talento humano y empleo”; b) **Formalidad laboral**, que no está incluido en ninguno de los Componentes; c) **Economía solidaria**; y d) **Productividad empresarial**, estos últimos en el Componente de “Productividad, competitividad e internacionalización”.
- ✓ El Componente “Ciencia tecnología, innovación y emprendimiento” representa la apuesta por el Valle del Software en la ciudad. Este Componente plantea la adecuación y construcción de diversos centros para materializar la cuarta revolución industrial. Es pertinente reflexionar sobre la necesidad de estos (se mencionan para ejemplificar: Centros de innovación especializados por industrias implementados; Centros valle software; Distrito Creativo; Laboratorio de innovación; Distrito de la diversidad).
- ✓ El Programa “Reactivación y transformación del sector turístico pos-Covid” no trae estrategias para la reactivación y apoyo al sector en el corto plazo.
- ✓ Sapiencia es responsable de 25000 beneficiados en programas de formación. En la Línea 2, es responsable de 25000 Becas y créditos otorgados. **Estas estrategias no pueden ser la misma.**

## LÍNEA ESTRATÉGICA 2: TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL

- ✓ **No se contemplan estrategias para el regreso a clase en el marco de la Contingencia Covid-19.** Es necesario que se incluyan Proyectos específicos para esto en los Componentes de “Buen Comienzo” y “Educación para todos y todas”.
- ✓ La falta de Proyectos y la descripción genérica de los Programas hace difícil evidenciar cuáles van a ser las estrategias y cursos de acción durante el cuatrienio. También dificulta el control de la asignación presupuestal y el control político en relación con las acciones emprendidas. Es necesario que los Programas se desarrollen en algunos Proyectos, y en los casos en que no lo haga, que la descripción del Programa sea más detallada.
- ✓ Acaso la apuesta más importante del Componente “Transformación curricular para la cuarta revolución industrial” es la actualización de los Planes Educativos Institucionales (PEI). Sin embargo, el indicador para esto tiene una línea base 97% y meta 100 %; esto puede suponer actualizar sólo el 3% restante, lo que sería una meta y resultado demasiado bajo. **Por lo tanto, este indicador debe estar planteado en “número de instituciones educativas con PEI actualizado”.**
- ✓ El Programa “A clase vamos todos y todas” incluye toda la educación básica, secundaria, media y superior de la ciudad, sin desagregar en Proyectos y **haciendo difícil el control presupuestal entre los distintos niveles educativos. Es necesario que cada nivel educativo corresponda a un Programa o Proyecto separado, con asignación presupuestal propia.**
- ✓ Programa “Aula segura y amigable” debe concebir trabajo articulado con Secretaría de Seguridad, y Salud.
- ✓ Sapiencia es responsable de 25000 becas y créditos. En la Línea 1, es responsable de 25000 beneficiados en programas de formación. **Estas estrategias no pueden ser la misma.**
- ✓ Frente al Componente “Maestros/as: líderes del futuro”:
- ✓ El Programa “Innovación pedagógica para nuevas capacidades” **no está relacionado con docentes.**
- ✓ Se incorpora la Política Pública de formación de maestros, y desarrolla el Programa MOVA.
- ✓ Se deben mejorar y completar los indicadores de este Componente.
- ✓ El Componente “investigación, creación y apropiación de saberes” sólo tiene un Programa y un indicador de resultado. **No tiene sentido crear un Componente sólo para un Programa. Pensar en pasar el Programa a otro Componente.**
- ✓ El Componente “Cultura, arte y memoria” tiene **insuficiente presupuesto, y no plantea una visión estratégica para la cultura.** El tema de memoria es insuficiente. Es pertinente destacar la Actualización del Plan de Desarrollo Cultural.
- ✓ Frente al Componente de Cultura Ciudadana:
- ✓ No hay diagnóstico del Componente de Cultura Ciudadana. Tampoco hay claridad frente al rol de la Cultura Ciudadana para la gestión pública.
- ✓ Aparece hay un indicador relacionado con la Política Pública de Cultura Ciudadana, esta no se evidencia como marco estratégico en la construcción de este componente.

- ✓ La forma en que se desarrolle la contingencia por COVID-19 en los próximos meses depende de cómo nos comportemos en relación con esta. **Es necesario que desde Cultura Ciudadana se desplieguen estrategias específicas para promover los comportamientos y hábitos de autocuidado en relación con la contingencia.**

### LÍNEA ESTRATÉGICA 3: MEDELLÍN ME CUIDA

- ✓ **Es una Línea excesivamente amplia** para ser abordada en sólo 4 Componentes y 21 Programas. **Se recomienda desagregar** la Línea de forma más detallada.
- ✓ El diagnóstico se desarrolla en orden, y es en general suficiente. Sin embargo, es necesario reforzar el diagnóstico concerniente a poblaciones diferenciales y vulnerables.
- ✓ La falta de Proyectos y la descripción genérica de los Programas hace difícil evidenciar cuáles van a ser las estrategias y cursos de acción durante el cuatrienio. También dificulta el control de la asignación presupuestal y el control político con relación a las acciones emprendidas. Es necesario que los Programas se desarrollen en algunos Proyectos, y en los casos en que no lo haga, que la descripción del Programa sea más detallada.
- ✓ Temas como niñez, seguridad alimentaria y desarrollo rural están dispersos en el Plan de Desarrollo, con asidero especial en esa Línea. Es necesario que se desarrollen como transversalidades para poder trazar una visión coherente y coordinada, y evitar que el resultado sea una desagregación sin hilo conductor.
- ✓ En los Componentes “Cuerpo y mentes saludables” y “Recuperemos lo social” **no se contemplan estrategias diferenciales para mitigar la crisis por Covid-19** en temas de salud y población vulnerable respectivamente.
- ✓ Frente al Componente “Cuerpo y mentes saludables”:
- ✓ Es pertinente **separar el Programa “infraestructura, equipamiento y acceso a salud” en dos Programas**: uno que aborde los temas de infraestructura y equipamiento, y otro que aborde el acceso a la salud. Esto permite una mejor planeación y un mejor seguimiento presupuestal de los tres billones de pesos que tiene asignado este Programa.
- ✓ Insuficiente y débil desarrollo del Deporte. Todo lo relacionado con el Deporte y el Inder está en un solo Programa, sin desagregación por proyectos ni presupuestal. Además, no contempla ninguna acción con relación a la construcción y/o mantenimiento de la infraestructura física para el deporte.
- ✓ El Componente “Juventudes” está construido con base en la **Política Pública de Juventud de manera coherente y estructurada**. Sin embargo, el Componente está plasmado de forma aislada de la Administración, cuando en realidad juventud **debe ser un tema transversal y trabajar de la mano con la Secretaría de Seguridad, Salud, Educación, Desarrollo Económico y Cultura**. Precisamente por este motivo, **el alcance de sus estrategias es corto. Debe diseñar Programas articulados con estas Secretarías.**
- ✓ El Componente “Mujeres”, debe fortalecer sus indicadores de resultado y de producto, así como la articulación con otras dependencias de la Alcaldía. Además de ser incluir de forma más clara la Política Pública de Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín (Acuerdo 102/2018).
- ✓ El Componente de “Recuperemos lo social” es un **Componente muy amplio, debería pensarse en dividirlo** en un Componente para la atención de población diferencial, y otro para abordar el

tema de pobreza y desigualdad. Además: El Programa “Medellín cuida a su población más vulnerable” debería tener **Proyectos diferenciales por grupos poblacionales**, pues sólo de esta manera se respeta precisamente los enfoques diferenciales que debe regir la gestión pública frente a estos grupos.

- ✓ Los indicadores no son suficientes o pertinentes con relación a los programas y los componentes en la mayoría de los casos, es menester hacer una revisión de coherencia y correspondencia, de manera que sea posible seguir la línea que establece el objetivo general.

## LÍNEA ESTRATÉGICA 4: ECOCIUDAD

- ✓ Es la línea que articula el Plan de Desarrollo con el Plan de Ordenamiento Territorial. Pero al no contar con proyectos formulados, la armonización entre los indicadores entre ambos instrumentos termina siendo forzada.
- ✓ Algunos proyectos del Programa de Ejecución no son consistentes con el Marco Programático y el Plan de Inversiones, de igual manera, **se observa un desconocimiento de la información de líneas base** que están disponibles en el informe de avance del POT al corte de 2019 y el Plan Indicativo 2019, por ejemplo, el proyecto denominado “Construcción Cinemateca centro de creación Artística”, el cual se encuentra totalmente construido, ya no está en una etapa de construcción, sino de consolidación.
- ✓ Los indicadores no son suficientes o pertinentes con relación a los programas y los componentes en la mayoría de los casos, **es menester hacer una revisión de coherencia y correspondencia**, de manera que sea posible seguir la línea que establece el objetivo general de la línea y de cada componente.
- ✓ **Se observa que la mayoría de los indicadores no superan la etapa de diseño**, esto quiere decir que por el periodo solo se contará con planteamientos, pero no implementaciones. Por lo que el propósito del programa no lograría cumplirse en su totalidad durante todo el período. Por ejemplo, con el indicador guía de intervención con criterios para la movilidad activa con enfoque de género *formulada*.
- ✓ La movilidad sostenible exige la conexión de todos los sectores urbanos y rurales. Medellín, todavía tiene población que no logra una articulación con las vías principales que les garantice fluidez en sus traslados y una libre locomoción. **No se menciona en el diagnóstico la necesidad de construcción de infraestructura peatonal y vial para los corregimientos.**
- ✓ Frente a los asentamientos en riesgo, el diagnóstico plantea que se deben hacer intervenciones integrales en el territorio cuyo eje transversal sea la gestión del riesgo. Pero no hay indicadores que den cuenta de las personas reubicadas y por reubicar. **Tampoco hace mención en toda la línea sobre la etapa de revisión de mediano plazo que debe adelantarse para el POT** (Decreto 1075 de 2015), y que es justamente el momento en que se hace la caracterización del riesgo para prevenir, mitigar y aprovechar.
- ✓ **La gestión del riesgo si ha de ser transversal**, debe comprender también estrategias que garantice la seguridad alimentaria (por producción, distribución y compras), la inclusión de los sectores rurales productores en el consumo. Por ejemplo, no se menciona la situación de edificios con fallas estructurales en la ciudad. Se habla de 15 edificios en el Valle de Aburrá y 9 en

Medellín, algunos demolidos y otros repotenciados. Esto no solo es una afectación a la vivienda digna, sino que requiere de un protagonismo de la gestión del riesgo que no es visible en los indicadores

- ✓ Es necesario aclarar la forma de cálculo de los indicadores (observación para todo el Plan de Desarrollo propuesto) para que sea claro cuáles acumulan acciones y cuáles no. Por ejemplo, el indicador de Ciclorrutas construidas invita a hacer la deducción para determinar que son 15km. Esto permite analizar si lo propuesto frente a lo anterior es adecuado o no. En este caso, claramente 15km es poco para lo que se ha realizado en el período anterior.
- ✓ Frente a los principios de economía circular que se pretenden aplicar para lograr una transición a lo ecológico, en la gestión de residuos, deben crearse acciones más directas, integrales y estratégicas que logren un cambio en las formas de consumo de todas las personas, así como logra que las empresas cambien su sistema de economía lineal. Propender con acciones de sensibilización no es suficiente, pues con el hecho de informar, ya se logra el objetivo. Además, no cuenta con indicador.
- ✓ Llama la atención que esta línea plantea la importancia de lo rural, **sin embargo, los proyectos e indicadores no acompañan este propósito**. Esto se evidencia en el indicador que solo contempla el mantenimiento de las vías terciarias actuales y no se presentan metas para ampliar la malla vial terciaria rural, necesarias para el desarrollo de las Unidades Productivas Rurales UPR requeridas para la implementación de programas asociativos (huertas comunitarias) y así asegurar la sostenibilidad y permanencia de los pequeños productores existentes en los polígonos. Igualmente, se plantea el reconocimiento de la labor campesina, pero no cuenta con un indicador que mida el nivel de participación de la población rural, o mida su calidad de vida, según lo propuesto en el punto anterior.
- ✓ La implementación de la Política Pública de Biodiversidad es un indicador de producto. Así su efecto sea la protección de la biodiversidad lo cual es un resultado esperado del componente, debe propenderse por la conservación de la Estructura Ecológica Principal como meta principal.
- ✓ La seguridad alimentaria parece una transversalidad en el Plan de Desarrollo, aunque los indicadores al respecto están dispersos en las líneas 1, 3 y 4, no hay articulación. Los expertos invitados por el OPPCM que hacen parte del Frente Parlamentario Contra el Hambre, plantean que: **la Seguridad Alimentaria con enfoque de Derechos debe ser transversal en el Plan de Desarrollo, así como el Desarrollo Ambiental Sostenible** (Universidad de Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana). **También se sugiere formular una política clara de abastecimiento de alimentos para la ciudad de Medellín y sus corregimientos, pensar que los centros de abastecimiento son sólo para los corregimientos es un error**. En esta política debe verse reflejado la articulación con el distrito agrario de la ciudad, los mercados campesinos y todos los proyectos productivos rurales, urbanos y periurbanos, actuales y futuros. Los mercados campesinos deben proyectarse con una oferta más permanente, así como ampliar los espacios públicos para la distribución de alimentos producidos localmente. En este sentido dicha política también debe articularse con la política de seguridad y soberanía alimentaria del municipio, identificando las necesidades alimentarias de los medellinenses y así orientar la producción y distribución de alimentos, potenciando los proyectos productivos a las necesidades de la población (Universidad de Antioquia).

## LÍNEA ESTRATÉGICA 5: GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD

- ✓ De los 6 componentes de la Línea solo en el Componente de Participación se evidencia un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales; en el resto de Componentes, aunque se hace uso recurrente del concepto de Gobernanza, en realidad se evidencia en su estructura programática un estilo jerárquico centralizado, un estilo de gobierno capaz y suficiente en la conducción de la sociedad, esto es, un institucionalismo fuerte que se basa ampliamente en procesos de Gobernabilidad y marginalmente en ejercicios de Gobernanza, **por lo que se recomienda revisar el nombre de la línea y definir lo principal y lo subordinado de tal manera que no se haga alusión a modelos de gestión inflados en el papel.**
- ✓ Se detectó que la línea es transversal al Proyecto de Acuerdo del Plan de Desarrollo Municipal porque aporta al Direccionamiento estratégico del conglomerado Público de Medellín, su Gestión financiera eficiente y sostenible, así como a la Promoción y profundización de la democracia. **La línea es más de Gobernabilidad que de Gobernanza**, lo que no es un defecto de diseño del Plan de Desarrollo ya que los gobiernos existen para ejercer todas sus capacidades en la dirección de los asuntos públicos, pero resulta ser, por otro lado, una especie de populismo más que funcionalidad y coherencia en la planeación estratégica, **por lo que se recomienda subordinar la Gobernanza a la Gobernabilidad, ya sea transversalizándolo en el Componente de Participación, o subordinándolo a programas.**
- ✓ La implementación de las Políticas Públicas incluidas en la agenda pública institucional 2020-2023 desde la línea 5, es incierta ya que algunas no tienen muy bien definido su plan de acción, así como tampoco se ajustan a cambios normativos recientes frente a las necesidades sectoriales o poblacionales que abordan, por lo tanto, se recomienda realizar su actualización y su implementación colaborativa y evaluable.
- ✓ El diseño de indicadores de resultado resulta deficiente ya que muchos de ellos no son producto de relaciones causales, **no obedecen a una lógica de planeación con fines de resolución de problemas** o necesidades públicas a partir de la incidencia multiactoral y multisectorial, así como tampoco presentan información preliminar desde fuentes y datos creíbles que soporten una línea de base. **Por esto se recomienda no partir de cero**, para sortear la negligencia en la planeación y el desconocimiento de procesos y realizaciones de trayectoria y resultados efectivos en Medellín.
- ✓ Parte de los Objetivos específicos tienen características de Proyectos, lo que les resta coherencia con lo planteado en el diagnóstico y en los programas, además de ser técnicamente mal formulados. En consecuencia, se propone evitar la incertidumbre frente a los logros esperados, partiendo de claridades desde el momento inicial, de tal manera que se pueda avanzar en las ejecutorias que aporten al desarrollo sostenible.
- ✓ Analizando el diagnóstico se concluye que este resulta insuficiente dada la magnitud de problemas públicos a atender, sobre todo en los Componentes de paz, víctimas y justicia y el Componente de Seguridad, ya que no basan sus hallazgos en ejercicios de participación ciudadana ni de organizaciones sociales, en cambio exponen los problemas públicos territoriales a partir de estrategias institucionales preexistentes como el índice de participación ciudadana, la Encuesta de Cultura Ciudadana y bases de datos que reportan casos atendidos, con tipologías de problemáticas asociadas a conductas ilegales e imaginarios ciudadanos frente a la institucionalidad y la legalidad, por lo que se recomienda fortalecer la sustentación de los programas que se ejecutarán incluyendo también la incidencia ciudadana.

- ✓ En cuanto a las respuestas a la Pandemia derivada del COVID-19, desde la línea presentan Información diagnóstica actual (índice de Participación Ciudadana, 2019; Encuesta Polimétrica abril 2020), así como también plantean la realización de un Diagnóstico para la toma informada y sustentada de decisiones a partir de 4 dimensiones de análisis: Formación, información y comunicación en TIC, articulación territorial y seguridad humana. Con todo esto que se plantea desde el plan de desarrollo y ante la incertidumbre frente a los problemas y las nuevas dinámicas socio- culturales que enfrentará la administración municipal, resulta riesgoso y apresurado plantear conclusiones sobre la pertinencia y la suficiencia de las acciones y las decisiones tomadas por la alcaldía. Lo conveniente será entre tanto, recomendar una estrategia de seguimiento y monitoreo de manera sincrónica y permanente.

## PLAN FINANCIERO Y PRESUPUESTAL

Requisito del Plan Financiero Analizado	Evaluación OPPCM
Detalle de proyectos: la ausencia de proyectos detallados crea ruptura de la continuidad entre instrumentos de planificación e instrumentos de presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos niveles de discrecionalidad del ordenador del gasto para reasignar dentro de los recursos de los programas.</li> <li>• Posibilidad de Aparición de indicadores de producto sin relación clara con la lógica de intervención de los programas aprobados.</li> <li>• Dificultad para establecer las asignaciones en función de ordenador del gasto.</li> <li>• Las posibilidades de un excesivo fraccionamiento de los proyectos de un programa, en muchos proyectos pequeños, puede tener el riesgo de aumentar los gastos de funcionamiento enmascarados como inversión</li> <li>• La pérdida sistemática de la capacidad del Concejo Municipal de ejercer el control político de forma técnica a los instrumentos de política, que solo pueden ser observados de forma completa con el nivel de proyectos</li> </ul>
Capitalización de las capacidades construidas alrededor del desarrollo del PPR, el diseño de proyectos y los Planes de las Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores de impacto con continuidad: Poner a los ODS como el eje de la evaluación de impacto del Plan es importante, cumple con compromisos nacionales e internacionales y permite comparabilidad de la acción de gobierno con otras entidades territoriales y entre territorios y personas en el municipio, pero es necesario alinear los ODS con la ECV y al índice de Calidad de Vida</li> <li>• Indicadores diferenciales y territoriales: sorprende, que existan indicadores que las secretarías miden de forma diferencial o territorial que el DAP no incluyó, o información que teniéndola el DAP se reveló en las sesiones de estudio que las Secretarías no conocían.</li> <li>• Jerarquías y relaciones entre indicadores: es necesario construir una taxonomía de indicadores que permita revelar las relaciones jerárquicas entre los indicadores de producto, resultado gestión e impacto.</li> </ul>
Estimación lo más realista posible de ingresos y gastos del Plan Cuatrienal.	El OPPCM considera como una mala práctica, el hecho de tener estimaciones excesivamente conservadoras de los ingresos y gastos, lo que producía una cultura de gestión presupuestal en la que se presupuestan las necesidades de recursos de una de dos formas: [a] por debajo de lo necesario para que cuando se presenten las adiciones se ajusten los presupuestos pero no los indicadores; [b] de manera conservadora en la relación indicadores y recursos necesarios, pero de ser así en muy pocas ocasiones se ajustaron al alza los indicadores y cantidades de obra con las adiciones presupuestales.
Riesgos de un presupuesto muy ajustado a la realidad en épocas de alta volatilidad e incertidumbre	Existen probabilidades más altas que en el pasado, de no lograr las ejecuciones de recursos corrientes y/o de recursos de capital, lo que supondría para la alcaldía en la inédita situación de hacer recortes. por la cultura de gestión que ha sido la de recibir las adiciones sin aumentar las metas. Sería deseable tener un plan de adaptación que permitiera marcar programas y proyectos claramente como COVID-19 y poder priorizar en caso de tener que hacer disminuciones.

Requisito del Plan Financiero Analizado	Evaluación OPPCM
Mecanismos de Transversalización del presupuesto	Debe trabajarse en la marcación de los indicadores, de forma tal que sea posible por enfoques y territorios, hacer claridad en la Transversalización. Es necesario que este presupuesto señale desde los indicadores y desde los mecanismos gerenciales ¿Cuál va a ser la estrategia de Transversalización de la administración? Esto es fundamental, en la medida que si secretarías como Juventud o Mujeres pierden espacio presupuestal (participación en el total del presupuesto), por lo menos que las estrategias de Transversalización de los grandes programas sociales, tengan cambios en la forma de ser diseñados, tengan formas de diferenciar la acción y puedan contar con metodologías válidas de marcación y reporte de los avances específicos con respecto a las políticas públicas establecidas y los compromisos internacionales
Dependencia de una sola fuente de financiamiento y aumento de la participación de una sola fuente	El Presupuesto de Medellín es un presupuesto más o menos equilibrado entre tres grandes rubros: fuentes tributarias, Sistema General de Participaciones (SGP) y Excedentes de EPM (recursos de capital). En el largo plazo, debería ser deseable financiarse con corrientes, con recursos ordinarios y no con extraordinarios. Si bien la crisis nos obliga a no tomar la decisión ahora, los sistemas presupuestales más responsables toman los recursos extraordinarios y los ponen en fondos contra-cíclicos y solo para formación bruta de capital.
Posibilidades de ejecución de las fuentes de financiamiento propias: Impuesto de Industria y Comercio	Es una renta muy sensible al nivel de actividad (ingresos brutos), a la disponibilidad de liquidez (hicieron carrera las retenciones y las facturaciones con valores estimados años anteriores) y a la creación de empresas. Por tanto, el impacto de la baja de actividad pronunciada en servicios (Hotelería, Turismo, Educación, actividades turísticas y de entretenimiento, actividad financiera) e industrial crea un escenario de riesgo del recaudo y de dificultad de disminuir la cartera. A ello se suman las reducciones de tarifas que se esperan en los rubros afectados, la declaración sin pago y la liquidación de empresas son grandes riesgos. Tiene la ventaja de la cultura de pago y de los beneficios de un sistema de recaudo mejorado
Posibilidades de ejecución de las fuentes de financiamiento propias: Impuesto Predial Unificado	La política de pago anual fue exitosa para el recaudo de los impuestos de 2020 en los primeros dos meses. La situación económica aumenta la desocupación, el impago y por tanto el valor catastral. El concejo tiene pendiente el análisis de una renovación que lleva 2 años de retraso y que deberá ser modificada para registrar las disminuciones de avalúos, con un impacto duradero en las finanzas municipales. De no adoptar los nuevos avalúos catastrales reducidos, habría que compensar la disminución por la vía de las tarifas que sería un proceso menos justo porque existen inmuebles que mantienen su valor debido a condiciones prediales específicas, mientras que con la reducción tarifaria se reduce a todos sin distinción.
Posibilidades de ejecución de las fuentes de financiamiento propias: Sobretasa a la gasolina	El más sensible a la cuarentena, y posiblemente el que más rápido se recupere ante cualquier disminución de la rigurosidad de las medidas de confinamiento. En el mediano plazo podría presentar un aumento de los recursos por mayor propensión al uso de vehículo particular, así mismo de las externalidades asociadas a polución y congestión <b>Propuesta:</b> Podrían utilizarse estos recursos negociados con el gobierno nacional (desahorro), así como, los previsibles mayores recaudos por mayor utilización de vehículo particular para apoyar al Metro y los transportadores formales en la disminución previsible del uso del transporte masivo, público colectivo y público individual.
Posibilidades de ejecución de fuentes alternativas: cofinanciación	Cofinanciación: El principal proyecto de esta administración, y uno de los proyectos más grandes que la ciudad aboca es la construcción de la línea de metro de la avenida ochenta. Este sistema que tiene un costo estimado a 2019 de 2.4 billones de pesos (Tramo 1 y 2), se financiaría con vigencias futuras de Medellín por 14 años (2021-2034) y por vigencias futuras de la nación de 6 años (2024-2029).  La dificultad de este proyecto y de la certeza de los recursos de la nación tiene que ver con: [a] la nación solo tendrá obligación de empezar a girar recursos a partir del 2024, y cualquier aporte anticipado crearía una presión alta sobre el PAC de la nación que ya tiene serios problemas de financiación de sus propias fuentes; [b] la tradición de los compromisos de la nación con la ciudad ha sido la de la morosidad y la demora en los

Requisito del Plan Financiero Analizado	Evaluación OPPCM
	relativamente pocos recursos de cofinanciación que la ciudad ha conseguido de la nación. Adicionalmente, el municipio tendrá una presión de liquidez para cubrir los compromisos de financiación del Metro, a sabiendas que los recursos que quedaron de anteriores administraciones no son suficientes para honrar el compromiso de cofinanciación local.
Posibilidades de ejecución de fuentes alternativas: enajenación de activos	Existe gran incertidumbre en torno al valor, voluntad de compra de Tigo y/o terceros, y fechas del desembolso. Esta valoración preliminar sin banca de inversión y sin conocer las condiciones del mercado de TELCO en medio y después de la pandemia, ponen presión esencialmente sobre una decisión que debe pasar por el concejo. Es necesario establecer un monto cierto que podría ser menor, y salir a buscar oferentes con intenciones firmes. Existe un importante riesgo con las enajenaciones en la ciudad de Medellín, y es que la experiencia ha demostrado que los objetivos de las enajenaciones no se han dirigido a las justificaciones de las mismas, como sucedió con la Venta de la participación del Municipio a través de EPM en ISAGEN que se justificó en que serían los recursos de cofinanciación Metro. De esa venta, solo quedan 100.000 millones de pesos para intercambios viales que hacen parte del proyecto de la 80 pero que valen mucho más.
Posibilidades de ejecución de fuentes originadas en recursos de capital: endeudamiento	El espacio de endeudamiento para 2020-2023: es muy restringido, este plan busca enfrentar dos retos a la vez. Por un lado, disminuir el saldo de la deuda tomando menos deuda que los gobiernos anteriores, solo tomaría como deuda nueva un 20% del saldo actual (en el 2012-2015 se tomó un 96% de deuda más con respecto al saldo y en el 2016-2019 un 90% más de deuda con respecto al saldo). Por otro lado, se quiere enfrentar la crisis económica más grande de la historia de Colombia en 100 años rediciendo los recursos de deuda. Si bien hacer más sostenible la deuda es loable, y debe ser un objetivo permanente de las finanzas públicas, la dificultad radica en querer hacerlo cuando más gasto e inversión contra-cíclica se requiere. Es por ello que, no es comprensible que la ciudad permita que los recursos de enajenación se destinen a usos diferentes a los previstos de inversión, debido a que ello ocasiona que exista más presión sobre la deuda y el fraccionamiento del uso de esta fuente en pequeños proyectos con menor impacto social.
Posibilidades de ejecución de fuentes originadas en recursos de capital: Excedentes EPM	Recursos de EPM son extraordinarios y de capital: Cabe recordar que Medellín ha hecho un tratamiento de esta fuente como una fuente ordinaria, cuando a todas luces es una fuente extraordinaria. En teoría, los recursos de EPM solo deberían ir a aplicaciones que tuvieran un sentido intergeneracional, debido además a que una buena parte de las utilidades proviene del negocio de generación en grandes hidroeléctricas que genera impactos ambientales y sociales considerables en las regiones que se produce, y estos servicios ambientales son transferidos hacia Medellín que los usa en ocasiones como recursos para financiar gasto ordinario. Debería solo ir a inversiones en formación de capital bruto que genere empleo y crecimiento futuro. Reducción recursos de EPM frente al MFMP: El MFMP 2020-2029 presentado en el Concejo en 2019, estableció un valor de transferencias para 2020-2023 de 7,1 billones de pesos, y el plan financiero del PDM 2020-2023 lo determinó en 6,6 billones. Esto se debió a la clasificación contable de los recursos obtenidos por el reconocimiento de las pólizas de seguro de Hidroituango  Exposición al riesgo de COVID-19: Se genera una alarma por el impacto que la crisis del COVID-19 podría tener en relación a los resultados de la compañía debido a: [a] baja en la Demanda por el confinamiento de los grandes consumidores; [b] aumento d de las inversiones no previstas para reconexión, y por el no cobro de intereses; [c] dificultad para recuperación de cartera y aumento de la deuda; [d] hidrología que llevará a generar con térmica y por tanto a contener la generación hidroeléctrica;
Posibilidades de ejecución de fuentes originadas en recursos de capital: Excedentes EPM	Exposición al riesgo de Hidroituango: Existe incertidumbre por [a] monto de los Ingresos originados en seguros, [b] los sobrecostos del proyecto por nuevas contingencias, [c] la incertidumbre de la entrada en operación, [d] el impacto de las decisiones judiciales que empezarán a tomar tribunales por demandas de las afectaciones; [e] alto nivel de incertidumbre frente a decisiones de la ANLA.

Requisito del Plan Financiero Analizado	Evaluación OPPCM
	<p>Nivel del Impacto de Caribe-Mar: La adjudicación de la operación del bloque de comercialización, distribución y transporte de Caribe Mar tiene el potencial de generar pérdidas o necesidades de inversión mayores debido a: [a] Costos incierto de la gestión social sobre todo en época de crisis; [b] construcción de la cultura de pago de las instituciones públicas y de los clientes privados; [c] Necesidades de inversión por encima de lo estimado o por la conflictividad social.</p> <p>Rentabilidad de las inversiones en el extranjero: los precios de compra y los riesgos asociados a las regulaciones nacionales. La rentabilidad de esos recursos podría ser mayor en capturar oportunidades locales de renovables y economía verde, de forma que se pudiera aplicar recursos en acompañar la expansión de generación distribuida, con la generación de empleos en el montaje, asesoría y mantenimiento.</p> <p><b>Propuesta:</b> Planes de adaptación al cambio climático: se trataría de aprovechar recursos de EPM para realizar inversiones en generación distribuida, renovables, reconversión tecnológica de empresas, reemplazo de tecnologías a movilidad sostenible. La venta de activos en el exterior de baja rentabilidad podría financiar apalancamiento de inversión y creación de un mercado local de Bonos Verdes. Debería existir meta de generación distribuida para desconectados y reconversión de tecnologías de vehículos y empresas.</p>
<p>Financiación con fuentes alternativas de ingresos, no comprendidas en le Plan Financiero: Fiscalidad de la economía digital</p>	<p><b>Fiscalidad de la economía digital:</b> Las extraordinarias ganancias que están obteniendo los mercados oligopólicos de la tecnología, deben tener cargas nacionales que permitan financiar el desarrollo tecnológico local y las externalidades negativas de estas plataformas.</p> <p><b>Propuesta:</b> Medellín fue la primera ciudad de Colombia que generó una regulación fiscal para la economía digital que contiene incentivos que se deben aprovechar, asegurando el fortalecimiento de una de las primeras iniciativas nacionales de aplicación de tecnologías de 4ª. Revolución Industrial, la unidad de Inteligencia fiscal del municipio de Medellín</p>
<p>Financiación con fuentes alternativas de ingresos, no comprendidas en el Plan Financiero: Instrumentos de financiación del POT</p>	<p><b>Instrumentos de financiación del POT:</b> El costo del Metro de Medellín (Líneas A y B) significó la inversión pública más grande de la historia de la ciudad dentro de la ciudad. Sin embargo, quienes capturaron la renta a través de plusvalías inmerecidas, fueron en su mayoría los privados dueños de predios y los usuarios del sistema.</p> <p>Los beneficios para los usuarios son deseables, pero los beneficios de las plusvalías inmerecidas no fueron capturados por el municipio. La estructuración del metro de Bogotá y el diseño de las estaciones que crean espacios comercializables en los que el Metro es operador, comercializador o banco de tierras, son la demostración que los instrumentos de financiación del POT son la base para hacer obra pública sin sacrificar la inversión en otras áreas.</p> <p><b>Propuesta:</b> Debe asegurarse que la Agencia de APP, el Metro, ISVIMED, Terminales de Transporte y EPM, creen una mesa de trabajo de gestión predial del proyecto de la 80, que asegure recursos por uso de instrumentos del POT que disminuyan la presión sobre las fuentes tradicionales. El metro debe tener un mayor protagonismo en gestionar de forma novedosa recursos, y no depender por completo de la financiación del Municipio de Medellín.</p>
<p>Financiación con fuentes alternativas de ingresos, no comprendidas en el Plan Financiero: Transporte no sostenible</p>	<p>Fiscalidad a la movilidad no sostenible: Es previsible que el uso del vehículo particular pos-COVID-19 se aumente, y el transporte público va a perder usuarios. Se requiere crear mecanismos para desestimular en el largo plazo los vehículos contaminantes y financiar la expansión del sistema de transporte público y su confort, con una triple aproximación al uso de vehículos contaminantes y sus externalidades: [a] tasas de congestión, [b] encarecimiento del parqueo y [c] cargas a la contaminación.</p> <p>Existe una gran oportunidad de estimular la Bicicleta y los vehículos de Movilidad Individual, alrededor de las cuales pueden usarse los recursos recaudados, para financiar el cambio de la pirámide de movilidad.</p>

Requisito del Plan Financiero Analizado	Evaluación OPPCM
Establecimiento de prioridades de gasto, en caso de subejecuciones	<p>Insistir en la necesidad de un plan de adaptación dentro de la parte general del plan, que en el marco de las líneas establecidas por la administración, señale, cuáles de los programas y proyectos tienen marcación COVID-19:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud: fortalecimiento institucional, compra de equipos, pago de salarios, compra de insumos, anticipo de recursos para funcionamiento de hospitales.</li> <li>• Subsidios a los servicios públicos: asumir el pago de servicios públicos y costos de reconexión, así como, aplazar el cobro de obligaciones vencidas.</li> <li>• Subsidios a la alimentación: para poblaciones en condición de calle, para personas en condición de vulnerabilidad, personas en la informalidad sin ingresos.</li> <li>• Apoyo para mantener el sistema empresarial (en especial las MIPYMES).</li> <li>• 5. Generación de empleos asociados a la obra pública y la generación de bienes públicos.</li> </ul>
Prioridades de mecanismos de aplicación de recursos de emergencia	<p>La inversión en obra pública tiene un multiplicador alto, porque crea bienes públicos y rentabilidad, la dificultad es lograr surtir el proceso de estructuración a la velocidad necesaria para que los efectos en el empleo de corto plazo y el consumo sean potentes. Si bien los subsidios monetarios son necesarios, debe sopesarse su duración y la calidad de la focalización. La evidencia económica demuestra que los bienes públicos son socialmente más rentables en el largo plazo, es decir, que debe privilegiarse la inversión en obras y servicios públicos intensivos en mano de obra, por sobre los subsidios permanentes sin compensación.</p> <p>La discusión en la unión europea es por qué tipo de gasto de emergencia hacer. Los ingresos por ciudadanía son necesarios en el largo plazo, sobre todo ante la informalidad. Sin embargo, para la formalidad, el apoyo en el pago de nóminas impide que las compañías se liquiden y generen daños muy difíciles de recuperar sobre todo en el tejido empresarial de MYPIMES.</p> <p>En caso de no poder entregar fondos a las compañías en especial a las MYPIMES, es necesario poner recursos en fondos de garantías nacionales o regionales para apalancar créditos blandos y apoyo para el pago de nóminas. Las garantías son un mecanismo expedito para que los bancos de primer piso entreguen con tranquilidad créditos avalados por el municipio. Esto es particularmente importante cuando las condiciones para desembolsar los créditos se hacen más gravosas por el riesgo de impago</p>
Gastos de Funcionamiento enmascarados de inversión	<p>Es fundamental que el Concejo de Medellín con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Evaluación y Control, así como, con la Contraloría General de Medellín, creen una iniciativa de control permanente de los gastos de funcionamiento que son registrados como inversión. La inversión genera bienestar social inmediato o mediato a los ciudadanos, sin embargo, alguna parte de la subcontratación, la firma de contratos sombrilla con operadores que se constituyen en secretarías a la sombra, significan la disminución efectiva de recursos aplicados en los territorios y en los beneficiarios</p>