

**EL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2012-2015
“ANTIOQUIA LA MÁS EDUCADA” Y SU CONTRIBUCIÓN
AL BIENESTAR Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ANTIOQUEÑA:
MEDICIÓN CON INDICADORES CLAVES DE RESULTADO**

**WILLIAM OSPINA NARANJO
JUAN ESTEBAN VILLEGAS ARISTIZÁBAL**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GERENCIA DE EMPRESAS SOCIALES PARA LA INNOVACIÓN
SOCIAL Y EL DESARROLLO LOCAL
MEDELLÍN
2012**

**EL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL 2012-2015
“ANTIOQUIA LA MÁS EDUCADA” Y SU CONTRIBUCIÓN
AL BIENESTAR Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ANTIOQUEÑA:
MEDICIÓN CON INDICADORES CLAVES DE RESULTADO**

**WILLIAM OSPINA NARANJO
JUAN ESTEBAN VILLEGAS ARISTIZÁBAL**

**Investigación realizada para optar al título de
Magíster en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el
Desarrollo Local**

**Asesor:
PhD MARIO ENRIQUE VARGAS SÁENZ**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GERENCIA DE EMPRESAS SOCIALES PARA LA INNOVACIÓN
SOCIAL Y EL DESARROLLO LOCAL
MEDELLÍN
2012**

*A los habitantes marginados y excluidos del
departamento de Antioquia,
que a la espera de una respuesta positiva y oportuna
a la solución de sus necesidades,
aún mantienen viva la esperanza
en una efectiva gestión pública
que contribuya a mejorar su calidad de vida.*

AGRADECIMIENTOS

Los investigadores expresan su gratitud a:

Mario Vargas Sáenz, PhD, porque con su ética, profesionalismo y eficaz acompañamiento, contribuyó invaluablemente a la materialización de esta investigación.

La Universidad EAFIT Llanogrande, por abrir espacios de avanzada en los que se compartieron conocimientos, experiencias y enseñanzas con el objeto de contribuir a la realización de este trabajo que derivará en mayores niveles de bienestar para los habitantes del departamento de Antioquia.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA	17
2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA	26
3. ESTRUCTURA DEL PLAN DE DESARROLLO DE ANTIOQUIA 2012-2015	77
4. ANÁLISIS A LA GESTIÓN: PROGRAMAS E INDICADORES DE RESULTADO	128
5. CONCLUSIONES	206
BIBLIOGRAFÍA	222
ANEXOS	¡Error! Marcador no definido.

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Matriz de necesidades	43
Tabla 2. Matriz de necesidades y satisfactores	46
Tabla 3. Violadores o destructores	48
Tabla 4. Pseudo-satisfactores	48
Tabla 5. Satisfactores inhibidores	49
Tabla 6. Satisfactores singulares	50
Tabla 7. Satisfactores sinérgicos	50
Tabla 8. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 1. Antioquia Legal	81
Tabla 9. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 2. La educación como motor de la transformación de Antioquia	85
Tabla 10. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 3. Antioquia es segura y previene la violencia	90
Tabla 11. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 4. Inclusión social	92
Tabla 12. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 5. Antioquia es verde y sostenible	96
Tabla 13. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 6. Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá	99

Tabla 14. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 7.	
Antioquia sin fronteras	101
Tabla 15. Análisis del componente “En Antioquia no se pierde un peso” – Línea 1	134
Tabla 16. Análisis del componente Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz – Línea 1	135
Tabla 17. Análisis del componente La legalidad en la escuela – Línea 1	136
Tabla 18. Análisis del componente Promoción de la legalidad en campos estratégicos – Línea 1	137
Tabla 19. Análisis del componente Antioquia entiende la legalidad – Línea 1	140
Tabla 20. Formulación de indicadores de resultado – Línea 1	143
Tabla 21. Análisis del componente Educación con calidad para el siglo XXI – Línea 2	144
Tabla 22. Análisis del componente Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento – Línea 1	148
Tabla 23. Análisis del componente Cultura Antioquia – Línea 2	150
Tabla 24. Análisis del componente Antioquia en un mismo equipo – Línea 2	152
Tabla 25. Formulación de indicadores de resultado – Línea 2 componente 1	154
Tabla 26. Formulación de indicadores de resultado – Línea 2 componente 2	156
Tabla 27. Formulación de indicadores de resultado – Línea 2 componentes 3 y 4	157
Tabla 28. Análisis del componente La seguridad: un asunto de todos – Línea 3	158

Tabla 29. Análisis del componente Entornos protectores que previenen la violencia – Línea 3	160
Tabla 30. Análisis del componente Una justicia cercana y oportuna – Línea 3	161
Tabla 31. Análisis del componente Derechos Humanos y atención a víctimas con horizonte de reconciliación – Línea 3	161
Tabla 32. Formulación de indicadores de resultado – Línea 3 componentes 1 a 4	164
Tabla 33. Análisis del componente Condiciones básicas de bienestar – Línea 4	166
Tabla 34. Análisis del componente Participación para el desarrollo – Línea 4	169
Tabla 35. Análisis del componente Generación con garantía de derechos – Línea 4	171
Tabla 36. Análisis del componente Mujeres protagonistas del desarrollo – Línea 4	175
Tabla 37. Análisis del componente Población incluida – Línea 4	177
Tabla 38. Formulación de indicadores de resultado Línea 4 componente 1	181
Tabla 39. Formulación de indicadores de resultado Línea 4 componentes 2 y 3	182
Tabla 40. Formulación de indicadores de resultado Línea 4 componentes 4 y 5	183
Tabla 41. Análisis del componente Gestión ambiental del territorio – Línea 5	185
Tabla 42. Análisis del componente Producción sostenible – Línea 5	187
Tabla 43. Análisis del componente Infraestructura sostenible – Línea 5	188

Tabla 44. Formulación de indicadores de resultado – Línea 5 componentes 1, 2 y 3	190
Tabla 45. Análisis del componente Institucionalización y buen gobierno para construir confianza – Línea 6	192
Tabla 46. Análisis del componente Desarrollo social para la dignidad y la inclusión – Línea 6	193
Tabla 47. Análisis del componente El mar como eje de desarrollo económico y competitividad – Línea 6	194
Tabla 48. Análisis del componente Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración – Línea 6	195
Tabla 49. Formulación de indicadores de resultado – Línea 6 componentes 1 a 4	198
Tabla 50. Análisis del componente Antioquia internacional – Línea 7	200
Tabla 51. Análisis del componente Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial – Línea 7	201
Tabla 52. Formulación de indicadores de resultado Línea 7 componentes 1 y 2	204

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. Políticas públicas adoptadas para el Departamento de Antioquia	230
ANEXO B. Análisis general realizado por el Diputado de la Asamblea Juan Esteban Villegas al proyecto Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015	246
ANEXO C. Algunas expresiones ilustrativas que complementan el análisis al Plan de Desarrollo	252

RESUMEN

Este trabajo pretende denotar el nuevo concepto de gestión al que confluyen la finalidad, los objetivos y los programas y proyectos públicos, entre otros. Los problemas aquí planteados están constituidos: primero, en la falta de una cabal comprensión del concepto y segundo, en el desconocimiento de una adecuada medición de los resultados. Para la realización de esta investigación se abordaron conceptos teóricos, de planificación, de gestión y de enfoques de desarrollo con visión humanista, que permitieron un análisis integral al Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más Educada”, aplicado a su estructura, a su marco programático y a la coherencia en la búsqueda de soluciones a los problemas principales definidos y priorizados de Antioquia.

Para analizar el Plan se priorizaron, en articulación con la cadena de valor de la gestión, los programas, y sus correspondientes indicadores de resultado, teniendo claridad sobre su línea base, punto de partida y su meta al 2015, punto de llegada. Finalmente se deducen unas conclusiones y se formulan recomendaciones prácticas.

Palabras clave: Gestión, desarrollo, resultados, programas, indicadores, medición, bienestar colectivo.

ABSTRACT

This work intends to highlight the new concept in management in which, goal, objectives and programs and public projects, amongst others, converge. The issues raised here consist in: firstly, a lack of a proper understanding and secondly, a lack of knowledge on an adequate performance measurement. To carry out this research, theoretical concepts in planning, in management, and in focusing on development with a humanistic vision were approached, which allowed an integral analysis to the Development Plan 2012-2015 “Antioquia, la más educada”, applied to its structure, to its program framework and to the consistency in the search for solutions to the major problems of Antioquia, defined and prioritized.

In order to analyze the Development Plan, programs and its corresponding performance indicators were prioritized, having clarity on its baseline, starting point and goal by 2015, which is the arrival point. Finally, conclusions are deduced and practical advices are given.

Key words: management, development, results, programs, indicators, measurement, collective welfare

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia establece que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”¹. El más relevante, legitimado y portentoso instrumento del que dispone el Estado (en sus diferentes niveles) para procurar el logro de su finalidad es el Plan de Desarrollo cuatrienal, instrumento de gestión, de contenido programático y financiero, donde se determina el diagnóstico del territorio y su población, los objetivos, las estrategias, los programas y los proyectos, cuya materialización, se supone, derivará en mejores niveles de bienestar, de desarrollo, en los destinatarios de la acción pública. Es una premisa irrefutable desde la concepción teórica, desde lo establecido en la Constitución y en la Ley y desde la aspiración y confianza ciudadana, ésta última venida a menos.

Pero lo que entraña una gran dificultad es, en primer lugar la ausencia de una clara comprensión del concepto y alcance del término Desarrollo y en segundo lugar, cómo medir adecuadamente, en un lapso de tiempo tan corto, los mejores niveles de bienestar y la mejora en la calidad de vida de la población que habita el territorio antioqueño, de tal suerte que se demuestre si efectivamente durante el cuatrienio la propuesta aprobada permite niveles mayores de desarrollo o, por el contrario, continuidad en la agudización de los problemas sociales ante el crecimiento de la población vulnerable y excluida, privada de sus derechos fundamentales. O las acciones públicas serán tan frágiles, que no logran, al menos, contener el crecimiento de la magnitud de los problemas. O mecanismos existentes y adoptados por Ordenanzas como las políticas públicas, no se implementan y miden como verdaderos caminos para la resolución de problemas de ciertos grupos poblacionales. Estas incertidumbres no resueltas retrasan y dificultan los avances efectivos que espera la sociedad como consecuencia de la gestión pública.

La gestión se define como “las acciones conducentes al logro de objetivos”². Esos objetivos predeterminados encuentran su origen en un riguroso y participativo proceso de planeación.

Se colige de la anterior reflexión que la gestión pública son las acciones conducentes al logro de la finalidad y de los objetivos públicos. La finalidad pública es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y

¹ PUEBLO DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Editorial Legis, 2007. Artículo 366.

² ALLES, Martha Alicia. Diccionario de términos de recursos humanos. Buenos Aires: Granica, 2011. P. 200.

los objetivos públicos son la “convivencia pacífica; el desarrollo social; el crecimiento económico; la sostenibilidad ambiental y el desarrollo institucional”³.

El instrumento marco de gestión a través del cual el Estado confía lograr la finalidad y los objetivos es el Plan de Desarrollo cuatrienal. En él se consignan las estrategias, los programas y proyectos y los recursos financieros con el propósito de alcanzar mayores niveles de bienestar, mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Es la búsqueda permanente de cada nuevo gobierno... cada cuatro años... con la promesa de generar desarrollo. Pero, en este caso particular, del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, cabe preguntarse si ¿tiene un claro enfoque de desarrollo, una estructura adecuada para su materialización gradual, una línea base, indicadores y metas al 2015 que deriven en verdaderas acciones de bienestar y no en la simple realización de acciones aisladas, dispersas, sin posibilidad de medición adecuada y por consiguiente de indefinición frente a la verdadera contribución en el logro de mayores niveles de desarrollo? Con la propuesta presentada y aprobada en el Plan de Desarrollo 2012-2015, según las metas definidas, ¿cómo se espera que esté Antioquia y su población al concluir estos cuatro años? ¿Qué se puede mejorar en la estructura, los indicadores y las metas, para hacer una adecuada medición del verdadero impacto que se espera sea generado como consecuencia de la implementación o materialización del Plan? Sin soslayar lo anterior, esto último constituye el mayor valor agregado del presente trabajo, puesto que presenta utilidad no sólo en este caso específico, sino que además tiene la posibilidad de servir como referente para la planeación pública y para los planes de desarrollo municipales.

Se pretende en esta investigación el logro de un objetivo general planteado, consistente en determinar, desde el enfoque multidimensional del Desarrollo y desde los problemas esenciales de Antioquia, la manera como el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”, espera impactar positivamente la mejora en la calidad de vida de los antioqueños, acudiendo, para la obtención del fin primordial, a la realización de las siguientes acciones:

- Identificar, exponer y analizar la estructura del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”.
- Relacionar la estructura del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, su línea base, sus indicadores y metas, con el concepto y enfoque multidimensional del Desarrollo.
- Validar, controvertir y proponer mejoras en los indicadores claves de resultado, que permiten medir adecuadamente lo que se espera lograr al año 2015 en mayores niveles de bienestar de la población antioqueña, como

³ DOMÍNGUEZ G., Gerardo y LONDOÑO H., Olga Lucía. Control Interno: Una Herramienta Gerencial. Medellín: Biblioteca Jurídica DIKE, 2001. P. 43.

consecuencia de la ejecución del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”.

- Conceptuar sobre el real avance que se espera lograr, según indicadores y metas ajustados, en la mejora de las condiciones sociales de la población más pobre de Antioquia, como consecuencia de la ejecución del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”.
- Recomendar sobre el foco de acción que debe orientar la formulación, ejecución, control y evaluación de los planes de desarrollo: prevalencia de los indicadores de resultado, sobre los indicadores de producto, teniendo en cuenta que:

El departamento de Antioquia comprende un territorio de 63.612 kilómetros cuadrados, ordenado en nueve subregiones y 26 zonas, habitado por seis millones ciento cincuenta mil 6.150.000 habitantes, el 48,24% hombres y el 51,76% mujeres. Según la última Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2011 revelada por el Dane el 17 de abril de 2012, el 41,2% de los jefes de hogar en Antioquia se consideran pobres y más de la mitad de las familias antioqueñas 54,5%, considera que los ingresos solo alcanzan a cubrir los gastos mínimos.

Al detallar mejor el territorio antioqueño es posible observar que de las nueve subregiones en las que se haya dividido, la subregión central o Valle de Aburrá que la conforman 10 municipios, concentra el 59% de la población total del departamento y el resto de la población (41%) habita en los otros 115 municipios.

Pero esa altísima concentración poblacional en el Valle de Aburrá denota una preocupación mayor, cuando se revisan las condiciones de vida, los indicadores sociales de la población que habita esta subregión, y se comparan con los indicadores sociales calamitosos de los pobladores de las ocho subregiones restantes:

El índice de calidad de vida 2011 para el Valle de Aburrá es del 72,34% mientras que para la subregión de Urabá es del 54,10%; subregión del Magdalena Medio con el 59%; el Bajo Cauca 55,09%; el Nordeste con 56,72%; la subregión del Norte con 58,78%; Occidente con 56,78%; Oriente con 62,85% y la subregión del Suroeste con el 58,79%.

Si la medición se realiza a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-, el Valle de Aburrá presenta un indicador del 12% que contrasta con un índice del 58% en la subregión del Bajo Cauca, del 54% en la subregión de Urabá y del 50% en el Occidente Antioqueño.

Y si se trata de advertir las condiciones de miseria, el Valle de Aburrá expone un indicador del 2,5% mientras que la subregión del Bajo Cauca presenta el 30% y Urabá el 28%.

Estos datos coincidentes de fuentes diversas, ratifican los altísimos niveles de inequidad, de pobreza y de exclusión que afectan a 2.500.000 antioqueños y antioqueñas.

Como respuesta a esta dramática situación y por corresponder a su competencia constitucional y legal, el Departamento de Antioquia, como ente territorial, orientado por el Gobernador, máxima autoridad del nivel ejecutivo departamental y legitimado popularmente por la decisión ciudadana mayoritaria que lo exaltó a tal dignidad, ha construido, formulado, analizado y aprobado el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”, como instrumento de gestión, programático y financiero, que busca a través de sus acciones mejorar los niveles de desarrollo, de bienestar colectivo, de disminución de las condiciones de inequidad, de pobreza y de exclusión de la población antioqueña.

Fundamentados en lo descrito en precedencia y en los conocimientos adquiridos a lo largo de la Especialización en Gerencia de Entidades de Desarrollo Social y la Maestría en curso de Gerencia de Empresas Sociales para la innovación social y el desarrollo local, y con el propósito de contribuir a determinar el real alcance del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, desde la concepción multidimensional del Desarrollo, desde una buena línea base, ya sea porque la tenga bien definida el Plan o porque exista la necesidad de mejorarla, desde la matriz de indicadores esenciales de resultado que enseñen la meta al año 2015, se ha propuesto este trabajo de grado como un aporte práctico y valioso no sólo a los intereses de la gestión del Departamento de Antioquia en su búsqueda de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, sino además como una propuesta que sirva de referente a la planeación pública y a los municipios de Antioquia. El alcance del trabajo también pretende denotar la manera como en el Plan de Desarrollo se aborda y mide la implementación de las políticas públicas, adoptadas mediante ordenanzas por la Asamblea Departamental en relación con grupos poblacionales tradicionalmente excluidos.

Para realizar este trabajo se elaboró un diseño metodológico consistente en:

- ✓ Hacer una revisión de bibliografía sobre Planes de Desarrollo: su conceptualización, fundamentación legal, estructura, componentes y alcances.
- ✓ Determinar el concepto de Desarrollo y su evolución desde la postura histórica y académica de diversos pensadores.
- ✓ Estudiar la presentación, revisión y análisis al proyecto Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”.

- ✓ Hacer un análisis al Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”: enfoque sobre pobreza, desigualdad, grupos vulnerables, diagnóstico, línea base, concepto de desarrollo, propuestas programáticas, adopción e implementación de políticas públicas, indicadores de producto y de resultado, metas.
- ✓ Desde los indicadores claves de resultado, unos validados, otros mejorados y otros propuestos, y bajo el enfoque multidimensional del Desarrollo, hacer en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada” un análisis para determinar el avance esperado en la calidad de vida de los antioqueños.
- ✓ Formular unas conclusiones tanto desde lo cuantitativo como de lo cualitativo.

Generalmente los resultados de la gestión de los gobernantes es expuesta a través de un listado amplio y generoso de acciones llevadas a cabo: escuelas nuevas, dotaciones realizadas, vías mantenidas y construidas, capacitaciones impartidas, reformas locativas realizadas, niños y niñas alimentados, pacientes atendidos, etc. Pero estas acciones, que son medios, ¿están articuladas, visibilizadas y medidas frente a los fines? En no pocas circunstancias la respuesta es negativa. Por eso se encuentran resultados en las gestiones con grandes contradicciones: nuevas escuelas y más desescolarizados; muchas horas de capacitación y mayores ineficiencias; viviendas mejoradas y déficits crecientes...

Una aproximación, desde el Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015, con el fin de descubrir estos aciertos y desaciertos, justifica el esfuerzo.

1. LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA

Colombia por voluntad de sus ciudadanos y ciudadanas se ha organizado en la forma de un Estado Social de Derecho, definido y consagrado así en la Constitución Política de 1991 en su artículo primero: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”⁴.

Coherente con esta realidad jurídica denota la Carta Magna los derechos fundamentales, como el derecho a la vida; ningún sometimiento a desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles; todas las personas nacen libres e iguales ante la ley; ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; el derecho a la intimidad personal y familiar y al buen nombre; derecho al libre desarrollo de la personalidad; libertad de conciencia y libertad de cultos, etc; los derechos sociales, económicos y culturales, como la protección integral de la familia, la equidad de género, la seguridad social, derecho a vivienda digna, el deporte y la recreación, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la educación, el acceso a la cultura, etc; y los derechos colectivos y del ambiente, como el derecho que tienen las personas a gozar de un ambiente sano, el manejo y aprovechamiento planificado de los recursos naturales, protección de la integridad del espacio público, etc; todos bajo la tutela del Estado en procura de su salvaguarda.

Y la caracterización social del Estado implica la búsqueda permanente del bienestar general, del mejoramiento de la calidad de vida, del progreso de la población que habita el territorio; esto es la finalidad del Estado, según se lee en el artículo 2 de la Constitución Política: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”⁵.

Los conceptos de mejoramiento de la calidad de vida, bienestar general y progreso, entre otros, están expuestos a diversas definiciones, interpretaciones o percepciones. En lo que sí pareciera existir mayor consenso es en el camino

⁴ PUEBLO DE COLOMBIA. Op., cit, artículo 1.

⁵ Ibíd., Artículo 2.

previo que debe recorrerse para procurar acertar en la búsqueda y el logro de esa mejora en la calidad de vida de los habitantes de un territorio. Ese camino previo, que en sentido mayoritario ha puesto de acuerdo a líderes y dirigentes es el de la planificación, que para el caso colombiano está direccionada por el Departamento Nacional de Planeación, acogiendo a una aproximación de conceptos debidamente estructurados, así:

Planificar es prever y decidir hoy las acciones que transformarán la situación actual (línea de base) en una situación futura deseada y posible, utilizando eficiente y racionalmente los recursos disponibles.

La planificación es un proceso continuo que busca aprovechar las oportunidades, reducir o mitigar las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, dar soluciones a problemas y atender las necesidades, a través de estrategias que de manera eficiente apunten al cumplimiento de metas y objetivos.

La planificación es importante porque transforma la intención en acción y permite vislumbrar los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en ellos. En este sentido, la planificación tiene la responsabilidad de las repercusiones futuras de las decisiones asumidas en el momento⁶.

La expresión más concreta de la planificación es lo que el país ha llamado el Plan de Desarrollo. La misma norma constitucional propicia su nacimiento y obligación jurídica dentro del Estado Social de Derecho cuando ordena:

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades pùblicas del orden nacional. En la parte general se señalaràn los propòsitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones pùblicas contendrà los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pùblica nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo⁷.

⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP y MINISTERIO DE CULTURA. El proceso de planificación en las entidades territoriales: El Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2007. P. 9.

⁷ PUEBLO DE COLOMBIA. Op. cit., artículo 339.

Y en relación con las instancias de Planeación, la misma norma establece:

Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación⁸.

Esta primera definición desde lo nacional, no se detiene, ni en la norma ni en su presentación, a explicitar la definición, características, componentes y alcance del término desarrollo.

El marco nacional constitucional sobre la obligatoriedad de la existencia de un Plan de Desarrollo es expuesto con mayor concreción por el Congreso de Colombia⁹ a través de la expedición de la Ley 152 de julio de 1994, conocida como Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

La norma en mención reafirma para el nivel nacional, entre otros aspectos, la conformación y contenido del Plan Nacional de Desarrollo tanto en su parte general como en su plan de inversiones, así como la figura de los presupuestos plurianuales.

Y para el nivel territorial (departamentos, distritos y municipios), establece que “los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley”¹⁰.

⁸ *Ibíd.*, artículo 340.

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 152 de 1994. Santafé de Bogotá: Diario Oficial N.º. 41.450 del 19 de julio de 1994. Artículos 4-7.

¹⁰ *Ibíd.*, artículo 31.

Lo más relevante para los efectos de este trabajo, sin perjuicio de la rigurosidad jurídica y técnica que deben estar presentes, es entender y validar que “el Plan de Desarrollo es el instrumento rector de la planeación nacional y territorial, que sirve como fundamento normativo de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para el desarrollo integral y sustentable del país, que responden a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno”¹¹, sustentados en la Ley 131 de 1994, así:

Artículo 1o. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”. [...] y Artículo 3o. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva o, en su defecto, las administraciones departamentales o municipales ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación¹².

Tanto el DNP como la Escuela Superior de Administración Pública y el Ministerio de Cultura, amplían el concepto y los componentes de un plan de desarrollo.

De esta manera, el plan de desarrollo es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un periodo de gobierno; en éste se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley.

Un plan de desarrollo es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible. Es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población¹³.

¹¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP y MINISTERIO DE CULTURA. Op. cit., p. 21.

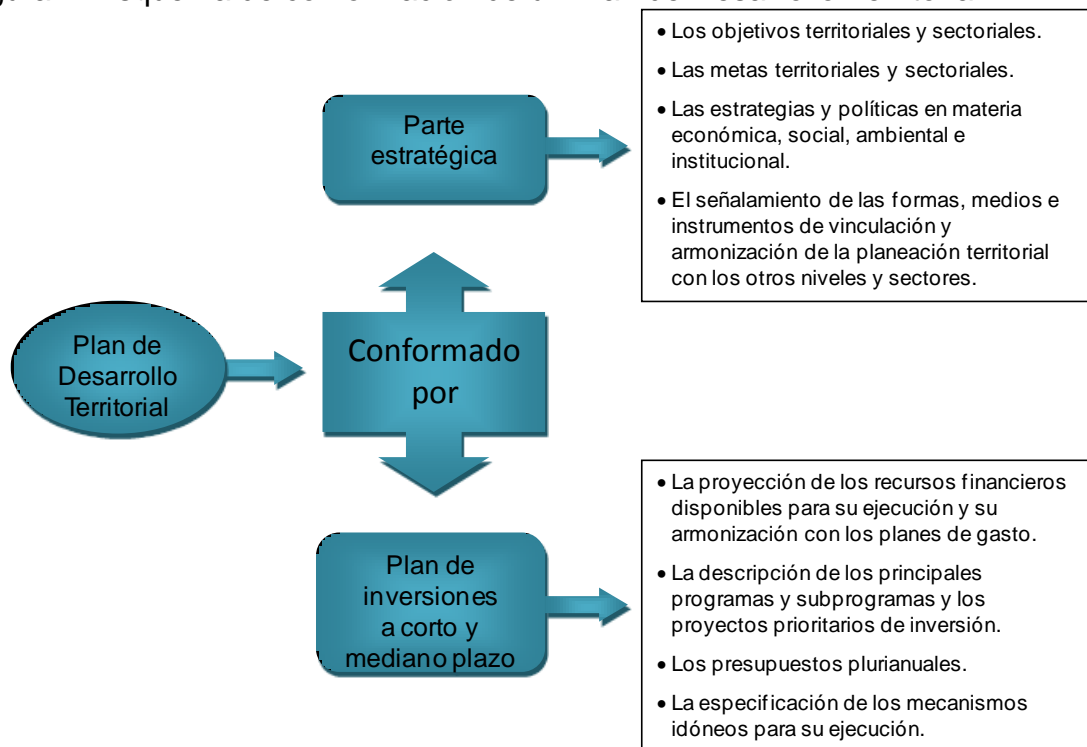
¹² CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 131. Santafé de Bogotá: Diario Oficial No. 41.351, de 9 de mayo de 1994. Artículos 1, 3.

¹³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP y ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP y MINISTERIO DE CULTURA. Op. cit., p. 21.

Enfatizar en que el proceso previo a la gestión es la planificación. No podrá existir una exitosa gestión sin una previa y buena planificación. De ahí que los planes de desarrollo constituyen el punto de referencia en todo proceso de gestión pública, pues a través de estos, se articula y delimita la acción del Estado tanto a nivel nacional como territorial, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley.

La gestión deberá estar guiada por los objetivos, metas, programas y proyectos aprobados y contenidos en el plan de desarrollo. ¿Hacia dónde debe ir la gestión? La respuesta la entrega el plan de desarrollo. Si la gestión recorre un camino distinto lo más probable es que no llegará a buen puerto y se perderá en el laberinto de la improvisación. Esquemáticamente el Plan de Desarrollo de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) está conformado así:

Figura 1. Esquema de conformación de un Plan de Desarrollo Territorial



Fuente: Departamento Nacional de Planeación –DNP y Escuela Superior de Administración Pública –ESAP y Ministerio de Cultura.

Además, la metodología ha sido previamente formulada, así:

El plan de desarrollo debe presentar un diagnóstico que incorpore los enfoques poblacional, territorial, de género y de derechos; a partir del cual se establezca una visión de futuro que se constituya en el punto de partida para formular los objetivos estratégicos, específicos y programáticos, con sus respectivas metas de desarrollo, resultado y de producto, y para identificar los proyectos estratégicos. Deben definirse para ello, estrategias, acciones e instrumentos que permitan su cumplimiento durante el período de ejecución del plan.

Adicionalmente y con el propósito de que el plan sea viable en términos de que esté respaldado con recursos legales, humanos, administrativos, tecnológicos y financieros, la Ley 152 de 1994 determina que parte de su contenido sea el plan de inversiones de mediano y largo plazo, el cual debe incluir proyecciones de los recursos financieros disponibles para su ejecución con fundamento en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la descripción de los principales programas, los presupuestos plurianuales y los mecanismos de ejecución¹⁴.

La norma constitucional establece que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, en los términos establecidos por la Constitución establece:

“Artículo 298: Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”¹⁵.

“En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento”¹⁶.

“Corresponde al gobernador, entre otras atribuciones, presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos”¹⁷.

“En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31”¹⁸.

La Asamblea de Antioquia está conformada por 26 diputados.

¹⁴ *Ibíd.*, P. 23.

¹⁵ PUEBLO DE COLOMBIA. *Op. cit.*, artículo 298.

¹⁶ *Ibíd.*, artículo 303.

¹⁷ *Ibíd.*, artículo 305. Numeral 4.

¹⁸ *Ibíd.*, artículo 299.

“Corresponde a las Asambleas Departamentales, entre otras funciones, adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento”¹⁹.

Para avanzar en la materialización de estos propósitos, de la finalidad y funciones que le han sido asignadas, deberá el Departamento de Antioquia como ente territorial, en un sentido general, adelantar una gestión permanente soportada, tal como ha sido planteado en líneas anteriores, en un ejercicio previo de planificación.

Este proceso previo y necesario de la planificación departamental lo señalan y ordenan la norma constitucional en su artículo 339 y la Ley 152 de 1994. Esta normatividad general fue retomada, desarrollada y adaptada para aplicación específica en el Departamento de Antioquia, mediante la Ordenanza No. 41 de diciembre 16 de 1994.

La citada Ordenanza 41 señala que el Plan Departamental de Desarrollo estará constituido por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo. Establece además que:

La parte estratégica del plan contendrá los objetivos departamentales y sectoriales de la acción del Gobierno seccional central y descentralizado en el mediano y corto plazo, según resulte del diagnóstico económico y social; los objetivos globales derivados del proceso de planeación de largo plazo y el programa de gobierno registrado por el candidato electo al momento de inscribir su candidatura; las metas departamentales y sectoriales de la acción del Gobierno seccional a mediano y corto plazo; las estrategias y políticas, que en materia económica, social y ambiental, guiarán la acción de la administración seccional para alcanzar los objetivos y metas; el señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación departamental con la planeación nacional, regional, municipal, de las entidades territoriales indígenas y de las provincias que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes; la descripción de los principales programas y subprogramas, con indicadores de sus objetivos, metas y de los proyectos prioritarios de inversión, especificando hasta donde sea posible los mecanismos para su ejecución²⁰.

El plan de inversiones de mediano y corto plazo, incluirá la proyección de los recursos financieros disponibles por parte del Departamento y sus

¹⁹ *Ibíd.*, artículo 300, numeral 3.

²⁰ ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. Ordenanza No. 41 de 1994. Medellín: Gazeta Departamental, 16 de diciembre de 1994. Artículo 3.

entidades centrales y descentralizadas para la ejecución del plan de desarrollo y su armonización con los planes de gasto para el período correspondiente; incluirá además los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas y proyectos más importantes de inversión pública²¹.

Establece además los mecanismos y procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Departamental de Desarrollo y define la conformación del Consejo Departamental de planeación, asuntos que no constituyen parte del foco central del presente trabajo de grado, con la única excepción del proceso de evaluación que se abordará en el último capítulo. Denotar sin embargo, que el Consejo Departamental de Planeación es una instancia de planeación y de participación ciudadana donde tienen asiento representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. En el caso específico del Departamento de Antioquia el Consejo de Planeación cuenta con representación de los municipios, de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Asociaciones de municipios, de poblaciones afro e indígena, de las mujeres y representantes de los sectores educativo y cultural, económico, social, ecológico y comunitario que se encuentran y tienen presencia y protagonismo en el departamento.

Los integrantes de este Consejo reciben de parte del Ejecutivo Departamental el anteproyecto de plan de desarrollo cuatrienal el último día del mes de febrero del primer año de gobierno y a partir de ese momento les corresponde revisar, analizar y conceptuar, en un ejercicio colectivo con las instituciones y organizaciones que representan, sobre el contenido del documento de proyecto de plan. Durante el tiempo máximo de un mes adelantan su trabajo que concluyen con un documento de opiniones y recomendaciones, cuya adopción parcial o total por parte del Ejecutivo Departamental es discrecional de éste último.

La experiencia con esta importante instancia de planeación y participación ciudadana ha demostrado que durante el mes que le corresponde actuar al Consejo Departamental de Planeación se adelanta un juicioso y buen trabajo, pero infortunadamente una vez concluye este primer momento, pierde protagonismo y visibilidad, renunciando a la tarea posterior y significativa del seguimiento y control periódico a los resultados de sus recomendaciones en virtud de la adopción y de la ejecución del plan de desarrollo cuatrienal.

Una reflexión final consiste en recordar que la vigencia cuatrienal de los planes de desarrollo indica que los problemas y necesidades del territorio departamental y de sus pobladores son intervenidos en períodos de cuatro años, bajo los marcos programáticos y financieros de unos planes que son orientados, adoptados y ejecutados por gobernantes elegidos popularmente y que pueden o no darle

²¹ *Ibíd.*, artículo 4.

continuidad a las tareas inconclusas de sus predecesores o a las apuestas programáticas de largo plazo.

La conclusión anterior es fundamental para la finalidad de este trabajo.

2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

A lo largo de la historia el concepto de Desarrollo ha tenido muy diversas definiciones, interpretaciones y percepciones. Aunque el término se utiliza con frecuencia y familiaridad no es fácil para quienes así lo emplean fundamentar su significado y alcance.

Es un concepto evolucionado, tanto desde la postura economicista que lo presenta como sinónimo de crecimiento económico, como desde los planteamientos diversos de intelectuales y pensadores que advierten sobre el enfoque multidimensional que trasciende lo económico y reclama el complemento de la visión humanista, de otras dimensiones que requieren los seres humanos en la búsqueda del bienestar colectivo, del progreso social, de la felicidad.

Denotar infortunadamente que los tiempos modernos han traído consigo pobreza, exclusión y desigualdad. Muchos países han visto crecer sus economías y al mismo tiempo asisten al crecimiento de la pobreza y miseria de su población.

Los siguientes indicadores, ilustran, enseñan la problemática:

Según la CEPAL²², Latinoamérica, a pesar del crecimiento económico que se ha registrado en la región, expone un índice de pobreza promedio del 31,4% y un 12,3% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia, según datos presentados para la Sexta Cumbre de las Américas realizada en Cartagena de Indias en abril de 2012: Países como Honduras con un 67,4% de pobreza y 42,8% de indigencia; Paraguay con un 54,8% de pobreza y 30,7% de indigencia; Perú con un 31,3% de pobreza y 9,8% de indigencia y Colombia con un 44,3% de pobreza y un 14,8% de indigencia, son una muestra desesperanzadora de lo que acontece en esta región del continente.

Según el Secretario General de la Organización de Estados Americanos –OEA, “Latinoamérica sigue siendo la región del mundo con mayor inequidad, y este problema estaría incluso expandiéndose a Norteamérica. La pobreza afecta a 174 de los 600 millones de latinoamericanos y caribeños”²³.

“En teoría, una mala distribución de recursos significa que existen más pobres de lo que debería haber en circunstancias diferentes. Se sugiere invertir en el

²² COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. Citada por: ROJAS ARBOLEDA, Daniel. Comienzan a llegar los 33 jefes de estado a Cumbre de las Américas. En: El Colombiano. Diario de Medellín, 12 de abril de 2012. P. 4-5.

²³ INSULZA, José Miguel. Retos y oportunidades de Latinoamérica. En: El Mundo de Medellín. 17 de Junio de 2012. P. 18-19.

desarrollo de la primera infancia, mejorar la calidad de la educación, hacer frente a la situación de la juventud en riesgo, mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y ampliar la cobertura de la seguridad social fomentando la inclusión social para lograr más equidad”²⁴.

Según el periódico El Mundo²⁵ de Medellín

En las recientes Reuniones de Primavera del Fondo Monetario Internacional -FMI y del Banco Mundial, en Washington, en abril de 2012, se advierte para Latinoamérica que los efectos de la crisis europea se verán reflejados en el aumento de los flujos de inversión y su consecuente presión revaluacionista sobre las monedas de la región. El FMI pronostica que este año la producción de Latinoamérica crecerá cerca de un punto porcentual menos que en 2011 (3,7% frente a 4,5%). Así mismo, el FMI no descarta que la gran dependencia de la región en las exportaciones de bienes básicos hacia Asia se desacelere, producto de la disminución del comercio Asiático con la Unión Europea.

“El Centro de Estudios del Grupo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria –BBVA, rebajó en cinco décimas, hasta el 3,2% su previsión de crecimiento para Latinoamérica este año, y disminuyó del 3,8% al 3,6% la de 2013. La revisión a la baja se debe tanto a factores internos de los países de la región como a la incertidumbre en la economía mundial por la crisis europea”²⁶.

En América Latina y Colombia por su parte hay poca movilidad social y entre generaciones, pasar de estrato 1 a 3 es más difícil que en otros países y regiones del mundo y los hijos de padres y madres pobres, cuando sean adultos, también terminan pobres.

Según el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 (p. 22), en esta región 71,6% de los hijos de madres y padres con educación universitaria completa terminan la universidad. En contraste, sólo 5,4% y 18,7% de los hijos de papás y mamás con secundaria incompleta o educación técnica y universitaria incompleta logran un título universitario, respectivamente. Y ni qué decir cuando las cabezas del hogar no han completado la primaria²⁷.

²⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. Citado por ROJAS ARBOLEDA, Daniel. Comienzan a llegar los 33 jefes de estado a Cumbre de las Américas. En: El Colombiano. Diario de Medellín, 12 de abril de 2012. P. 4 - 5.

²⁵ EL MUNDO DE MEDELLÍN. FMI avizora tiempos difíciles. En: Redacción Economía, 18 de abril de 2012. P. 8.

²⁶ Ibíd., p. 19.

²⁷ GARCÍA CALLEJAS, Danny. El camino de la equidad. En: El Mundo de Medellín, 18 de abril de 2012. P. 4.

Diversos organismos y entidades, se han pronunciado al respecto, así como también lo han hecho economistas y otros, que han sido ampliamente citados por escritores y analistas:

Según la CEPAL, Colombia en el 2011 tenía 20,3 millones de pobres y 7 millones de indigentes; 27,3 millones de personas sin las condiciones mínimas de subsistencia, y que lo que menos seguro tienen es un ingreso, es decir, una forma constante de garantizarse por sus propios medios el alimento, el cobijo, la educación y la salud, que les permita tener una esperanza en el futuro.

Colombia ocupa la tercera peor desigualdad entre 129 países de los que las Naciones Unidas tiene información, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2011. Es decir, si en el mundo el 8,7% de la población tiene el 82,2% de la riqueza, la proporción en Colombia es entonces similar²⁸.

La inequidad es además reconocida como uno de los elementos causantes de la pobreza.

Usando el índice de desarrollo humano como una forma de medir el nivel de educación, salud, longevidad y disponibilidad de ingresos de las personas en un país, se encuentra que Colombia ocupó el puesto 87 entre 187 países en 2011. Pero, al incluir la inequidad como otro determinante del bienestar nacional, Colombia termina en el puesto 111 (estando entre los cuatro países más inequitativos del globo). [...].

Reduciríamos la pobreza en Colombia con mayor efectividad si la inequidad de ingresos no fuera tan alta (Gini de 0,585 entre 2000 y 2010)²⁹.

La última Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2011 revelada el pasado 17 de abril de 2012 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, concluye que el 43,2% de los jefes de hogar en Colombia se consideran pobres y que el 41,2% de los jefes de hogar en Antioquia se consideran igualmente pobres; así mismo llama la atención en el resultado de la encuesta que, al igual que en todo el país, más de la mitad de las familias antioqueñas (54,5%), considera que los ingresos solo alcanzan a cubrir los gastos mínimos, y el 32,7% reconoce que sus ingresos no alcanzan para cubrir los gastos del hogar. Esa proporción en zonas rurales se eleva a casi la mitad (46,7%)³⁰.

²⁸ GONZÁLEZ DUQUE, Lucía. Equidad, un compromiso de todos. En: El Colombiano de Medellín. Medellín, 26 de agosto de 2012.

²⁹ GARCÍA CALLEJAS, Danny. El camino de la equidad. En: El Mundo de Medellín. 18 de abril de 2012. P. 4.

³⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE. Citado por: ROJAS T., Juan Fernando. Más de la mitad de los hogares apenas logran sobrevivir. En: El Colombiano de Medellín. Medellín, 18 de abril de 2012.

La Encuesta de Calidad de Vida 2011 que aplican conjuntamente la Gobernación de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el municipio de Medellín³¹, y que involucra doce variables (educación, salud, participación, seguridad alimentaria, accidentalidad, discapacidad, fuerza laboral, demografía, seguridad y convivencia, servicios públicos, recreación y deporte, vivienda y hogares) concluye con un indicador de calidad de vida del 66,76% para el Departamento: 70,43% urbano y 55,78% rural, y enseña la inequidad existente entre Valle de Aburrá con 72,34% y la subregión de Urabá con 54,10%.

Según el periódico El Mundo³² que cita al Departamento para la Prosperidad Social –DPS- del Gobierno Nacional, 47 municipios de Antioquia se encuentran en situación de pobreza extrema; pobreza extrema que afecta a por lo menos 600 mil antioqueños que no cuentan con los insumos mínimos para vivir.

“En Antioquia, la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años es del 10,2%, cifra similar a la prevalencia regional e inferior a la nacional que es del 13,2%”³³ y añade el periódico el Mundo, que el país registra un millón doscientos mil niños en condiciones de vulnerabilidad y cuatrocientos mil niños en pobreza extrema, cifra que podría ser superior si se advierte que el 49,5% de la población colombiana son personas entre los 0 y 17 años.

Sin el ánimo de soslayar, mucho menos ignorar, ese cúmulo de indicadores sociales calamitosos que caracterizan en general a Latinoamérica, Colombia y Antioquia, es menester resaltar el gran problema que representa para los colombianos ocupar los primeros lugares en inequidad regional y estar entre los primeros lugares en inequidad mundial.

El país no ha estado al margen de presentar mejoras en los niveles de crecimiento económico pero generadores de altísimos niveles de inequidad en su población.

Los anteriores indicadores dan cuenta de la gravedad de la crisis social y humanitaria que caracteriza infortunadamente los tiempos actuales.

En ese orden de ideas es donde el concepto de Desarrollo reconoce en la variable económica solo una de las aristas a observar y analizar, conduciendo necesariamente a análisis más integrales y profundos sobre el concepto, como premisa fundamental para entender paradigmas, reevaluar concepciones, sustentar

³¹ ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. Proyecto de Ordenanza Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015: Fundamentos. Medellín, 30 de abril de 2012. P. 6, 7.

³² ARENAS QUIROZ, Juan Fernando. El 75% del campo antioqueño es pobre. En: El Mundo de Medellín. Medellín: 19 de agosto de 2012. P. 16-17.

³³ EL MUNDO DE MEDELLÍN. Derechos Humanos: Cuentas pendientes con la niñez en los Objetivos del Milenio. Medellín, 22 de abril de 2012. P. 10-11.

posturas y continuar con esperanza en la búsqueda de caminos de mejores niveles de equidad, justicia y felicidad.

Es de especial interés en el alcance definido para este trabajo de grado abrir el espectro sobre las visiones del concepto de desarrollo, con el ánimo de adquirir una visión o mirada general, seleccionar unos enfoques centrados en una concepción humanista del ser y procurar articularlos o compararlos con el enfoque de derechos que trae la Constitución Política de Colombia, lo más cercano a la visión multidimensional del desarrollo, a las necesidades humanas fundamentales de Max Neef, a la expansión de las libertades de Amartya Sen, a la generación de capacidades de Muhammad Yunus y al hombre como centro del desarrollo de la Doctrina Social de la Iglesia, tal como se expondrá más adelante.

Anticipar que el país ha definido la obligación de los planes de desarrollo nacional y territoriales, pero no ha definido ni orientado una visión o concepción explícita de desarrollo. El sólo hecho de establecer una temporalidad de cuatro años en el horizonte de los planes de desarrollo, contradice el largo tiempo y alcance característico de un proceso de esta naturaleza. Pero se procurará, bajo el enfoque de derechos y bajo la finalidad social del Estado explícitos en la Constitución Nacional, concluir que se está igualmente frente a una visión multidimensional del desarrollo que trasciende la mirada meramente economicista; el crecimiento económico ha demostrado que no es suficiente para mejorar los niveles de bienestar de la población.

A continuación se expondrán unos marcos teóricos sobre la evolución histórica del concepto de desarrollo, con la finalidad adicional de motivar una profundización posterior y para sustentar la opinión en relación con la manera como se aborda este tema en las siete líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”.

Procurar explicitar el objetivo y contenido trazados para cada una de las siete líneas estratégicas en relación con las concepciones de desarrollo privilegiadas en este trabajo de grado. En resumen, se puede ver la evolución histórica del concepto:

Inicia con el filósofo escocés Adam Smith, padre de la ciencia económica, con su teoría de prevalencia del mercado con su mano invisible. “Cada hombre es juez de su propio interés y debe dejársele en libertad de satisfacerlo a su manera. Así, no sólo conseguirá su propio provecho, sino que también impulsará el bien común. Cada individuo es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en su propósito. La sociedad requiere un marco institucional favorable al

libre comercio para explotar las ganancias provenientes de la especialización y división del trabajo”³⁴.

Un elemento importante, que se desconocía de Adam Smith, es el reconocimiento a los demás. La conmiseración presente en el ser humano. Interés propio pero también interés por los demás.

De acuerdo con Adolfo Eslava y Carlos Alberto Montoya³⁵ catedráticos de la Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local:

Thomas Malthus, el Pastor protestante y economista inglés, con el planteamiento de los rendimientos decrecientes, manifiesta que el crecimiento vertiginoso de la población superando el crecimiento de la producción y la necesidad de equilibrar este desbalance con el control poblacional. La gran brecha entre el crecimiento geométrico de la población y aritmético de la producción. Su ratificación de que el mercado no actúa en el vacío, lo que conduce al requerimiento de un marco institucional.³⁶ El intelectual, economista y banquero inglés David Ricardo, coincidiendo con Malthus sobre los límites de la prosperidad y el planteamiento de la ventaja comparativa, concepto que reaparece cobrando visibilidad en estos tiempos, en este continente.

El economista y político estadounidense Joseph Schumpeter y el planteamiento del espíritu emprendedor para el crecimiento económico, expresado en el progreso científico – tecnológico y en el sistema legal con el que la sociedad garantiza esa propiedad intelectual. Schumpeter es un teórico que valora el cambio: economías en medio del cambio. Que los bienes que existen puedan encontrar una nueva aplicación. El mundo cualifica el consumo; requiere bienes más sofisticados, innovación.

El economista inglés Roy Harrod y el economista estadounidense de origen Polaco Evsey Domar durante los años treinta, destacan el capital físico e infraestructura como motores del desarrollo. Desarrollan el concepto “lo ideal en la economía es alcanzar un crecimiento sostenido”.

Llegaría luego, como consecuencia de la gran depresión, la voz disonante respecto a la confianza en el librecambio del pensador inglés John Maynard Keynes, rescatando el papel de la intervención del Estado en la estabilidad macroeconómica. Argumenta que el desempleo es consecuencia de la disminución de la demanda efectiva, por lo tanto, el sistema económico necesita de la inversión pública para alcanzar el pleno

³⁴ ESLAVA GÓMEZ, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo: Versión preliminar para uso restringido del curso Economía Civil y Teoría de Juegos. Medellín: [s. n.], Universidad Eafit – Llanogrande, 2012. P 4.

³⁵ ESLAVA GÓMEZ, Adolfo y MONTOYA CORRALES, Carlos Alberto. Notas de clase. Medellín: [s.n.], Universidad Eafit – Llanogrande, Marzo de 2012.

³⁶ MONTOYA CORRALES, Carlos Alberto. Notas de clase: Asignatura Territorio y Desarrollo local, de la Maestría en Empresas sociales. Medellín: [s.n.], Universidad Eafit – Llanogrande, Marzo de 2012.

empleo. El sistema de mercado libre o *laissez faire* ha quedado anticuado y el Estado debe intervenir activamente para fomentar el empleo, estimular la inversión y redistribuir la renta.

Aparece posteriormente el economista y político estadounidense Walt Whitman Rostow, con el planteamiento de los “estadios del desarrollo”, enfatizando el papel del contexto y las diferentes etapas que atraviesa una sociedad en el proceso de desarrollo al tiempo que tiene lugar el progreso de la teoría del crecimiento.

Y así prosiguen en el tiempo otros pensadores e intelectuales aportando diferentes planteamientos, buscando interpretar las dinámicas económicas y sociales, hasta llegar a los años ochenta donde:

El crecimiento económico toma un nuevo aire con las contribuciones de los economistas estadounidenses Paul Romer, Robert Lucas y Robert Barro, entre otros, encaminadas a resaltar las diversas fuentes de prosperidad tales como la innovación tecnológica, el capital humano, el comercio internacional y la macroestabilidad. Todos estos aspectos tienen un común denominador: la institucionalidad económica compuesta por el conjunto de reglas, normas e incentivos que apoye, facilite y regule su cumplimiento en una sociedad. [...].

Los comienzos de los años noventa se caracterizaron por la promesa del libre comercio como la puerta hacia la opulencia sin precedentes. Se impone el modelo neoliberal caracterizado por el achicamiento del Estado, la privatización y los ajustes macroeconómicos; pero los finales de noventa dejaban como conclusión que la globalización sólo fue una fuente adicional de desigualdad que permitió la salida de capital desde los países pobres hacia los más ricos. La política de desarrollo trajo consigo una prosperidad falaz cuyo desenlace fue la destrucción de más puestos de trabajo de los creados y más fuga de capital con la quiebra que la afluencia de dinero inicial³⁷.

Se expresa y manifiesta la inequidad como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo. Se plantea en consecuencia, ante la palmaria realidad de pobreza, inequidad y exclusión, que “el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Objetivos para garantizar el progreso social: acceso amplio a los recursos (igualdad de oportunidades), a la protección social (empleo de buena calidad), a la posibilidad de expresarse políticamente (influir la toma de decisiones) y a la participación (agentes de su propio desarrollo)”³⁸.

“En este sentido, y paralelo al dominio económico sobre los debates del desarrollo, ha ido tomando forma la noción de desarrollo humano integral que ya desde

³⁷ ESLAVA GÓMEZ, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo. Op. cit., p. 4, 7.

³⁸ OCAMPO, José Antonio. Citado por: ESLAVA GÓMEZ, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo. Op. cit., p. 7.

finales de los sesenta propone la doctrina social de la iglesia. La encíclica *Populorum progressio* de Pablo VI define el desarrollo humano integral con estas palabras: 'El desarrollo no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre'³⁹.

Esta visión humanista del desarrollo encuentra su expresión no solo en la doctrina social de la iglesia, sino además en pensadores e intelectuales como Manfred Max Neef, Muhammad Yunus y Amartya Kumar Sen.

En otras palabras, en el recorrido histórico anterior se parte de unos reconocimientos o premisas fundamentales:

- La aproximación estrictamente económica al desarrollo solo permite una evaluación parcial que precisa ser enriquecida con otras variables fundamentales del desarrollo.
- El crecimiento económico es necesario, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo.
- El resultado de todos los modelos económicos que anteceden deja una estela de desigualdades, pobreza, hambrunas y exclusión, porque ha dejado de lado la visión humanista que debe orientar el desarrollo teniendo como centro el ser humano.
- La sociedad civil consciente y participativa es una respuesta a la concepción tradicional y conformista de que el desarrollo es asunto exclusivo de académicos y gobernantes. Reclama el papel protagónico de las personas con sus intereses individuales y colectivos, sus interacciones y sus capacidades para gestionar el desarrollo.
- Se requiere avanzar en la definición y en la concreción del concepto amplio de desarrollo, desde la calidad de vida de las personas.
- La libertad de agencia es una invitación a cada ciudadano para convertirse en protagonista de su propio desarrollo.
- La agencia hace referencia a la necesidad de promover la acción de las personas con el fin de provocar cambio social.
- Así, la agencia constituye un antídoto para enfrentar una de las enfermedades sociales más comunes en nuestro tiempo: la pasividad.
- Es indispensable construir un escenario en donde la sociedad civil se involucre activamente en el debate orientado a crear acuerdos institucionales más justos y equitativos.
- En contraposición al falso dilema entre la equidad que persigue el Estado y la eficiencia que ofrece el mercado, se propone el ámbito civil protagonista de la búsqueda de felicidad pública.

³⁹ ESLAVA GÓMEZ, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo. Op. cit., p. 4, 7.

Precisamente fundamentados en estos últimos enfoques es donde concentra su interés este trabajo de grado, hilando o articulando el concepto de Desarrollo desde las posturas de Amartya Sen, Max Neef, Muhammad Yunus y la Doctrina Social de la Iglesia, entre otros, con el enfoque de derechos que pretende visibilizar y materializar el país como referentes para el mejorarse, para una mejor calidad de vida de los colombianos, y vinculando, dentro de las limitaciones de tiempo y conocimiento, las políticas públicas como instrumentos que contribuyen a la materialización de esa nueva visión del Desarrollo; políticas públicas enunciadas reiteradamente en la línea cuatro, de inclusión social, del Plan de Desarrollo 2012-2015. Esta última observación es el sustento a las páginas que se dedican en el curso de este trabajo a los conceptos de capital social y de política pública, como referentes a lo que debe ser la implementación de ese gran número de políticas públicas que mediante Ordenanzas departamentales han sido adoptadas, y sobre las que valdría la pena realizar más adelante un buen trabajo de investigación a fin de determinar sus efectos e impactos reales en los destinatarios de sus acciones, años después de ser adoptadas.

Después del necesario aunque general recorrido histórico descrito en precedencia, desde la concepción de los años noventa el economista Amartya Sen propone el desarrollo bajo el siguiente texto:

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. [Sen reivindica la libertad de elección como criterio de desarrollo]: “La expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal. El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. La eliminación de la falta de libertades fundamentales es lo que sostenemos aquí-es una parte constitutiva del desarrollo⁴⁰.”

Eslava Gómez⁴¹ reconoce que:

El economista Chileno Manfred Max Neef, con su postura del Desarrollo desde la calidad de vida de las personas, llena de contenido social a la política de desarrollo, a través de su propuesta desde la denominada “economía descalza” en alusión a la necesidad de la economía de meterse en el barro de los problemas sociales. El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos. Un concepto que despierta interés planteado por Max Neef, es el de las necesidades humanas fundamentales –NHF- definidas como finitas, pocas y clasificables; las mismas en todas las

⁴⁰ SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad. ed. 2002. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2002. P. 4, 1.

⁴¹ ESLAVA GÓMEZ, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo. Op. cit., p. 4, 10.

culturas y en todos los períodos históricos; el economista indio Muhammad Yunus con sus esfuerzos para crear desarrollo económico y social desde abajo: acudiendo a la autoasistencia en detrimento de la asistencia estatal.

La doctrina social de la iglesia, presenta su visión acerca de la concepción de desarrollo. Con el Papa Pablo VI al publicar en 1967 la Encíclica *Populorum progressio*, que ilumina el gran tema del desarrollo de los pueblos con el esplendor de la verdad y la luz suave de la caridad de Cristo, además a través de la Encíclica *Sollicitudo rei socialis* de Juan Pablo II y la Caridad en la Verdad – *Caritas in veritate* – de Benedicto XVI, que dice:

El desarrollo humano integral supone la libertad responsable de la persona y los pueblos. Ninguna estructura puede garantizar dicho desarrollo desde fuera y por encima de la responsabilidad humana. Esta libertad se refiere al desarrollo que tenemos ante nosotros pero, al mismo tiempo, también a las situaciones de subdesarrollo, que no son fruto de la casualidad o de una necesidad histórica, sino que dependen de la responsabilidad humana. Por eso, ‘los pueblos hambrientos interpelan hoy, con acento dramático, a los pueblos opulentos’.

Además de la libertad, el desarrollo humano integral como vocación exige también que se respete la verdad. ‘El auténtico desarrollo debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre’⁴².

De esta forma Eslava concluye:

En síntesis, la aproximación estrictamente económica al desarrollo sólo permite una evaluación parcial que precisa ser enriquecida con otras variables fundamentales del desarrollo”. [Como una consecuencia adicional], “nuestra sociedad actual requiere una permanente llamada a la participación ciudadana en todos los ámbitos que permitan definir orientaciones sociales y tomar decisiones de políticas públicas, de tal manera que la búsqueda del bien común no sea tarea delegada en unos pocos *policymakers* sino que, por el contrario, obedezca a una construcción colectiva que otorgue voz a todos los ciudadanos....Pero el primer paso para alcanzar acuerdos más justos consiste en construir un debate público que preste suficiente atención a la problemática que impide el desarrollo humano integral, un debate orientado bajo la premisa de ampliar la base de información seria y pertinente para la toma de decisiones, un debate de escala mundial con una profunda vocación humanitaria que promueva el interés y la participación desde todos los rincones del planeta⁴³.

Denotar que estas consideraciones válidas que recogen los conceptos de participación ciudadana, debate público, construcción colectiva, vocación

⁴² BENEDICTO XVI. CARTA ENCÍCLICA *CARITAS IN VERITATE*. Roma: 29 de junio de 2009. Punto 17, p. 8, 9.

⁴³ ESLAVA GÓMEZ, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo. Op. cit., p. 2, 15.

humanitaria, políticas públicas, etc., deben involucrar igualmente los conceptos y nivel de evolución de sociedad civil, capital humano y capital social, porque la experiencia más simple enseña que la inexistencia de capital social difícilmente propiciará posibilidades a una construcción y apuesta colectiva. Igual se predica para la construcción e implementación de políticas públicas, que de hecho también constituyen apuestas colectivas y temáticas: sin capital social, ¿en qué terreno fundar una política pública? ¿Qué resultados concretos esperar como fruto de su adecuada implementación?

Se considera que lo primero es redefinir este concepto partiendo desde la individualidad del ser, luego su existencia en colectivo a través de sus interrelaciones conscientes o inconscientes en el plano de la sociedad civil y de la cultura, y el tránsito o evolución de esa sociedad civil a la constitución de capital social.

Es común hablar a la ligera de la existencia de capital social como una suma aritmética o geométrica de organizaciones que nacen y actúan en un territorio con una única característica: actuar en ese mismo territorio en feroz competencia para crecer devorando a quien haya que devorar.

Resignificar el concepto implica considerar distintas posturas y reclamar más adaptación que adopción como una respuesta a la trivialización que se constituye en obstáculo para el desarrollo. Considerar las siguientes propuestas:

- Robert Putnam, precursor de los análisis del capital social, expresa que el capital social lo conforman el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que la caracteriza.
- Por su parte Newton hace hincapié en que el capital social es un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen cómo las personas se relacionan entre sí. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores que ayudan a las personas a trascender relaciones conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua.
- Baas manifiesta que capital social es cohesión social (formas de gobierno, expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva, más que una suma de individuos).
- Bullen y Onyx ven el capital social como redes sociales basadas en principios de confianza, reciprocidad y normas de acción.

Pero, para otro de los precursores, James Coleman, el capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo. En el primero tiene que ver con el grado de integración social de un individuo, su red de contactos sociales, implica relaciones, expectativas de reciprocidad, comportamientos confiables. Mejora la efectividad privada. Pero también es un bien colectivo: si todos en un vecindario siguen normas tácitas de

cuidar por el otro y de no agresión, el capital social estará produciendo orden público⁴⁴.

Con lo descrito en precedencia queda claro que el capital social no es un cúmulo de organizaciones sociales. No es suficiente. Se requieren interrelaciones fundadas en la confianza, reciprocidad, valores, cooperación, cohesión, etc., para liderar causas públicas como apuestas colectivas. Es el antídoto al vicio de la democracia moderna de:

Promover el individualismo excesivo, es decir, una preocupación por la vida privada y familiar, y una falta de voluntad para participar en los asuntos públicos.

Una de las mayores debilidades del concepto de capital social es la ausencia de consenso sobre la forma de medirlo. Por lo menos dos grandes enfoques se han tomado: el primero, para llevar a cabo un censo de grupos y pertenencias a grupos en una sociedad dada, y el segundo, para utilizar los datos de la encuesta sobre los niveles de confianza y compromiso cívico. [...] El área donde los gobiernos tienen probablemente la mayor capacidad directa para generar capital social es la educación. Las instituciones educativas no se limitan a transmitir el capital humano que también pasan en el capital social en forma de reglas y normas sociales. Esto es cierto no sólo en la educación primaria y secundaria, pero en la educación superior y profesional también.⁴⁵

Y hacer el tránsito a la Política Pública parte de igual manera, como sucede con el capital social, de abandonar la premisa de que política pública es todo. Hay que cuidar el término. Se presentan aquí algunas posturas:

- ✓ Desde una perspectiva analítica, Ives Meny y Jean Claude Thoenig definen las políticas públicas como los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.
- ✓ Thomas R. Dye asumiendo una postura más amplia, e inspirado por Hamlet, define las políticas públicas como todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer. J.E. Anderson ofrece una visión igualmente genérica: “Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne.
- ✓ La definición de W. Jenkins es más concreta pero susceptible de caer en imprecisiones, al expresar que constituye un conjunto de decisiones

⁴⁴ KLIKSBURG, Bernardo. Capital social y cultura-claves esenciales del Desarrollo. En: Revista de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL 69. Diciembre 1999. Página 87, 88.

⁴⁵ FUKUYAMA, Francis. Capital social y la sociedad civil. Condado de Fairfax-Virginia: Instituto de Políticas Públicas Universidad George Mason, octubre de 1999. Página 6, 7, 13.

interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica.

Esta tentativa de elaborar una noción de política pública nos lleva a la conclusión que su carácter vago y ambiguo, que resulta de su sencillez excesiva, se explica en razón de la complejidad del objeto que se pretende definir (la actividad gubernamental), la dificultad de delimitar sus fronteras y la multiplicidad de actores involucrados.

A pesar de ello, es posible constatar la existencia de ciertos elementos comunes entre las diferentes definiciones, y por ende la esencia de lo que constituye una política pública. Así, puede afirmarse que las políticas públicas son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental (no obstante la participación de otros actores sociales), pero que las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados.

Debido a la flexibilidad y la complejidad de la noción de política pública, es necesario establecer cómo analizar una política pública y qué aspecto analizar (cuál es el problema), de la misma. Esto traduce idear un marco de análisis que permita reflexionar acerca de un problema de manera clara y coherente. Se nos propone, con los trabajos de Harold Lasswell, quien dividía el proceso de producción de las políticas públicas en siete etapas diferentes: 1) Inteligencia, 2) Promoción, 3) Prescripción, 4) Innovación, 5) Aplicación, 6) Terminación, 7) Evaluación.

Estos modelos, entre los cuales los más conocidos son los de Jones y Anderson, se fundan todos sobre una visión del proceso de producción de políticas públicas centrada sobre la resolución de problemas. Las etapas en este modelo son: 1) Reconocimiento del problema vs 1) Fijar la agenda; 2) Proponer solución vs 2) Formular la política; 3) Escoger una solución vs 3) Decision-Making; 4) Aplicar la solución vs 4) Policy Implementation; 5) Apreciar los resultados vs 5) Evaluación.

La ventaja de este modelo es que facilita la comprensión del proceso de producción de las políticas. Ello permite elaborar estudios de caso, desarrollar estudios comparativos entre las distintas etapas del ciclo, aislar ciertas etapas del proceso para elaborar un estudio específico, y analizar el papel de actores diferentes de los gubernamentales⁴⁶.

Ampliando conceptos se toma a Raúl Velásquez que concretiza algunos aspectos fundamentales, entre ellos, los objetivos que deben alcanzar líderes y dirigentes, para el cabal entendimiento de lo que es la política pública:

⁴⁶ HERNÁNDEZ, Gustavo. Op., cit..

En el caso particular que nos ocupa, una definición completa y actualizada del concepto contribuirá a que académicos, estudiantes, profesionales, funcionarios públicos y líderes sociales y políticos cumplan con cuatro objetivos: a) adquirir un conocimiento integral de lo que significan las políticas públicas y los elementos que las conforman; b) reconocer aquellos casos que no constituyen política pública; c) ganar conciencia sobre las posibilidades para contribuir al bienestar ciudadano a través del estudio y la formación de políticas públicas particulares; d) identificar aquellas políticas públicas que son defectuosas, ya sea por su inadecuada concepción o por circunstancias ajenas a la responsabilidad de sus autores.

Creo que hay que asumir el riesgo académico de producir una definición que, a manera de macro-concepto, y en lo posible neutra y libre de valores, comprenda la esencia de lo que es la política pública y permita su comprensión:

Política Pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener⁴⁷.

Y es más profunda la concepción cuando se plantea la política pública como “acción colectiva fundada en la confianza, que trasciende de un ejercicio de gobierno a un ejercicio cultural. Entender las políticas públicas como mecanismos de resolución de problemas y no como un marco conceptual que orienta la acción pública hacia la búsqueda de soluciones”⁴⁸.

El anterior marco teórico sobre políticas públicas se ha consignado en el presente trabajo, acompañado de una corta reflexión sobre el cúmulo de políticas públicas adoptadas por el Departamento de Antioquia mediante Ordenanzas, y sobre las que no se advierte un reconocimiento, su preponderancia, su visibilidad como instrumentos que, una vez evaluados, hayan contribuido mediante su implementación, a las mejoras sustanciales de la población o grupos poblacionales destinatarios de su acción.

En el capítulo cuarto, a lo largo del análisis que se realiza a la línea estratégica 4., “Inclusión social”, del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, se profundizará en el análisis sobre las políticas públicas departamentales vigentes y la real apropiación como mecanismos de resolución de problemas.

⁴⁷ VELÁSQUEZ G., Raúl. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009. P. 8-9.

⁴⁸ ESLAVA GÓMEZ, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo. Op. cit.

Anticipar que el Anexo A del presente trabajo, detalla el nombre de la política pública respectiva y los objetivos que cada una se traza para atender problemáticas de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos. Se privilegian los objetivos sobre los demás componentes de la política pública precisamente por el enfoque dado al presente trabajo: logro de objetivos como consecuencia cierta y valiosa de la gestión. ¿De qué otra manera justificar la existencia de una política pública, si no es por los nobles objetivos que ella procura alcanzar para generar mejoras en la calidad de vida de grupos poblacionales o en problemáticas específicas?

Los siguientes puntos constituyen la esencia de lo escrito en precedencia:

- En contraposición al falso dilema entre la equidad que persigue el Estado y la eficiencia que ofrece el mercado, se propone el ámbito civil protagonista de la búsqueda de felicidad pública.
- La visión humanista es el norte que puede orientar el camino para garantizar principios esenciales como la equidad y la justicia.
- Crecimiento económico no es desarrollo. La aproximación estrictamente económica al desarrollo solo permite una evaluación parcial que precisa ser enriquecida con otras variables fundamentales del desarrollo. Así lo demuestran las cifras, las estadísticas mundiales sobre hambre, pobreza, inequidad y exclusión.
- La Doctrina Social de la Iglesia e intelectuales como Max Neef, Muhammad Yunus y Amartya Sen, entre otros, proponen la visión multidimensional del desarrollo, el desarrollo humano integral, la búsqueda de una verdadera calidad de vida.
- La libertad de agencia es una invitación a cada ciudadano para convertirse en protagonista de su propio desarrollo. Para Amartya Sen, la agencia hace referencia a la necesidad de promover la acción de las personas con el fin de provocar cambio social.
- El capital social no se reduce a un cúmulo de organizaciones sociales que existen y actúan en un territorio. Implica confianza, normas de comportamiento cívico, asociatividad, relaciones, expectativas de reciprocidad, actitudes y valores, cohesión, movilización colectiva para causas públicas.
- La cultura cruza todas las dimensiones del capital social de una sociedad. La cultura subyace tras los componentes básicos considerados capital social, como la confianza, el comportamiento cívico, el grado de asociatividad.

- La comprensión de las políticas públicas como mecanismos de resolución de problemas.
- Igual a lo que acontece con el concepto de capital social, entre otros, la definición de política pública pasa por muchas miradas o posturas.

Enfoques sobre el desarrollo:

La Doctrina Social de la Iglesia y los pensadores Max Neef, Muhammad Yunus y Amartya Sen, proponen una visión multidimensional del desarrollo, el desarrollo humano integral, la búsqueda de una verdadera calidad de vida.

Esencialmente, bajo las posturas de estos pensadores se ha orientado este trabajo. Aceptar que crecimiento económico no es desarrollo. La aproximación estrictamente económica al desarrollo solo permite una evaluación parcial que precisa ser enriquecida con otras variables fundamentales del desarrollo. Así lo demuestran las cifras, las estadísticas históricas mundiales sobre hambre, pobreza, inequidad y exclusión expuestas en páginas anteriores.

De hecho Colombia, no obstante, siendo un Estado Social de Derecho, presenta una altísima desigualdad, una gran inequidad y padece la situación de pobreza, indigencia y exclusión de buena parte de su población.

La Constitución Nacional Colombiana enuncia los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, libertad e igualdad ante la ley sin discriminaciones en virtud del sexo, raza, origen, lengua, religión, opinión política o filosófica; el reconocimiento a la personalidad jurídica, a la intimidad personal y familiar y al buen nombre; al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia, a la libertad de cultos, a la libertad de expresar y difundir el pensamiento, derecho a la honra, a la libre movilidad, el trabajo como derecho en condiciones dignas y justas bajo la especial protección del Estado, la libertad para escoger profesión u oficio, derecho a la libre asociación, derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Y en relación con los derechos sociales, económicos y culturales se destacan la protección integral a la familia, la equidad de género, la seguridad social, la vivienda digna, el saneamiento ambiental; el deporte, la recreación y la cultura; la producción de alimentos, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la educación como derecho de la persona y como servicio público que tiene una función social.

Frente a los derechos colectivos y del ambiente denotar el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger

la diversidad e integridad del ambiente, así como de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales propiciando su desarrollo sostenible.

El anterior listado de derechos o enfoque de derechos constituye de por sí una buena perspectiva de hacia dónde debe caminar el país para garantizar a su población mejora en la calidad de vida, mayor bienestar o mejores niveles de desarrollo en un concepto multidimensional que involucra esa diversidad de derechos que han de garantizarse, partiendo por analogía de lo que llama Max Neef las necesidades humanas fundamentales y Amartya Sen la libertad de elección.

Se profundizará el análisis con una mayor explicación de estas concepciones y su analogía con el modelo Colombiano que encuentra sus lineamientos en los derechos constitucionales.

1. Las necesidades humanas fundamentales, según Manfred Max Neef

El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos: este es el postulado básico del Desarrollo a Escala Humana.

Aceptar este postulado –ya sea por opciones éticas, racionales o intuitivas– nos conduce a formularnos la siguiente pregunta fundamental: “¿Cómo puede establecerse que un determinado proceso de desarrollo es mejor que otro?”. Dentro del paradigma tradicional, se tienen indicadores tales como el Producto Bruto Interno (PBI), el cual es, de alguna manera y caricaturizándolo un poco, un indicador del crecimiento cuantitativo de los objetos.

Necesitamos ahora un indicador del crecimiento cualitativo de las personas. ¿Cuál podría ser? Contestamos la pregunta en los siguientes términos: “El mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas”. La pregunta siguiente se desprende de inmediato: “¿Qué determina la calidad de vida de las personas?”.

“La calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales”. Surge la tercera pregunta: “¿Cuáles son esas necesidades fundamentales? y/o ¿quién decide cuáles son?”.

Antes de responder a esta pregunta, deben hacerse algunas disquisiciones.

Se ha creído, tradicionalmente, que las necesidades humanas tienden a ser infinitas; que están constantemente cambiando; que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada período histórico. Nos parece que tales suposiciones son incorrectas, puesto que son producto de un error conceptual.

El típico error que se comete en la literatura y análisis acerca de las necesidades humanas es que no se explicita la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de esas necesidades. Es indispensable hacer una distinción entre ambos conceptos –como se demostrará más adelante– por motivos tanto epistemológicos como metodológicos.

La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Por ello las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones (*trade-offs*) son características de la dinámica del proceso de satisfacción de las necesidades.

Las necesidades humanas pueden desagregarse conforme a múltiples criterios, y las ciencias humanas ofrecen en este sentido una vasta y variada literatura. En este documento se combinan dos criterios posibles de desagregación: según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Esta combinación permite operar con una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad⁴⁹.

Ambas categorías de necesidades pueden combinarse con la ayuda de una matriz, así:

Tabla 1. Matriz de necesidades

Necesidades	Ser	Tener	Hacer	Estar
Subsistencia				
Protección				
Afecto				
Entendimiento				
Participación				
Ocio				
Creación				
Identidad				
Libertad				

Fuente: Los autores

De la clasificación propuesta se desprende que, por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Del mismo modo, la educación (ya sea formal o informal), el estudio, la investigación,

⁴⁹ MAX NEEF, Artur Manfred. Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y reflexiones. Montevideo, Uruguay: Editorial Nordan-Comunidad, 1998. P. 40, 41.

la estimulación precoz y la meditación son satisfactores de la necesidad de entendimiento.

Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general, son satisfactores de la necesidad de protección.

No existe correspondencia biunívoca entre necesidades y satisfactores. Un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha. Ni siquiera estas relaciones son fijas. Pueden variar según tiempo, lugar y circunstancias.

Valga un ejemplo como ilustración. Cuando una madre le da el pecho a su bebé, a través de ese acto, contribuye a que la criatura reciba satisfacción simultánea para sus necesidades de subsistencia, protección, afecto e identidad. La situación es obviamente distinta si el bebé es alimentado de manera más mecánica.

Habiendo diferenciado los conceptos de necesidad y de satisfactor, es posible formular dos postulados adicionales.

Primero: Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. Segundo: Las necesidades humanas fundamentales (como las contenidas en el sistema propuesto) son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades.

Cada sistema económico, social y político adopta diferentes estilos para la satisfacción de las mismas necesidades humanas fundamentales. En cada sistema, éstas se satisfacen (o no se satisfacen) a través de la generación (o no generación) de diferentes tipos de satisfactores.

Uno de los aspectos que define una cultura es su elección de satisfactores. Las necesidades humanas fundamentales de un individuo que pertenece a una sociedad consumista son las mismas de aquel que pertenece a una sociedad ascética. Lo que cambia es la elección de cantidad y calidad de los satisfactores, y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos.

Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades. El cambio cultural es –entre otras cosas– consecuencia de abandonar satisfactores tradicionales para reemplazarlos por otros nuevos y diferentes.

Cabe agregar que cada necesidad puede satisfacerse a niveles diferentes y con distintas intensidades. Más aún, se satisfacen en tres contextos: a) en relación con uno mismo (*Eigenwelt*); b) en relación con el grupo social (*Mitwelt*); y c) en relación con el medio ambiente (*Umwelt*). La calidad e

intensidad tanto de los niveles como de los contextos dependerá de tiempo, lugar y circunstancia.

La pobreza y las pobrezas:

El sistema propuesto permite la reinterpretación del concepto de pobreza. El concepto tradicional es limitado y restringido, puesto que se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso. La noción es estrictamente economicista.

Sugerimos no hablar de pobreza, sino de pobrezas. De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. La pobreza de subsistencia (debido a alimentación y abrigo insuficientes); de protección (debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia, la carrera armamentista, etc.); de afecto (debido al autoritarismo, la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc.); de entendimiento (debido a la deficiente calidad de la educación); de participación (debido a la marginación y discriminación de mujeres, niños y minorías); de identidad (debido a la imposición de valores extraños, a culturas locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc.) y así sucesivamente.

Pero las pobrezas no son sólo pobrezas. Son mucho más que eso. Cada pobreza genera patologías, toda vez que rebasa límites críticos de intensidad y duración⁵⁰.

Para una mayor comprensión y desarrollo de lo expuesto por Max Neef, en relación con las necesidades humanas fundamentales que clasifica en existenciales y axiológicas, así como los distintos tipos de satisfactores, se exponen las siguientes tablas:

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 41 - 43.

Tabla 2. Matriz de necesidades y satisfactores

<p>Necesidades según categorías existenciales</p> <p>Necesidades según categorías axiológicas</p>	<p>Ser Registra atributos, personales o colectivos, que se expresan como sustantivos.</p>	<p>Tener Registra instituciones, normas, mecanismos, herramientas (no en sentido material), leyes, etc., que pueden ser expresados en una o más palabras</p>	<p>Hacer Registra acciones, personales o colectivas que pueden ser expresadas como verbos</p>	<p>Estar Registra espacios y ambientes</p>
<p>Subsistencia</p>	<p>1/ Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad.</p>	<p>2/ Alimentación, abrigo, trabajo.</p>	<p>3/ Alimentar, procrear, descansar, trabajar.</p>	<p>4/ Entorno vital, entorno social.</p>
	<p>5/ Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad.</p>	<p>6/ Sistemas de seguros, ahorros, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo.</p>	<p>7/ Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender.</p>	<p>8/ Contorno vital, contorno social, morada.</p>
<p>Afecto</p>	<p>9/ Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor.</p>	<p>10/ Amistades, pareja, familia, animales domésticos, plantas, jardines.</p>	<p>11/ Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar.</p>	<p>12/ Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.</p>
	<p>13/ Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, nacionalidad.</p>	<p>14/ Literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales.</p>	<p>15/ Investigar, estudiar, experimentar, aduar, analizar, meditar, interpretar.</p>	<p>16/ Ámbitos de interacción formativa: escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familia.</p>
<p>Participación</p>	<p>17/ Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor.</p>	<p>18/ Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo.</p>	<p>19/ Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar.</p>	<p>20/ Ámbitos de interacción participativa: cooperativas, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familia.</p>

Necesidades según categorías existenciales	Ser Registra atributos, personales o colectivos, que se expresan como sustantivos.	Tener Registra instituciones, normas, mecanismos, herramientas (no en sentido material), leyes, etc., que pueden ser expresados en una o más palabras	Hacer Registra acciones, personales o colectivas que pueden ser expresadas como verbos	Estar Registra espacios y ambientes
Necesidades según categorías axiológicas				
Ocio	21/	22/	23/	24/
	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad.	Juegos, espectáculos, fiestas, calma.	Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar.	Privacidad, intimidad, espacios de encuentros, tiempo libre, ambientes, paisajes.
Creación	25/	26/	27/	28/
	Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad.	Habilidades, destrezas, métodos, trabajo.	Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar.	Ámbitos de producción y retro alimentación, talleres, ateneos, agrupaciones, audiencia, espacios de expresión, libertad, temporal.
Identidad	29/	30/	31/	32/
	Pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, asertividad,	Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos, de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo.	Comprometerse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer.	Socio-ritmos, entomas de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas.
Libertad	33/	34/	35/	36/
	Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia.	Igualdad de derechos.	Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar.	Plasticidad Espacio-temporal.

Fuente: MAX NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana. 1998. P. 58-59

Max Neef expone y propone algunos tipos de satisfactores posibles. De hecho, los satisfactores pueden tener diversas características que abarcan un amplio abanico de posibilidades. Propone distinguir para fines analíticos al menos cinco tipos, a saber: a) violadores o destructores; b) pseudo-satisfactores; c) satisfactores

inhibidores; d) satisfactores singulares; y e) satisfactores sinérgicos. Se explican con mayor claridad, a través de las siguientes tablas:

Tabla 3. Violadores o destructores

Supuesto satisfactor	Necesidad que se pretende satisfacer	Necesidad cuya satisfacción imposibilita
1. Armamentismo	Protección	Subsistencia, Afecto, Participación, Libertad.
2. Exilio	Protección	Afecto, Participación, Identidad, Libertad.
3. Doctrina de seguridad nacional	Protección	Subsistencia, Identidad, Afecto, Entendimiento, Participación, Libertad.
4. Censura	Protección	Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad, Libertad.
5. Burocracia	Protección	Entendimiento, Afecto, Participación, Creación, Identidad, Libertad,
6. Autoritarismo	Protección	Afecto, Entendimiento, Participación, Creación, Identidad, Libertad.
<p>Destructores: Los violadores o destructores son elementos de efecto paradójal. Al ser aplicados con la intención de satisfacer una determinada necesidad, no sólo aniquilan la posibilidad de su satisfacción en un plazo mediano, sino que imposibilitan, por sus efectos colaterales, la satisfacción adecuada de otras necesidades. Estos elementos paradójales parecen estar vinculados preferencialmente a la necesidad de protección, Esta necesidad puede provocar comportamientos humanos aberrantes, en la medida en que su insatisfacción va acompañada del miedo. El atributo especial de los violadores es que siempre son impuestos.</p>		

Fuente: MAX NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana. 1998. P. 60.

Tabla 4. Pseudo-satisfactores

Satisfactor	Necesidad que aparenta satisfacer
1. Medicina mecanicista: "A pill for every ill"	Protección
2. Sobreexplotación de recursos naturales	Subsistencia
3. Nacionalismo chauvirista	Identidad
4. Democracia formal	Participación
5. Estereotipos	Entendimiento
6. Indicadores económicos agregados	Entendimiento

Satisfactor	Necesidad que aparenta satisfacer
7. Dirigismo cultural	Creación
8. Prostitución	Afecto
9. Símbolos de status	Identidad
10. Productivismo eficientista obsesivo	Subsistencia
11. Adoctrinamiento	Entendimiento
12. Limosna	Subsistencia
13. Modas	Identidad
<p>Pseudo-satisfactores: Los pseudo-satisfactores son elementos que estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada. Sin la agresividad de los violadores o destructores, pueden en ocasiones aniquilar, en un plazo mediano, la posibilidad de satisfacer la necesidad a que originalmente apuntan. Su atributo especial es que generalmente son inducidos a través de propagandas, publicidad u otros medios de persuasión.</p>	

Fuente: MAX NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana. 1998. P. 61.

Tabla 5. Satisfactores inhibidores

Satisfactor	Necesidad	Necesidad cuya satisfacción se inhibe
1. Paternalismo	Protección	Entendimiento, Participación, Libertad, Identidad.
2. Familia sobreprotectora	Protección	Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Identidad, Libertad.
3. Producción tipo Taylorista	Subsistencia	Entendimiento, Participación, Creación, Identidad, Libertad.
4. Aula autoritaria	Entendimiento	Participación, Creación, Identidad, Libertad.
5. Mesianismos (Milenarismos)	Identidad	Protección, Entendimiento, Participación, Libertad.
6. Permisividad ilimitada	Libertad	Protección, Afecto, Identidad, Participación.
7. Competencia económica obsesiva	Libertad	Subsistencia, Protección, Afecto, Participación, Ocio.

Satisfactor	Necesidad	Necesidad cuya satisfacción se inhibe
8. Televisión comercial	Ocio	Entendimiento, Creación, Identidad.
<p>Inhibidores: Los satisfactores inhibidores son aquellos que por el modo en que satisfacen (generalmente sobresatisfacen) una necesidad determinada, dificultan seriamente la posibilidad de satisfacer otras necesidades. Su atributo es que salvo excepciones, se hallan ritualizados, en el sentido de que suelen emanar de hábitos arraigados.</p>		

Fuente: MAX NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana. 1998. P. 62.

Tabla 6. Satisfactores singulares

Satisfactor	Necesidad que satisface
1. Programas de suministro de alimentos	Subsistencia
1. Programas asistenciales de vivienda	Subsistencia
2. Medicina curativa	Subsistencia
3. Sistemas de seguros	Protección
4. Ejércitos profesionales	Protección
5. Voto	Participación
6. Espectáculos deportivos	Ocio
7. Nacionalidad	Identidad
8. Tours dirigidos	Ocio
9. Regalos	Afecto
<p>Satisfactores singulares: Los satisfactores singulares son aquellos que apuntan a la satisfacción de una sola necesidad, siendo neutros respecto a la satisfacción de otras necesidades. Son característicos de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia. Su principal atributo es el de ser institucionalizados, ya que tanto en la organización del Estado como en la organización civil, su generación suele estar vinculada a instituciones, sean estas Ministerios, otras reparticiones públicas o empresas de diverso tipo.</p>	

Fuente: MAX NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana. 1998. P. 63.

Tabla 7. Satisfactores sinérgicos

Satisfactor	Necesidad	Necesidad cuya satisfacción estimula
1.Lactancia materna	Subsistencia	Protección, Afecto, Identidad
2.Producción autogestionada	Subsistencia	Entendimiento, Participación, Creación, Identidad, Libertad.
3.Educación popular	Entendimiento	Protección, Participación, Creación, Identidad, Libertad.
4.Organizaciones Comunitarias democráticas	Participación	Protección, Afecto, Ocio, Creación, Identidad, Libertad.
5. Medicina descalza	Protección	Subsistencia, Entendimiento, Participación.

6. Banca descalza	Protección	Subsistencia, Participación, Creación, Libertad.
7. Sindicatos democráticos	Protección	Entendimiento, Participación, Creación, Libertad.
8. Democracia directa	Participación	Protección, Entendimiento, Identidad, Libertad.
9. Juegos didácticos	Ocio	Entendimiento, Creación.
10. Programas de autoconstrucción	Subsistencia	Entendimiento, Participación.
11. Medicina preventiva	Protección	Entendimiento, Participación, Subsistencia.
12. Meditación	Entendimiento	Ocio, Creación, Identidad.
13. Televisión cultural	Ocio	Entendimiento
<p>Satisfactores sinérgicos: Los satisfactores sinérgicos son aquellos que por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Su principal atributo es el de ser contra hegemónicos en el sentido de que revierten racionalidades dominantes tales como las de competencia y coacción.</p>		

Fuente: MAX NEEF, Manfred. Desarrollo a escala humana. 1998. P. 64.

Satisfactores exógenos y endógenos:

Los satisfactores correspondientes a las primeras cuatro categorías, por ser habitualmente impuestos, inducidos, ritualizados o institucionalizados son en alto grado exógenos a la sociedad civil, entendida ésta como comunidad de personas libres capaces, potencialmente o de hecho, de diseñar sus propios proyectos de vida en común. En tal sentido se trata de satisfactores que han sido tradicionalmente impulsados de arriba hacia abajo. La última categoría, en cambio, revela el devenir de procesos liberadores que son producto de actos volitivos que se impulsan por la comunidad desde abajo hacia arriba. Es eso lo que los hace contra hegemónicos, aún cuando en ciertos casos también pueden ser originados en procesos impulsados por el Estado.

El que el Estado latinoamericano sea capaz de mutar su rol tradicional de generador de satisfactores exógenos a la sociedad civil, en estimulador y potenciador de procesos emanados desde abajo hacia arriba, es justamente uno de los propósitos principales del Desarrollo a Escala Humana. Particularmente en las condiciones tremendamente restrictivas que impone la crisis actual, el aumento de los niveles de auto dependencia local, regional y nacional debiera entenderse como meta altamente prioritaria. Pero también es preciso entender que la mejor manera de alcanzar tal meta es a través de la generación de procesos sinérgicos en todos los niveles.

El hecho de que varios de los satisfactores que se dan de ejemplo en los cuadros no aparezcan en la matriz, se debe a que los de los cuadros tienen un mayor nivel de especificidad. La matriz, recuérdese, es sólo ilustrativa y no normativa⁵¹.

2. El desarrollo como libertad, de Amartya Sen

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaran los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos).

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. A veces la falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica, que priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, para conseguir un nivel de nutrición suficiente, para poner remedio a enfermedades tratables, para vestir dignamente o tener una vivienda aceptable o para disponer de agua limpia o de servicios de saneamiento. En otros casos, la privación de libertad está estrechamente relacionada con la falta de servicios y atención social públicos, como la ausencia de programas epidemiológicos o de sistemas organizados de asistencia sanitaria o de educación o de instituciones eficaces para el mantenimiento de la paz y el orden locales. En otros casos la violación de la libertad se debe directamente a la negativa de los regímenes autoritarios a reconocer las libertades políticas y civiles y a la imposición de restricciones a la libertad para participar en la vida social, política y económica de la comunidad.

Las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Además de reconocer la importancia fundamental de la libertad en la realización de evaluaciones, también tenemos que comprender la notable relación empírica que existe entre los diferentes tipos de libertades. Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la

⁵¹ *Ibíd.*, p. 65.

producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales. Los diferentes tipos de libertades pueden reforzarse mutuamente.

Con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Existen, de hecho, poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva⁵².

María Edo en un trabajo de investigación realizado sobre el enfoque desarrollo como libertad, expone:

Durante los últimos años, las instituciones financieras internacionales (IFIs) han recibido duras críticas. Las políticas de ayuda a los países menos desarrollados han sido cuestionadas tanto en su efectividad como en su utilidad.

A partir de estas críticas, han surgido nuevos ejes para pensar la cuestión del desarrollo y del bienestar, más allá de las tradicionales propuestas neoclásicas. Uno de los pilares en esta generación de caminos alternativos ha sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este programa ha desarrollado una serie de innovaciones en la forma de concebir el desarrollo. El nuevo enfoque propuesto, el desarrollo humano, se ha basado principalmente en la propuesta de Amartya Sen: la concepción del desarrollo como libertad.

El enfoque de desarrollo como libertad de Amartya Sen es una forma muy distinta de pensar la problemática del desarrollo en relación a las concepciones sobre las que las IFIs montan sus estrategias de ayuda financiera en la actualidad. Se trata de la persecución de fines completamente distintos. En consecuencia, las cuestiones que cobran relevancia, los parámetros utilizados y las características de las políticas recomendadas son totalmente diferentes.

El análisis a la evolución de las contribuciones teóricas de Sen en materia de desarrollo se sintetizan así:

Durante los últimos treinta años, Sen se transformó en un crítico acérrimo de la economía del bienestar tradicional, que culminó en la generación de un nuevo enfoque, el desarrollo como libertad.

Sin embargo, ¿qué se entiende por economía del bienestar tradicional (EBT)?

⁵² SEN, Amartya. Op. cit., p. 4.

Steven Pressman y Gale Summerfield la definen de la siguiente manera:

"...La economía tradicional del bienestar comienza con el supuesto de racionalidad. El corazón del supuesto de racionalidad es la creencia de que los individuos son maximizadores racionales de utilidad. Toda la gente se cree que se comportan de una manera muy racional y con lógica rigurosa. Tratan de averiguar las consecuencias de todas las acciones posibles que pueden tomar y la utilidad que pueden esperar recibir como resultado de cada acto diferente..."

El óptimo de Pareto resulta la única herramienta con la que podemos contar para promover el bienestar, dado que medir la utilidad es imposible porque no podemos realizar comparaciones interpersonales. Por lo tanto, el EBT sostiene que "... Todo lo que podamos saber es que dejar que la gente libremente intercambie bienes, siempre que sirva a sus propios intereses maximizará el bienestar individual".

Sen sostiene que le resulta una muy mala descripción de la forma en que las personas actúan. Existen infinidad de acciones cotidianas que resultarían ridículas si fueran analizadas bajo esta luz: muchas motivaciones que llevan al ciudadano común a comportarse de determinada manera quedarían fuera de un esquema de economía del bienestar tradicional. Este enfoque ignora muchos aspectos vitales en la toma de decisiones de un individuo, relacionados con preocupaciones sociales, el bienestar de las generaciones futuras o cuestiones éticas.

Sen prueba su argumento desde el absurdo: ¿qué pasaría si todos obedeciéramos a los dictados de la maximización racional de la utilidad? Propone un ejemplo interesante:

"- ¿Dónde está la estación de tren - me pregunta.

- Allá - le digo, señalando a la oficina de correos - ¿Y usted por favor podría enviar esta carta por mí en el camino?

- Sí - dice él, decidido a abrir el sobre para comprobar si contiene algo valioso".

Con este ejemplo concreto, Sen intenta mostrar cómo la EBT no contempla cuestiones tales como la preocupación por otras personas, las nociones de integridad de un ser humano, etc.

Un segundo problema que el autor encuentra en la EBT son los presupuestos acerca de las preferencias. Debido a distintas circunstancias (educación, pobreza, enfermedad, tradiciones), una persona puede estar limitada en los términos en los que piensa acerca de sus opciones, en la consideración de cuál será la utilidad que se derivará de las mismas.

En palabras de Pressman y Summerfield: "...Una persona sin educación no puede comparar satisfacciones actuales con las satisfacciones que se derivan de haber estudiado filosofía."

Esto lleva muchas veces a que sean las preferencias las que se adaptan a las situaciones y no las que determinan las acciones. No es que las personas analfabetas valoran el analfabetismo y después deciden no aprender a leer, sino que el camino es el inverso: aquellos que no pueden leer adaptan sus preferencias y no le otorgan un valor a la educación. Por lo tanto, más allá de que dada las preferencias de esas personas la máxima utilidad está en no aprender a leer, Sen considera que sería bueno que supieran hacerlo. Esta afirmación no podría ser contemplada por la EBT.

En tercer lugar, Sen sostiene que existen cosas que proveen utilidad o insatisfacción que no pueden ser compradas y vendidas en el mercado (la belleza de la naturaleza, la polución, etc.) y que a lo sumo son llamadas "externalidades" (o dejadas a un costado). En cualquier caso, la EBT desestima esta importante fuente de bienestar (o malestar) humano. En este mismo sentido, Sen considera que al poner el énfasis en los bienes y servicios en sí mismos se omite aquello por lo que las personas los valoran:

"... Lo que la gente considera bueno de las mercancías depende de una variedad de factores... parece razonable para alejarse de un enfoque en los bienes como tales a lo que parece bueno de ellos a los seres humanos".

En cuarto lugar, Sen ha mostrado problemas en la utilización del óptimo de Pareto como un criterio de bienestar. Sostiene que los resultados pueden encontrarse en este óptimo y sin embargo, ser desastrosos. Por ejemplo, un caso en el que unos pocos fueran muy ricos y el resto se muriera de hambre sería un óptimo de Pareto, dado que la situación no puede ser mejorada sin empeorar la situación económica de los ricos para mejorar la de los pobres. Empero, este resultado no es deseable, y el hecho de que la EBT ni siquiera contemple estas posibilidades habla de serias fallas y limitaciones.

A grandes rasgos, ha existido una visión del bienestar alternativa a la tradicional que le ha impuesto serios desafíos. Se trata del enfoque de las necesidades básicas (ENB), iniciado por Paul Streeten, Frances Stewart y Mahbub ul Haq en los años '70 y '80. Esta visión cambia el foco de la atención trasladándolo a la importancia del tipo de vida que las personas pueden llevar. Por lo tanto, el ENB rechaza aquellas teorías del bienestar que definen el desarrollo en relación al crecimiento económico. Según ellos, el mismo lleva al desarrollo en la medida en que logra satisfacer ciertas necesidades humanas básicas.

Sen considera que este enfoque ha caído en uno de los errores de la EBT: la necesidad humana de alimentación ha tendido a ser reemplazada por un énfasis en el alimento necesitado. Por lo tanto, las necesidades fundamentales son traducidas, dentro de este enfoque, a una cierta cantidad necesaria de: alimento, agua, camas de hospital, etc. Sen encuentra en esto un gran problema:

"... Las necesidades básicas se definen normalmente en términos de necesidades de materias primas, y creo que es un error...a causa de la enormidad de las relaciones interpersonales y sus variaciones en la conversión de materias primas en capacidades".

El tercer cuestionamiento que Sen le plantea al ENB es que el mismo plantea que las necesidades básicas se resuelven otorgando una determinada cantidad de bienes y servicios a un individuo aislado. Sin embargo, ese individuo no puede ser considerado en forma aislada, sino en medio de un entorno social que determina cuáles son esas necesidades y en qué medida deben ser satisfechas. Por lo tanto, el enfoque debe ser considerado dentro de cada una de las sociedades en una forma distinta.

La cuarta crítica que Sen le hace al ENB es que este enfoque parece quedarse solamente en una satisfacción mínima de las necesidades. Esto genera que el ENB quede restringido a la evaluación de ciertos individuos muy desfavorecidos y ciertos países muy pobres: no se podría analizar una situación de relativa privación. Sin embargo, el desarrollo no se mide en términos absolutos y, además, es gradual. Por otro lado, el desarrollo no termina una vez que las necesidades mínimas han sido cubiertas, y este enfoque podría implicar eso.

La quinta crítica se relaciona con la pasividad implícita en el ENB. Las personas solamente esperan que sus necesidades básicas sean satisfechas. Sen concede que esto puede aplicarse en el caso de los niños, los ancianos y los enfermos, pero no en los jóvenes y adultos saludables. El autor considera que el valor del desarrollo también está en generar en los individuos la capacidad de elegir y de actuar por sí mismos. Por otro lado, esto se relaciona con otra crítica: el concepto de necesidades básicas que maneja este enfoque se limita a necesidades materiales y biológicas, en definitiva, de supervivencia. Quedan fuera cosas muy valiosas tales como la autoestima, la capacidad de elección, la autonomía, etc.

Existe una variante del ENB que no puede dejar de ser mencionada dada su importancia. Se trata de la teoría de los bienes primarios de John Rawls. Él plantea una serie de bienes primarios que supuestamente todos los individuos racionales querrían, más allá de sus preferencias particulares. Si bien está muy de acuerdo con el planteo de fondo de Rawls, Sen plantea ciertas discrepancias. Las críticas son básicamente dos: por un lado, Sen considera que con esta teoría es muy difícil realizar comparaciones interpersonales: las personas no son todas iguales y

requieren distintas cantidades de un bien para lograr un bienestar similar; por otro lado, Sen sostiene que los bienes son solamente medios para lograr la libertad, pero no representan a la libertad misma.

Sin embargo, Sen va más allá de la crítica a estas posturas. Él propone un enfoque alternativo a las concepciones del bienestar. En la literatura se lo ha denominado el enfoque de las capacidades básicas. Sin embargo, en uno de sus últimos libros editados, *Desarrollo como libertad*, Sen expande esta noción para abarcar un espectro más amplio de cuestiones: transforma su enfoque en desarrollo como libertad.

El corazón del enfoque de Sen es su innovadora forma de concebir al desarrollo. En sus propias palabras, "...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos". Es decir que el desarrollo no debe medirse con otro indicador que no sea el aumento de las libertades de los individuos.

La libertad como fin y como medio. Sin embargo, la contribución de la libertad al desarrollo puede verse de dos maneras distintas: puede ser tanto un fin como un medio. Sen incluye los dos aspectos en su definición del desarrollo como libertad, concediéndole mayor importancia a la primera. La libertad es, ante todo, el fin principal del desarrollo. No se pretende entonces aumentar la libertad para lograr "algo más", sino que es necesario aumentar la libertad por la libertad en sí misma. A esto lo llama el papel constitutivo de la libertad en el desarrollo. En cuanto a la libertad como medio, Sen sostiene que, además de ser el objetivo último del desarrollo, la libertad puede ser una excelente herramienta para lograr el desarrollo. Se trata del papel instrumental de la libertad en el desarrollo.

"El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. (...) La eficacia de la libertad como instrumento reside en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados y un tipo de libertad puede contribuir extraordinariamente a aumentar otros".

Vemos claramente como Sen se diferencia de la EBT. Reconoce la importancia del crecimiento como un medio para expandir las libertades, pero su concepción pone la mira en los fines por los que el desarrollo cobra importancia. Sen apoya su enfoque en Aristóteles, quien en la *Ética a Nicómaco* sostiene que "...la riqueza no puede ser un fin en sí mismo...". La importancia de la riqueza yace no en sí misma sino en las cosas que podemos hacer con ella.

Capacidades.

Siguiendo el razonamiento anterior, Sen no define al desarrollo en base a la renta (tal como lo hace la EBT) sino por la capacidad que tienen las personas de transformar esa renta en aquello que ellas consideran

necesario para llevar la vida que quieren llevar. El desarrollo se basa en la libertad justamente porque esta permite a los individuos aumentar las capacidades que les permitan vivir de la forma en que quieran vivir, lo cual es, según Sen, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo.

El uso que podemos dar a un determinado nivel de rentas depende de algunas circunstancias. Por eso Sen considera que el supuesto económico de que una misma función de demanda otorga un mismo nivel de utilidad no se corresponde con la realidad. El autor identifica al menos cinco fuentes de diferencias entre nuestra renta real y las ventajas (el bienestar y la libertad) que obtenemos de ellas, diferenciándose también del ENB:

1) Heterogeneidad personal: las personas tienen características físicas diferentes de acuerdo a la edad, el sexo, la propensión a enfermarse, etc. La compensación necesaria para contrarrestar las desventajas varía, y además, algunas desventajas no pueden ser compensadas con una transferencia de renta.

2) Diversidad relacionada con el medio ambiente: el clima, por ejemplo, puede influir en lo que obtiene una persona de un determinado nivel de renta.

3) Diferencias de clima social: se trata de las condiciones sociales, incluidos los sistemas de enseñanza pública, el nivel de delincuencia, violencia, epidemiología y contaminación.

4) Diferencias entre las perspectivas relacionales: los bienes que exigen las costumbres de un lugar, pueden variar de un lugar a otro. Por ejemplo, para poder "aparecer en público sin sonrojarse" puede ser necesario vestir mejor, consumir otros bienes visibles en las sociedades más ricas que en las más pobres (como señaló Adam Smith hace más de doscientos años).

5) Distribución dentro de las familias: de las reglas de distribución que se utilicen dentro de la familia pueden depender los logros y las dificultades económicas de sus miembros.

Estas causas de diferencias entre las rentas y el nivel de bienestar hacen que el nivel de renta no sea una guía muy eficiente del bienestar.

“Si el fin es centrar la atención en las oportunidades reales del individuo para alcanzar sus objetivos habría que tener en cuenta no sólo los bienes primarios que poseen las personas sino también las características personales relevantes que determinan la conversión de los bienes primarios en la capacidad de la persona para alcanzar sus fines”.

Esta forma de redefinir el desarrollo en términos de capacidades, afecta directamente la forma en que concebimos la pobreza. Ésta no puede ser definida solamente a través del índice de la renta sino mediante la incapacidad de transformar esa renta en aquello que cada persona

considera necesario para vivir. Una visión que sostenga que es pobre solamente aquél cuyos ingresos son bajos sería demasiado limitada.

La relación es, igualmente, de doble sentido: las bajas rentas pueden reducir las libertades pero, inversamente, una mejora en las libertades puede contribuir a obtener una renta más alta. De este modo se comprende mejor la naturaleza y las causas de la pobreza.

Igualdad.

Ésta se relaciona en forma directa con la idea antes mencionada de “capacidades”. La igualdad que reclama Sen es una igualdad de capacidad básica. Se desplaza la atención de los bienes a los que una persona puede acceder hacia lo que los bienes suponen para los seres humanos. ¿Cuál es el sentido de este cambio? En palabras del propio Sen, “...si los seres humanos fueran muy similares, esto no tendría mucha importancia, pero la experiencia indica que la conversión de los bienes en capacidades cambia de una persona a la siguiente sustancialmente, y la igualdad de lo primero puede estar alejada de la igualdad de lo segundo”.

Agencia.

Este enfoque del desarrollo como libertad posee otro aspecto innovador: la idea de que los sujetos son “agentes” y no “pacientes” de los procesos de desarrollo. Sen define al agente como: “...la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos independientemente de que los evaluemos o no también en función de otros criterios externos”.

Es decir que el individuo no debe ser considerado como un ente pasivo que recibe ayuda sino como un motor de generación y cambio de desarrollo y justicia social.

Sen afirma que, con suficientes oportunidades sociales, “...los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismo deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva”.

El debate.

Esta agencia se ejerce principalmente a través de la posibilidad de debatir en una sociedad. El debate es un pilar fundamental para lograr el desarrollo como libertad. Las palabras del propio autor son muy

elocuentes: "...la necesidad de analizar la valoración de las diversas capacidades en función de las prioridades públicas es un activo, que nos obliga a dejar claro cuáles son los juicios de valor en un terreno en el no es posible –ni se debe evitar- la realización de juicios de valor. De hecho, la participación pública en estos debates valorativos –explícita o implícitamente- constituye una parte fundamental del ejercicio de la democracia y de la elección social responsable. En cuestiones de valoraciones públicas, no hay manera de evitar la necesidad de someter las valoraciones a un debate público. El trabajo de la valoración pública no puede sustituirse por un ingenioso e inteligente supuesto. Algunos supuestos que parecen funcionar sin problemas y de una manera fluida funcionan ocultando las ponderaciones y los valores elegidos con refinada opacidad. (...) El debate público y la participación social son, pues, fundamentales para la elaboración de la política económica y social e un sistema democrático. En un enfoque basado en la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social”.

Democracia.

Claramente el enfoque de Sen está alineado profundamente con los valores propuestos por la democracia. De hecho, un enfoque como el que él sugiere, basado en las libertades de los individuos, la agencia y el debate, difícilmente podría realizarse sin un régimen democrático. No sólo considera fundamental a la democracia, sino que, en un artículo aparecido en el *Journal of Democracy* en 1999, Sen sostiene la idea de que la democracia es un valor universal. Este es justamente el título del artículo: *Democracy as a Universal Value*. Ahora bien, en el artículo Sen sostiene que existen dos fuertes críticas a la idea de la democracia como valor universal: la crítica “económica” y la crítica “cultural”. La primera se basa en la idea de que los derechos económicos anteceden a los políticos, dado que, los derechos políticos no le sirven a quien no tiene qué comer. Esto muchas veces se traduce en la idea de que es mejor sacrificar ciertas libertades políticas y sociales para lograr un mayor aumento de la productividad económica. La segunda desafía la idea de que la democracia pueda considerarse un valor universal. En este punto Sen se adentra en el análisis de temas más propios de la filosofía, en el cual debe resolver cuestiones tales como objetivismo/subjetivismo, absolutismo/relativismo. A continuación desarrollaremos ambos argumentos:

a) Derechos económicos vs derechos políticos. ¿Hay que erradicar la pobreza o garantizar las libertades políticas y los derechos humanos? ¿Por qué preocuparse por cosas finas como las libertades políticas si hay cosas tan gruesas como las acuciantes necesidades económicas? Preguntas como estas se plantearon en la Conferencia sobre Derechos Humanos llevada a cabo en Viena en 1993. En ella los delegados, según Sen, se mostraron contrarios a defender la importancia de los derechos políticos y humanos básicos. “Se dijo que en lo que habría que centrar la atención

era, más bien, en los derechos económicos, relacionados con las necesidades materiales importantes”.

El problema más importante que implica esta postura es que puede ser utilizada para justificar el autoritarismo. El ejemplo más acabado de esta postura es la tesis de Lee Kwan Yew, ex-primer ministro de Singapur, según la cual, las libertades y los derechos dificultan el crecimiento y el desarrollo económico.

Sen discute este argumento en dos planos. Por un lado, en el campo empírico, por el otro, en el campo teórico. En cuanto al primero, Sen revisa distintas bibliografías sobre el tema y llega a la conclusión de que: "... Si todos los estudios comparativos son vistos en conjunto, la hipótesis de que hay una relación clara entre el crecimiento económico y la democracia, ya sea en cada dirección sigue siendo extremadamente plausible".

Con esto no se defiende la necesidad de la democracia, pero, al menos, se falsea la hipótesis de Lee. Sin embargo, Sen pretende ir más allá para encontrar argumentos que demuestren la importancia de la democracia. Para ello, él trata de mirar este enfrentamiento entre los derechos políticos y derechos económicos desde su enfoque, llegando a la conclusión de que las libertades políticas son fundamentales debido a:

1) Su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la de la participación política y social). En este punto, Sen destaca el papel constitutivo de la libertad política en el desarrollo.

2) Su papel instrumental en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (incluidas sus exigencias de que se satisfagan sus necesidades económicas). En este punto pone como ejemplo la oportunidad que brindan las democracias de evitar desastres como las hambrunas.

3) Su papel constructivo en la conceptualización de las necesidades (incluida la comprensión de las necesidades económicas en un contexto social). ¿Cómo se van a satisfacer los derechos económicos si no se permite a los individuos ejercer la libertad de manifestar sus necesidades? En este punto vuelve al tema de la necesidad del debate para un enfoque del desarrollo como libertad.

4) Su papel protector frente a las pretensiones autoritarias. El ejemplo más claro es la ausencia de hambrunas en los países democráticos.

Al considerar las libertades políticas como fundamentales en sí mismas, nunca se deberá “sacrificarlas” en función de otro objetivo. Ellas mismas son el objetivo buscado. Por otro lado, la idea de que son las propias libertades políticas las que nos permiten conceptualizar nuestras

necesidades económicas las pone en un lugar muy distinto al que le reservan estos críticos.

b) Argumento cultural. Muchos sostienen que esta valoración de los derechos económicos por sobre los políticos es típica de la cultura oriental, y que intentar cambiar estas prioridades implica necesariamente una imposición de Oriente sobre Occidente.

En consecuencia se considera que los programas de desarrollo y el bienestar planteados desde Occidente generan en muchos casos imposiciones violentas: el enfoque de Sen es criticado en este sentido.

Sin embargo, Sen sostiene que estas acusaciones están equivocadas. Partiendo de la idea de que la democracia es un valor universal, Sen busca demostrar que la idea que usualmente se tiene de Oriente no es demasiado veraz. En primer lugar, argumenta que realizar generalizaciones sobre una región de enorme extensión, donde reside el 60% de la población mundial (por cierto muy heterogénea) resulta un poco arriesgado. En segundo lugar, él afirma que pese a que se suele considerar que la tradición oriental valora la autoridad por sobre las libertades individuales, el lugar que la libertad política posee en la tradición oriental es muy importante. Incluso el Islam, criticado por su intolerancia y su falta de libertad presenta gran diversidad y variedad. También existe, contrario a la “sabiduría popular”, una fuerte tradición de ateísmo, escepticismo y libre pensamiento: no se trata de fenómenos exclusivamente occidentales. Sen también llama la atención acerca de que esta “imagen popular” según la cuál la tradición oriental valora la autoridad por sobre la libertad política, proviene en general del discurso de quienes detentan el poder en Oriente. Y, casualmente, se trata de gobiernos autoritarios.

Sen exhorta a ampliar la variedad de voces escuchadas, incluyendo especialmente a las marginadas y disidentes.

Por último, Sen concluye que las culturas no son impermeables ni hostiles entre ellas; asegura que se tiende a subestimar nuestra capacidad de interrelacionarnos.

El mercado.

El corte anti-neoliberal del enfoque de Sen podría invitar a más de uno a pensar que este autor rechaza el sistema de mercado. Sin embargo, Sen no sólo no lo rechaza sino que lo considera uno de los mecanismos de distribución de recursos más eficientes. Evidentemente, y siendo coherente con su propio enfoque, Sen otorga un lugar restringido al mercado: simplemente no se trata del “remedio que cura todos los males” pero sí de un eficiente medio para lograr el desarrollo como libertad.

Sin embargo, él considera que, si bien coincide en las “alabanzas” al mercado de la economía contemporánea, sus razones para realizarlas son distintas. Los economistas modernos han limitado el papel del mecanismo de mercado al limitar el objeto en el que se centra la atención: sólo miran las utilidades y la renta y no el valor de las libertades.

En esto Sen reclama parte de la herencia de la ciencia económica moderna. Por un lado, retoma la idea de que el mecanismo de mercado se basa primordialmente en la libertad básica de intercambiar bienes (más allá de la contribución de esto al aumento de la renta). Recupera así la visión del mercado de Adam Smith, para quien “la libertad para realizar intercambios y transacciones constituye en sí misma una parte de las libertades básicas que los individuos tienen razones para valorar”.

Sen ilustra su argumento con un ejemplo: si con un sistema centralizado obtuviéramos los mismos resultados que con el libre mercado, ¿serían esos resultados tan buenos? Sen responde que no. Para ello hay que distinguir entre los resultados finales, que no tienen en cuenta los procesos por los cuales se consiguen, y los globales, que sí los tienen en cuenta. “La virtud del sistema de mercado no es sólo su capacidad para generar resultados finales más eficientes”, sino que, además de hacerlo deberá conseguirlos a través de un proceso que permita a los individuos ejercer su libertad.

En conclusión, Sen valora el mecanismo de mercado, pero solamente a partir del reconocimiento de la importancia de la libertad para intercambiar. Esa libertad contribuye por sí misma al desarrollo, más allá de su contribución al crecimiento.

Sin embargo, Sen también reconoce la imperfección de este mecanismo. Existen circunstancias en la que el mercado no funciona de manera eficiente, y en las cuales es necesario intervenir, como el caso de los bienes públicos.

El mecanismo de mercado debe ser integrado al conjunto de las instituciones sociales para que sus defectos sean corregidos. Sen considera que es necesario “...equilibrar el papel del Estado -y de otras instituciones políticas y sociales- con el uso de los mercados (...). Es necesario adoptar un “modelo global de desarrollo”. Este modelo implica rechazar las visiones compartimentadas del proceso de desarrollo. La búsqueda de una única solución multiuso (como “abrir los mercados” o “fijar los precios correctos”)...” debería ser reemplazado por un “...enfoque integrado y pluralista con el fin de avanzar simultáneamente en los distintos frentes, incluidas las diferentes instituciones, que refuerzan mutuamente”.

La estabilidad macroeconómica debe evaluarse dentro de un amplio marco de objetivos sociales: “...los trascendentales poderes del mecanismo del

mercado han de complementarse con la creación de oportunidades sociales básicas para conseguir la equidad y la justicia social”.

Capital Humano vs. Desarrollo como libertad.

En los análisis económicos modernos, se ha dejado de ver al proceso de desarrollo como una acumulación de capital en términos físicos para comenzar a considerarlo como un proceso en el que interviene íntegramente la capacidad productiva de los seres humanos. Se consideran que variables tales como la educación y el aprendizaje influyen fuertemente en el proceso de desarrollo. Este cambio en la visión del desarrollo ha sido llamado “capital humano”.

En la literatura se ha confundido a veces esta nueva perspectiva del desarrollo con la de Sen. Sin embargo, Sen sostiene que esta visión es distinta a la propuesta por él. Si bien ambos enfoques parecen hablar de cosas parecidas, poseen diferencias profundas.

La principal de esas diferencias es que la literatura sobre capital humano tiende a centrar la atención en la capacidad de las personas de contribuir al aumento de la producción.

Por el contrario, la visión del desarrollo como libertad valora la capacidad (libertad fundamental) de los individuos para vivir la vida que tienen razones para valorar y para aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir. Por lo tanto, la evaluación centra la atención en logros diferentes: aumentar la producción o llevar adelante la vida que tienen razones para valorar. En el fondo esto supone una cuestión más profunda: el enfoque de desarrollo como libertad pone a los individuos en el centro de la escena mientras que el enfoque del capital humano pone en ese lugar al crecimiento económico⁵³.

“Concluir con Amartya Sen en que la idea de desarrollo es una idea compleja. Recordar que la cuestión del desarrollo, desde los inicios-en Adam Smith, en John Stuart Mill, en Karl Marx y en tantos otros-, tuvo que ver con una determinada concepción de la vida humana buena. Y esto es algo que ha de recuperarse en la investigación contemporánea sobre el desarrollo”⁵⁴.

3. La visión de Muhammad Yunus

Muhammad Yunus comenzó su lucha contra la pobreza en 1974 durante la hambruna que padeció la población de su tierra natal, Bangladesh, uno de

⁵³ EDO, María. Amartya Sen y el Desarrollo como libertad: La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Junio 2002. P. 16-30.

⁵⁴ SEN, Amartya. Desarrollo como libertad – Entrevista con Amartya Sen. Citado por: Nermeen Shaikh. En: Entrevista para Asia Source. New York, 2004. Traducida por Casassas, David y adaptada para la Revista Cuadernos del Cendes. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2006. p. 123-137.

los países más pobres del planeta. Yunus descubrió que cada pequeño préstamo podía producir un cambio sustancial en las posibilidades de alguien sin otros recursos para sobrevivir. El primer préstamo que dio fueron 27 dólares de su propio bolsillo para sacar de una situación desesperante a un grupo de 42 aldeanos que eran víctimas de la explotación por parte de usureros. El primer caso que impulsó a Yunus a prestar dinero a los pobres fue el de una mujer que hacía muebles de bambú, que por no disponer de un dólar y medio para comprar el bambú era víctima de los explotadores. A través de esta actividad, la mujer podía sustentarse a sí misma y a su familia. Sin embargo, los bancos tradicionales no estaban interesados en hacer este tipo de préstamos, porque consideraban que había un alto riesgo de no conseguir la devolución del dinero prestado.

En 1976, Yunus fundó el Banco Grameen para hacer préstamos a los más necesitados en Bangladesh. Desde entonces, el Banco Grameen ha distribuido más de tres mil millones de dólares en préstamos a 2,4 millones de prestatarios. Para asegurarse la devolución de los préstamos, el banco usa un sistema de 'grupos de solidaridad'; pequeños grupos informales que solicitan préstamos en conjunto y cuyos miembros actúan para garantizar la devolución del préstamo y se apoyan los unos a los otros en el esfuerzo de mejorar económicamente. Según el proyecto ha ido creciendo, el Banco Grameen ha desarrollado otros sistemas alternativos de crédito para servir a los necesitados. Además de los microcréditos, ofrece préstamos para la vivienda, así como financiación para proyectos de riego, textiles, pesca y otras actividades.

A mediados de los 70s, los primeros organismos que comenzaron a dar o a organizar microcréditos fueron ONG. A principio de los 80s estos organismos comenzaron a ver frutos de este proceso, muchos de ellos comenzaron a darse cuenta que este esfuerzo podría ser sostenible porque la recuperación de cartera (deudas) era casi perfecta. A partir de que estas organizaciones encuentran el punto de equilibrio (suficientes microcréditos para pagar los costos fijos) el crecimiento de estos programas explota.

En los 70s el modelo era sostenido a través de donaciones de filántropos alrededor del mundo y la coordinación era a través de ONGs. En los 80s el modelo cambió un poco; las ONG crearon alianzas estratégicas con bancos locales para que estos proporcionasen el financiamiento mientras que ellos proporcionarían las garantías y la coordinación de los recursos. A partir de los 90s este último modelo también evolucionó. Los bancos involucrados en el proceso se dieron cuenta que era un negocio rentable y comenzaron a desarrollar mecanismos para servir este mercado.

Situación actual:

El éxito del modelo Grameen ha inspirado esfuerzos similares en otros países en vías de desarrollo e incluso en países industrializados como los

Estados Unidos. Muchos, aunque no todos los proyectos de microcréditos, emulan el énfasis del Dr. Muhammad Yunus en que las prestatarias sean mujeres. Casi el 95 por ciento de los préstamos del Banco Grameen se han otorgado a mujeres, que sufren de forma más pronunciada la pobreza y que, en buena medida, es más probable que reviertan sus ganancias para servir las necesidades de toda la familia.

El Banco Mundial estima que existen unas 7.000 instituciones microfinancieras, sirviendo a unos 16 millones de pobres en países en desarrollo. En noviembre de 2002, más de 2000 delegados de 100 países se congregaron en la Cumbre del Microcrédito en Nueva York, donde se marcaron el objetivo de llegar en el 2005 a 100 millones de prestatarios de las familias más pobres del mundo, con créditos para el autoempleo y otros servicios financieros y de negocios. Este objetivo ha obtenido el apoyo de instituciones financieras de gran envergadura y de importantes líderes internacionales. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas proclamó el 2005 como el Año Internacional del Microcrédito. En el año 2006 se le concedió el premio nobel de la Paz a Muhammad Yunus por la creación de estos microcréditos. No obstante, el movimiento del microcrédito ha recibido ciertas críticas de quienes piensan que algunos programas de préstamo solicitan intereses demasiado elevados. Además, existe la preocupación de que los fondos que se usen para microcréditos se deriven de otros fondos necesarios como la sanidad, programas de abastecimiento de agua, o educativos. Los créditos pueden permitir a pobres mejorar su situación, pero estos préstamos no eliminan otras necesidades básicas sociales en infraestructuras y servicios. Otros inconvenientes que se han criticado a los microcréditos son la incapacidad de ayudar a los más pobres de entre los pobres o la dependencia que se genera hacia los microcréditos.

Latinoamérica:

En Latinoamérica existe un sin número de entidades dedicadas al microcrédito. Inclusive en Colombia existen varias organizaciones involucradas en este tema (Cooperativa Emprender, Finamérica, Fundación Santo Domingo, etc). No existen mecanismos para promocionarlos.

Estas son organizaciones que dan préstamos a individuos de bajos recursos económicos o por debajo de la línea de pobreza. La razón por la que este tipo de organizaciones han florecido en Latinoamérica es por sus altos niveles de rentabilidad que hacen que sea una operación sostenible. No solamente ONG están involucradas en esto sino también bancos convencionales. En países como Bolivia (Bancosol, Prodem, Fie, Banco los Andes, Ecofuturo, Promujer), Ecuador y Perú, bancos convencionales (Banco Solidario y Mibanco) han logrado expandirse en el país a través de un modelo de negocio que presta servicios a la población de bajos recursos económicos.

Polémica:

A pesar de los éxitos del sistema de microcréditos, se han realizado algunas críticas al mismo, que se resumen en las siguientes:

- ✓ Sus principales beneficiarios no son los más pobres, vulnerables y excluidos en los países en desarrollo.
- ✓ La idea matriz sobre la que se cimentan los microcréditos –los pobres pueden gastar indefinidamente más de lo que tienen- genera una falsa comprensión de las verdaderas causas de los desequilibrios sociales y económicos en el mundo y la manera de abordarlos, pero también de la arquitectura institucional global instaurada para entender y afrontar estos problemas humanos.
- ✓ El discurso emergente de los microcréditos se basa en la idea de que es el mercado bancario el que se tiene que encargar de la pobreza.
- ✓ Sería una manera de privatizar la pobreza.
- ✓ Encubran las verdaderas causas de la pobreza y el subdesarrollo y convierten a los pobres en responsables últimos y directos de su situación.
- ✓ Son un arma eficaz para dismantelar el compromiso político y ético que tenemos.
- ✓ Sirven para desactivar las políticas de cooperación internacional transformándolas en políticas de bancarización y convirtiendo la pobreza en deuda eterna.
- ✓ La transformación de pobreza en deuda, defendida por los partidarios de los microcréditos, se apoya en un darwinismo social según el cual aquellos que estén en situación más precaria y vulnerable lo están porque no han querido o podido endeudarse.
- ✓ El endeudamiento hace mucho más vulnerables a quienes menos tienen.
- ✓ Dicen que los microcréditos son tan buenos que su morosidad es bajísima, lo que demuestra que los pobres siempre pagan. Con esta tesis se les exigen unos valores morales muy superiores a los del resto de la población mientras que a los no pobres se les permite no ser tan buenos pagadores.
- ✓ Además, el propio Grameen Bank, que declara una tasa de devolución del 98% en sus informes, cuenta con otros informes que la morosidad es del 25%... hasta el punto de imponer seguros sobre los familiares de los endeudados para que, en caso de fallecimiento, sean los dolientes quienes asuman el pago de los créditos contraídos.

- ✓ El argumento de que los microcréditos convierten a los pobres en responsables de su propio desarrollo los convierte a su vez en culpables de su supervivencia, anulando el papel de los Estados, gobiernos y comunidad internacional.

América del Sur es un referente mundial de las microfinanzas, en especial los países de Bolivia y Perú, quienes son los destacados en este sector, presentando niveles de rentabilidad, eficiencia, solvencia, etc. Las principales instituciones de promoción del microcrédito están a cargo de ONG como Acción Internacional, Fundación Magdala y *Planet Finance*, las cuales se caracterizan por la acumulación de experiencias de expertos de todo el mundo⁵⁵.

4. La Doctrina Social de la Iglesia

La caridad en la verdad, de la que Jesucristo se ha hecho testigo con su vida terrenal y, sobre todo, con su muerte y resurrección, es la principal fuerza impulsora del auténtico desarrollo de cada persona y de toda la humanidad.

En el contexto social y cultural actual, en el que está difundida la tendencia a relativizar lo verdadero, vivir la caridad en la verdad lleva a comprender que la adhesión a los valores del cristianismo no es sólo un elemento útil, sino indispensable para la construcción de una buena sociedad y un verdadero desarrollo humano integral. Un cristianismo de caridad sin verdad se puede confundir fácilmente con una reserva de buenos sentimientos, provechosos para la convivencia social, pero marginales. Sin la verdad, la caridad es relegada a un ámbito de relaciones reducido y privado. Queda excluida de los proyectos y procesos para construir un desarrollo humano de alcance universal, en el diálogo entre saberes y operatividad. [...].

La doctrina social de la Iglesia responde a esta dinámica de caridad recibida y ofrecida. Es "*caritas in veritate in re social*", anuncio de la verdad del amor de Cristo en la sociedad.

Dicha doctrina es servicio de la caridad, pero en la verdad. La verdad preserva y expresa la fuerza liberadora de la caridad en los acontecimientos siempre nuevos de la historia. Es al mismo tiempo verdad de la fe y de la razón, en la distinción y la sinergia a la vez de los dos ámbitos cognitivos. El desarrollo, el bienestar social, una solución adecuada de los graves problemas socioeconómicos que afligen a la humanidad, necesitan esta verdad. Sin verdad, sin confianza y amor por lo verdadero, no hay conciencia y responsabilidad social, y la actuación social se deja a merced de intereses privados y de lógicas de poder, con

⁵⁵ WIKIPEDIA: LA ENCICLOPEDIA LIBRE. Muhammad Yunus. Consultado el 9 de agosto de 2012. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Muhammad_Yunus

efectos disgregadores sobre la sociedad, tanto más en una sociedad en vías de globalización, en momentos difíciles como los actuales.

“*Caritas in veritate*” es el principio sobre el que gira la doctrina social de la Iglesia, un principio que adquiere forma operativa en criterios orientadores de la acción moral. Dos de ellos, requeridos de manera especial por el compromiso para el desarrollo en una sociedad en vías de globalización: la justicia y el bien común.

La caridad va más allá de la justicia, porque amar es dar, ofrecer de lo “mío” al otro; pero nunca carece de justicia, la cual lleva a dar al otro lo que es “suyo”, lo que le corresponde en virtud de su ser y de su obrar. Quien ama con caridad a los demás, es ante todo justo con ellos. La justicia es “inseparable de la caridad”. La justicia es la primera vía de la caridad o, como dijo Pablo VI, su “medida mínima”.

La caridad exige la justicia, el reconocimiento y el respeto de los legítimos derechos de las personas y los pueblos.

Hay que tener también en gran consideración el bien común. Amar a alguien es querer su bien y trabajar eficazmente por él. Junto al bien individual, hay un bien relacionado con el vivir social de las personas: el bien común. Es el bien de ese “todos nosotros”, formado por individuos, familias y grupos intermedios que se unen en comunidad social.

Desear el bien común y esforzarse por él es exigencia de justicia y caridad. Trabajar por el bien común es cuidar, por un lado, y utilizar, por otro, ese conjunto de instituciones que estructuran jurídica, civil, política y culturalmente, la vida social, que se configura así como polis, como ciudad.

Toda la Iglesia en todo su ser y obrar, cuando anuncia, celebra y actúa en la caridad, tiende a promover el desarrollo integral del hombre. El auténtico desarrollo del hombre concierne de manera unitaria a la totalidad de la persona en todas sus dimensiones. [...]

Toda la Iglesia tiene un papel público que no se agota en sus actividades de asistencia o educación, sino que manifiesta toda su propia capacidad de servicio a la promoción del hombre y la fraternidad universal cuando puede contar con un régimen de libertad. Dicha libertad se ve impedida en muchos casos por prohibiciones y persecuciones, o también limitada cuando se reduce la presencia pública de la Iglesia solamente a sus actividades caritativas.

El desarrollo humano integral supone la libertad responsable de la persona y los pueblos: ninguna estructura puede garantizar dicho desarrollo desde fuera y por encima de la responsabilidad humana.

Pablo VI indica lo que comporta esencialmente el “auténtico desarrollo”: “debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre”. [...]

Pablo VI escribe: “Lo que cuenta para nosotros es el hombre, cada hombre, cada agrupación de hombres, hasta la humanidad entera”.

La verdad del desarrollo consiste en su totalidad: si no es de todo el hombre y de todos los hombres, no es verdadero desarrollo.

Con el término “desarrollo” quiso indicar ante todo el objetivo de que los pueblos salieran del hambre, la miseria, las enfermedades endémicas y el analfabetismo. Desde el punto de vista económico, eso significaba su participación activa y en condiciones de igualdad en el proceso económico internacional; desde el punto de vista social, su evolución hacia sociedades solidarias y con buen nivel de formación; desde el punto de vista político, la consolidación de regímenes democráticos capaces de asegurar libertad y paz. [...]

Se ha de subrayar que no basta progresar sólo desde el punto de vista económico y tecnológico. El desarrollo necesita ser ante todo auténtico e integral. El salir del atraso económico, algo en sí mismo positivo, no soluciona la problemática compleja de la promoción del hombre, ni en los países protagonistas de estos adelantos, ni en los países económicamente ya desarrollados, ni en los que todavía son pobres, los cuales pueden sufrir, además de antiguas formas de explotación, las consecuencias negativas que se derivan de un crecimiento marcado por desviaciones y desequilibrios.

En muchos países pobres persiste, y amenaza con acentuarse, la extrema inseguridad de vida a causa de la falta de alimentación. El derecho a la alimentación y al agua tiene un papel importante para conseguir otros derechos, comenzando ante todo por el derecho primario a la vida.

Apoyando a los países económicamente pobres mediante planes de financiación inspirados en la solidaridad, con el fin de que ellos mismos puedan satisfacer las necesidades de bienes de consumo y desarrollo de los propios ciudadanos, no sólo se puede producir un verdadero crecimiento económico, sino que se puede contribuir también a sostener la capacidad productiva de los países ricos, que corre peligro de quedar comprometida por la crisis.

La dignidad de la persona y las exigencias de la justicia requieren, sobre todo hoy, que las opciones económicas no hagan aumentar de manera excesiva y moralmente inaceptable las desigualdades y que se siga buscando como prioridad el objetivo del acceso al trabajo por parte de todos, o lo mantengan.

El aumento masivo de la pobreza relativa no sólo tiende a erosionar la cohesión social y, de este modo, poner en peligro la democracia, sino que también genera un impacto negativo en el plano económico por el progresivo desgaste del “capital social”, es decir, del conjunto de relaciones de confianza, fiabilidad y respeto de las normas, que son indispensables en toda sociedad civil.

La actividad económica no puede resolver todos los problemas sociales ampliando sin más la lógica mercantil. Debe estar ordenada a la consecución del bien común, que es responsabilidad sobre todo de la comunidad política. Por tanto, se debe tener presente que separar la gestión económica, a la que correspondería únicamente producir riqueza, de la acción política, que tendría el papel de conseguir la justicia mediante la redistribución, es cauda de graves desequilibrios.

En las iniciativas para el desarrollo debe quedar a salvo el principio de la centralidad de la persona humana, que es quien debe asumirse en primer lugar el deber del desarrollo. Lo que interesa principalmente es la mejora de las condiciones de vida de las personas concretas de una cierta región, para que puedan satisfacer aquellos deberes que la indigencia no les permite observar actualmente. Los programas de desarrollo, para poder adaptarse a las situaciones concretas, han de ser flexibles; y las personas que se benefician deben implicarse directamente en su planificación y convertirse en protagonistas de su realización. También es necesario aplicar los criterios de progresión y acompañamiento – incluido el seguimiento de los resultados-, porque no hay recetas universalmente válidas⁵⁶.

Los cuatro enfoques sobre el desarrollo descritos resumidamente en líneas anteriores han despertado interés en habitantes de muchos países y generado influencias frente a concepciones y visiones que se apartan de la visión meramente economicista del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico.

Al enfoque de Max Neef sobre las necesidades humanas fundamentales y su matriz con 36 opciones de interrelación, se complementa, no se opone, la concepción de desarrollo como la expansión de las libertades de Amartya Sen; la generación de capacidades, de autogestionadores de su pobreza para evolucionarla a niveles de bienestar, de Muhammad Yunus, es un ejemplo de lo que plantea Sen cuando invoca las capacidades de las personas; la doctrina social de la Iglesia donde se pone al hombre como el centro del desarrollo integral: promover a todos los hombres y a todo el hombre.

Frente a estos cuatro enfoques, sea lo primero manifestar que el país, no obstante definir por norma Constitucional la obligación de un plan nacional y planes territoriales de desarrollo, no enuncia, mucho menos especifica su visión o

⁵⁶ BENEDICTO XVI. Op. cit., p. 1-14.

enfoque del desarrollo. La misma definición está ausente. La temporalidad de cuatro años establecida para los llamados “planes de desarrollo” es una gran contradicción frente a la complejidad, integralidad y evolución características del concepto y proceso. Aquí se expresa sin ambages que debe reformularse esta denominación y en lo sucesivo llamarlos “planes de gobierno”, para la gestión de los cargos uninominales de elección popular: Presidente, gobernadores y alcaldes.

Se concluye de igual manera que los planes de desarrollo, en el real alcance del término, se materializan gradualmente a partir, entre otros instrumentos de gestión pública y privada, de sucesivos planes de gobierno. Esta conclusión es fundamental para los fines que se buscan en el presente trabajo de grado. Es decir, normalmente las acciones de desarrollo trascienden los períodos de gobierno. Los ejemplos que sustentan esta afirmación abundan: lograr la cobertura universal en educación básica ha representado muchos períodos de gobierno en lo nacional y en lo territorial; los niveles de cobertura en la educación media aún no alcanzan la cobertura universal; ni qué decir de la cobertura en educación superior que alcanza sólo el 40% en el país. En asuntos de suministro de agua potable, de saneamiento, de convivencia, de seguridad, etc. la reflexión es similar.

La anterior conclusión es importante porque tanto la línea base o punto de partida, así como la línea de meta o punto de llegada, definidas en los “planes de gobierno”, deben tener presente este referente para poder definir con precisión el alcance que se espera lograr con las acciones cuatrienales de gobierno, a través de la materialización de programas y proyectos.

Un indicador, frente a determinada problemática abordada o tratada, podrá evolucionar, permanecer constante o involucionar durante una gestión de cuatro años. Una verdad de Perogrullo como ésta, no es pocas veces ignorada. De ahí que alguna vez se reflexionara, en la discusión del “Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007” del exgobernador Aníbal Gaviria Correa, sobre las figuras de lo que podría llamarse en primer lugar el “plan de sostenibilidad”, en aquellas situaciones en las que las acciones cuatrienales de gobierno logran mantener niveles constantes en algunos indicadores, no de producto sino de resultado; igual para la figura de los “planes de crecimiento”, con variaciones positivas en los niveles de los indicadores entre el año cero y el año cuatro. Lo anterior condujo a analizar igualmente la fatal, pero no ausente figura de los “planes de decrecimiento”, resumido en la variación negativa de los niveles del indicador durante el cuatrienio.

5. Colombia y su concepción sobre el desarrollo

El país no ha trazado una ruta concreta en asunto de concepción, postura o proyección sobre el desarrollo. Cada gobierno en lo nacional a través de su Plan de Desarrollo cuatrienal enuncia y detalla el concepto desde la visión particular y específica.

Lo más claro y así se consigna en este trabajo de grado, es el enfoque de derechos que trae la Constitución Nacional Colombiana. A partir de esta realidad y en analogía con lo planteado por Max Neef, en relación con las necesidades humanas fundamentales; lo expuesto por Amartya Sen en la concepción del desarrollo como la expansión de las libertades; Muhammad Yunus y las capacidades de las personas y la Doctrina social de la Iglesia con su visión humanista, el hombre como centro del desarrollo, puede inferirse el camino que ha consensuado el país, o al menos acogido mayoritariamente, en procura de lograr mayores niveles de bienestar, de mejora en la calidad de vida de población.

En el enfoque de derechos se advierten no solo los considerados fundamentales a la individualidad del ser; además los derechos sociales, económicos y culturales; así como los derechos colectivos y del ambiente.

Un Estado colombiano que pueda garantizar a sus ciudadanos el goce, el disfrute de estos derechos, estará en articulación, en concordancia, según lo expuesto en páginas anteriores, con una visión multidimensional del desarrollo que trasciende sólo lo económico. Propiciar, crear las condiciones, otorgar estos derechos, generará expansión de las libertades, mayor autonomía, niveles de bienestar, de tranquilidad, es decir, desarrollo del ser humano y de la sociedad en la que se desenvuelve.

Se puede ver con detenimiento, con actitud reflexiva, que el enfoque de derechos mandado por la Constitución Política de Colombia es la hoja de ruta que ha definido el país en la búsqueda del desarrollo para sus habitantes.

Derechos fundamentales:

- ✓ A la vida.
- ✓ Nadie será sometido a desaparición forzada.
- ✓ Nadie será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles.
- ✓ Nadie será sometido a tratos inhumanos o degradantes.
- ✓ Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades.
- ✓ Todas las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminaciones por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
- ✓ Derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.
- ✓ Derecho a la intimidad personal y familiar.
- ✓ Derecho al buen nombre.
- ✓ Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- ✓ Se garantiza la libertad de conciencia.
- ✓ Se garantiza la libertad de cultos.
- ✓ Derecho a la honra.

- ✓ Se garantiza la libertad de expresión y difusión del pensamiento y opiniones con responsabilidad social.
- ✓ Se garantiza el derecho a la libre circulación, con las limitaciones que establezca la ley.
- ✓ El trabajo es un derecho y una obligación social. Goza de la especial protección del Estado.
- ✓ Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.
- ✓ Toda persona es libre de escoger profesión u oficio.
- ✓ Toda persona es libre.
- ✓ Se garantiza el derecho de libre asociación.
- ✓ Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.
- ✓ El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Derechos sociales, económicos y culturales:

- ✓ La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.
- ✓ El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.
- ✓ La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades.
- ✓ Son derechos fundamentales de los niños: La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.
- ✓ El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.
- ✓ El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad.
- ✓ El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos.
- ✓ La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio.
- ✓ La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.
- ✓ Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.
- ✓ Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre.
- ✓ La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.
- ✓ La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social.
- ✓ El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades.

Derechos colectivos y del ambiente:

- ✓ Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.

- ✓ El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- ✓ Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

A lo anterior antecede lo consignado en el artículo segundo de la Constitución Nacional que reza:

“Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” y lo establecido en el artículo 366 de la misma norma constitucional: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”⁵⁷.

Podría inferirse que el Estado colombiano y sus instituciones aunque no han definido de manera explícita, en una apuesta colectiva, una visión del desarrollo a mediano y largo plazo, se advierten de forma implícita una serie de expresiones o términos utilizados comúnmente por instituciones públicas, instituciones privadas y ciudadanos(as) como sinónimos de “Desarrollo” con enfoque multidimensional, tales como, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida, la solución de las necesidades insatisfechas, etc. Se utiliza la expresión enfoque multidimensional para hacer referencia no solo a las acciones de intervención meramente economicistas como el empleo o la generación de ingresos, sino además para abarcar o comprender acciones sobre la salud, la educación, alimentación, saneamiento ambiental, vivienda, etc. y mejor aún, acciones sobre la protección, la integridad, la libertad, la honra, la libertad de expresión y difusión del pensamiento. Lo anterior explica la manera tan diversa, distinta, amplia, general, de intuición, de percepción, como es utilizado el concepto de Desarrollo, ampliado en el lenguaje cotidiano, común de la gente, a una relación directa con los conceptos de felicidad, comodidad, satisfacción, libertad, riqueza, paz interior, opulencia, ausencia de problemas, etc.

Reconocer que esta diversidad de interpretaciones, concepciones y percepciones dan un altísimo nivel de complejidad al concepto de Desarrollo. De ahí que

⁵⁷ PUEBLO DE COLOMBIA. Op. cit., artículo 2.

diversas posturas estén permeadas por los pensadores Amartya Sen, Max Neef, Muhammad Yunus, por la Doctrina Social de la Iglesia y el Enfoque de Derechos de nuestra Constitución Política. Es decir, se considera que el Desarrollo requiere la arista economicista, pero además la satisfacción de unas necesidades humanas básicas, como la salud, seguridad alimentaria, educación, vivienda, saneamiento básico, recreación, deporte y cultura, etc. y unas necesidades, deseos y demandas complementarias como derecho a una familia, a una profesión u oficio, a la libertad de expresión y difusión del pensamiento, a la participación, a elegir y ser elegido en cargos de representación popular, a la honra, a la intimidad personal y familiar, a la libre movilidad, derecho a gozar de un ambiente sano, a la libre asociación, etc.

Considerar que para el país un buen camino al desarrollo implica trabajar y orientar la gestión hacia garantizar para su población el disfrute, el goce, tanto de los derechos básicos, como de los derechos complementarios; es decir, conquistar la satisfacción de las necesidades básicas y trascender hacia garantizar gradualmente la satisfacción de las que aquí se han considerado necesidades complementarias, requeridas por el ser humano para alcanzar mayores niveles de bienestar.

Si el Estado Colombiano lograra satisfacer al menos las necesidades básicas de sus habitantes en salud, educación, vivienda, saneamiento básico y alimentación se daría un avance gigantesco. Hoy el país registra más de cinco millones de habitantes sin seguridad social en salud; coberturas en la educación media promedio del 60%; unos déficits de vivienda, entre cualitativos y cuantitativos, cercanos a cuatro millones de unidades habitacionales; cobertura en saneamiento rural cercana al 40% y niños menores de 5 años que fallecen por desnutrición como causa directa, entre otros problemas básicos, esenciales. Así el país no haya definido una visión del Desarrollo, se considera que desde la postura humanista, ha de avanzarse preferencialmente en la satisfacción de las necesidades básicas expuestas anteriormente, con la perspectiva de una acción pública encaminada a garantizar los derechos fundamentales; a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales; y a garantizar los derechos colectivos y del ambiente que ordena la Constitución Política de Colombia.

3. ESTRUCTURA DEL PLAN DE DESARROLLO DE ANTIOQUIA 2012-2015

Las consideraciones técnicas y legales determinan que todo plan de desarrollo debe poseer una estructura definida, al menos de carácter general. Es la manera adecuada y coherente de recorrer el camino entre la problemática explícita y la entrega de bienes y/o servicios que atienden dicha problemática y generan mejoras sustanciales en la calidad de vida de los habitantes de un territorio. El alcance del presente trabajo se circunscribe a la estructura presentada y aprobada en el Plan de Desarrollo 2012-2015 del Departamento⁵⁸. “Antioquia la más educada”, que se resume en los siguientes componentes: principios, problemática, líneas estratégicas, diagnósticos, objetivos generales, componentes, programas, indicadores de resultado, proyectos, indicadores de producto y el plan cuatrienal de inversiones con sus fuentes de financiamiento Otros planes, departamentales y municipales, seguramente adoptarán estructuras muy diferentes respetando el marco legal que los rige.

La importancia de la estructura del plan radica no solo en la presentación ordenada del mismo facilitando su comprensión, sino en la posibilidad y necesidad de analizar la articulación vertical y horizontal de todos sus componentes, en lo que ha de llamarse la matriz de contribución, para que la eficiente y eficaz ejecución de los programas y proyectos derive en el logro de los objetivos y fines propuestos, facilitando además la correcta y concreta medición en sus diferentes niveles y tiempos. Es decir, asumir que los indicadores de producto propuestos permiten medir adecuadamente los resultados de los proyectos; la sumatoria de proyectos con sus bienes y/o servicios obtenidos deben contribuir a la materialización de los programas medidos a través de sus indicadores de resultado; el conjunto de programas contribuyen a los componentes; los componentes a los objetivos generales (ya que fueron excluidos inexplicablemente los objetivos específicos); y los objetivos generales a la línea estratégica, para finalmente remover parcial o totalmente la problemática diagnosticada.

Seguidamente se detalla la estructura del Plan, objeto de estudio, en una relación de cada uno de sus componentes. Para hacer amigable ese listado en principio interminable de programas y proyectos, basta con recordar a los cientos o miles de antioqueños esperanzados en que uno solo de los proyectos enunciados, les mejore una situación adversa que los tiene privados de bienestar, de tranquilidad, de calidad de vida.

La propuesta programática consignada en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada” parte del reconocimiento de los siguientes principios:

⁵⁸ GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”. Medellín: Adoptado mediante Ordenanza No. 14, de junio de 2012. Gaceta Departamental No. 19.178, junio 19 de 2012, P. 448.

LA VIDA: es el valor máximo y el fundamento sin el cual cualquier fin carece de sentido.

PLURALISMO: reconoce la diversidad de concepciones del mundo, fines personales y proyectos ciudadanos como fuentes de riqueza, creatividad y realización.

DELIBERACIÓN: fundamental para el fortalecimiento de una sociedad abierta, pluralista y democrática.

PARTICIPACIÓN: contribuye a la cooperación, el aprendizaje colectivo y la acumulación de conocimientos y experiencias.

TRANSPARENCIA: el esfuerzo por actuar siempre de cara a la ciudadanía y abiertos a toda veeduría.

RESPONSABILIDAD: responder siempre por los actos de gobierno, por sus resultados queridos e indeseados.

BIEN COMÚN: la prevalencia del interés general, el interés de todas las personas y no de algunas.

INSTITUCIONALIDAD: la construcción de instituciones sociales, privadas y públicas fuertes y dinámicas⁵⁹.

Seguidamente se enuncian y sustentan los problemas de Antioquia, referentes, punto de partida del Plan de Desarrollo. Hacia la solución de ellos se orientan las propuestas del Plan. En términos generales esa es la esencia de la gestión pública, de la finalidad del Estado: solución de problemas y necesidades para otorgar mejora en la calidad de vida de sus pobladores.

LAS DESIGUALDADES:

Las desigualdades tienen expresiones en tres niveles: entre personas, representadas con la brecha entre los más ricos y los más pobres del Departamento; entre indígenas y afros y el resto del grupo humano; y entre subregiones, representadas con la diferencia de desarrollo entre las más avanzadas y las más atrasadas.

Una buena forma de resumir el conjunto de desigualdades analizadas es el estudio realizado por el Grupo de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia donde se presenta una comparación del estado de cada subregión en relación a la subregión central o Valle de Aburrá, frente al índice de capacidades y dotaciones.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 3.

Las capacidades y dotaciones se entienden como el conjunto de factores que incluyen calidad de vida, capital humano, geografía, recursos naturales, gestión pública, infraestructura y fortaleza económica.

Los resultados del estudio entregan que las subregiones con mayores capacidades y dotaciones es el Valle de Aburrá, seguida de Oriente, Suroeste y Norte. En este sentido se puede decir que un habitante promedio del Oriente cuenta con capacidades y dotaciones que equivalen a 70% de las de un habitante promedio del Valle de Aburrá.

Asimismo, y en el caso más rezagado, se tiene que un habitante promedio del Nordeste apenas cuenta con 28% de las capacidades y dotaciones del habitante promedio del Valle de Aburrá. Las subregiones del Occidente, Magdalena Medio, Urabá y Bajo Cauca están todas por debajo de 30%.

LA VIOLENCIA:

El narcotráfico, mezclado con paramilitarismo y guerrillas, está en la base de casi todas las expresiones de violencia en el Departamento.

Adicionalmente, la existencia de rentas ilegales complementarias al narcotráfico como la minería ilegal, el secuestro y la escasa presencia de la institucionalidad, más allá de lo policial y lo militar en ciertas subregiones, ha permitido que los grupos armados al margen de la ley mantengan estructuras dedicadas fundamentalmente a la protección de cadenas ilegales de valor y al desarrollo de acciones terroristas contra la infraestructura y ataques contra la fuerza pública.

CULTURA DE LA ILEGALIDAD:

La cultura de la ilegalidad ha aumentado en grandes proporciones. Se ha perdido la confianza en las instituciones del Estado y en lo público; la impunidad ha aumentado. De la picaresca del vivo que con simpatía tumba a quien puede, se ha evolucionado por parte de algunos poderosos a la legalización del todo vale, en donde el fin justifica los medios y cualquier atajo es bienvenido. Por eso le estamos apostando a una Antioquia legal, para enfrentar en el terreno sociocultural, en el mundo simbólico, las consecuencias nefastas de esta cultura de la ilegalidad que ha crecido enormemente.

CONDICIÓN: DESARROLLO AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE Y SUSTENTABLE:

Adicionalmente se reconoce que Antioquia tiene una crisis ambiental por la explotación desmedida e irresponsable de sus recursos naturales. Estamos convencidos de que, por lo menos, podemos detener el avance

de esta crisis con un modelo de desarrollo socioeconómico ambientalmente sostenible⁶⁰.

En conclusión, se sabe que la mayoría de los problemas que suelen identificarse en nuestra sociedad se reducen a cuatro expresiones: Las desigualdades, la violencia, la cultura de la ilegalidad y la crisis ambiental, que han quitado oportunidades a los habitantes del Departamento.

Como respuesta a esta problemática identificada, el Plan de Desarrollo 2012-2015 plantea el siguiente marco estratégico que se resume en siete líneas estratégicas, siete objetivos generales, veintisiete componentes, noventa y dos programas, ciento catorce indicadores de resultado, doscientos diez proyectos y quinientos ochenta y dos indicadores de producto, así:

Líneas Estratégicas:

1. Antioquia Legal. Que el primer punto de partida de cada gobierno sea que en su municipio no se pierde un peso. Lucha contra la corrupción, promoción de la transparencia y el cuidado pulcro por lo público.

2. La Educación como Motor de Transformación de Antioquia. La educación como eje central acompañada de la ciencia, la tecnología, la innovación, la cultura y el emprendimiento.

3. Antioquia es Segura y Previene la Violencia. La violencia y las desigualdades sociales son dos árboles con raíces muy profundas, entremezcladas.

4. Antioquia es Incluyente y Social. Es una mirada desde los derechos de las personas y no desde el asistencialismo del estado.

5. Antioquia es Verde y Sostenible. Infraestructura que favorezca la sostenibilidad del desarrollo. Es un compromiso con un modelo de desarrollo que incorpora el medio ambiente y su sostenibilidad como elementos centrales.

6. Proyecto Integral Regional de Urabá. Urabá es una oportunidad, una mezcla extraordinaria de culturas y colores.

7. Antioquia Sin Fronteras. Trabajo sistemático con los departamentos vecinos y la alianza Medellín Antioquia -AMA.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 3-10.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1. ANTIOQUIA LEGAL

Objetivo general: Construir y fortalecer capacidades en la sociedad antioqueña, en sus instituciones, en el Gobierno Departamental y en los gobiernos municipales, para su actuación pública y privada en los marcos de la ética y la legalidad.

Tabla 8. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 1. Antioquia Legal

Componentes	Programas	Proyectos
1. “En Antioquia no se pierde un peso”. Legalidad en la contratación pública y en el uso de los bienes públicos	1. Gobernación transparente	1. Feria de la transparencia en la contratación pública.
		2. Apoyo al programa nacional de lucha contra la corrupción.
		3. Estrategias para el control de la contratación pública.
		4. Implementación de la gestión para resultados en la Gobernación-presupuesto para resultados.
		5. Gobierno en línea.
		6. Sistema de rendición de cuentas.
		7. Observatorio de la gestión disciplinaria de servidores públicos en el Departamento de Antioquia.
		8. Sistemas de información del Departamento.
		9. Implementación de modelo integral de atención ciudadana.
	2. Municipio transparente y legal	1. Fortalecimiento de la transparencia y la gestión institucional, administrativa, financiera y fiscal del municipio.
		2. Fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión del territorio.
		3. Fortalecimiento de las formas propias de gobierno de los territorios indígenas.

Componentes	Programas	Proyectos
2. Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz	1. Calidad de vida para el servidor y la servidora pública, jubilados y jubiladas, y sus beneficiarios nivel central y subregiones	1. Desarrollo Humano y bienestar.
		2. Fondo educativo departamental de Antioquia – ICETEX.
		3. Formación, capacitación y entrenamiento para los servidores públicos del Departamento de Antioquia.
	2. Antioquia modelo de eficiencia y servicio a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	1. Fortalecimiento, renovación y crecimiento de las TIC y la Plataforma de SAP.
		2. Seguridad informática.
	3. Desarrollo y fortalecimiento institucional y del capital humano.	1. Cualificación del capital humano en la Gobernación y en las subregiones.
		2. Fortalecimiento del sistema integrado de gestión.
		3. Dotación con tecnología de punta y amigable con el medio ambiente.
		4. Modernización de la gestión documental.
		5. Fortalecimiento de la Hacienda Pública del Departamento de Antioquia.
6. Reorganización y ajuste funcional de las dependencias en la Gobernación de Antioquia.		
7. Creación de Gerencias Subregionales como presencia, gestión y articulación institucional de la Gobernación en el territorio.		
3. La legalidad en la	1. Fortalecimiento del	1. Escuela sin trampas.

Componentes	Programas	Proyectos
escuela	gobierno escolar	2. Gobierno escolar. 3. Convivencia, clima escolar y ciudadanía.
	2. Aprovechamiento pedagógico del territorio	1. El territorio municipal como espacio educador.
4. Promoción de la legalidad en campos estratégicos	1. Organizaciones de la sociedad civil y política defensoras de lo público	1. Control social a la gestión pública y a las organizaciones sociales.
	2. Legalidad en la actividad minera	1. Seguimiento, verificación y monitoreo de la actividad minera en el Departamento.
		2. Legalización minera.
		3. Fortalecimiento de las competencias básicas de los actores del sector minero.
	3. Legalidad en los negocios	1. Auditorías y control interno para el manejo de los recursos de cofinanciación.
		2. Acuerdos públicos para la formalización y la actuación privada en la legalidad y redes sociales de control.
	4. Legalidad para el medio ambiente	1. Fortalecimiento de actores institucionales para el Cumplimiento normativo y la protección de los recursos naturales y el ambiente.
5. Antioquia juega limpio	1. Diseño, construcción e implementación de la política pública del sector del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física en Antioquia.	

Componentes	Programas	Proyectos
		2. Descentralización del deporte, la recreación y la actividad física en Antioquia y promoción de sus buenas prácticas. 3. Deportistas ejemplares.
	6. Antioquia juega legal	1. Control y fiscalización de los juegos de suerte y azar. 2. Acción coordinada para prevenir la producción y/o distribución de bebidas alcohólicas adulteradas, fraudulentas y de contrabando.
5. Antioquia entiende la legalidad	1. Antioquia conoce y debate	1. Antioquia es noticia. 2. Legalidad entre nos y a un click.
	2. Antioquia construye	1. Tu opinión cuenta. 2. Todos por la legalidad. 3. Sistema de producción de conocimiento de Antioquia legal.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2. LA EDUCACIÓN COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN DE ANTIOQUIA.

Objetivo general: Garantizar el derecho a la educación a través del fortalecimiento de un servicio público educativo de calidad, que permita la generación de oportunidades para mejorar las condiciones de vida de los antioqueños, a través del fomento del deporte, la cultura, la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendimiento, y le apuesta a la formación del talento humano.

Tabla 9. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 2. La educación como motor de la transformación de Antioquia

Componentes	Programas	Proyectos
1. Educación con calidad para el siglo XXI	1. Oportunidades para la educación superior	1. Fondo becas para la educación superior.
		2. Nueva regionalización de Instituciones de educación superior Pública.
		3. Fortalecimiento a las Instituciones de educación superior oficial.
		4. Servicio social universitario.
		5. Jóvenes con futuro.
	2. Educación media pertinente y de calidad	1. Más y mejores bachilleres.
		2. Articulación con el sector productivo, la educación técnica, Tecnológica y superior.
	3. Escuela de maestras, maestros y directivos	1. Formación continua de docentes y directivos en áreas básicas, fundamentales y proyectos pedagógicos transversales.
		2. Bilingüismo.
		3. Implementación de un centro de información e investigación sobre nuevas medidas de calidad de la educación en Antioquia.

Componentes	Programas	Proyectos		
1. Educación con calidad para el siglo XXI		4. Fortalecimiento de las escuelas normales.		
	4. Calidad en la educación preescolar y básica	1. Mejoramiento de la gestión académica. 2. Ambientes de aprendizaje para el siglo XXI		
	5. Educación rural con calidad y pertinencia	Calidad, acceso y permanencia en la educación rural.		
	6. Movilización social por una educación de calidad		1. Pactos de calidad. 2. Olimpiadas del conocimiento: Selección Antioquia del conocimiento. 3. Ciencia, tecnología, arte e innovación. 4. Premio Antioquia la más educada. 5. Comunicación pública para la movilización social por la calidad educativa.	
		7. Todos y todas en la escuela		1. Acceso y permanencia con calidad e inclusión. 2. La escuela busca a los niños y las niñas. 3. La escuela busca a la mujer adulta.
2. Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento	1. Sensibilización de la CTI+E.	1. Semilleros de innovación y emprendimiento. 2. Sensibilización de la cultura de la innovación y el emprendimiento.		
	2. Creación de empresas	1. Concurso capital semilla. 2. Centros regionales para la competitividad empresarial de Antioquia-CRECE.		

Componentes	Programas	Proyectos
2. Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento	3. Fortalecimiento empresarial	1. Fortalecimiento empresarial, desarrollo de capacidades de innovación y nuevos mercados.
		2. Antioquia: Origen de cafés especiales.
		3. Minería productiva y competitiva.
	3. Fortalecimiento empresarial	4. Lineamientos para el plan de ordenamiento minero ambiental.
		5. Construcción y dotación del centro minero ambiental de la Subregión del Bajo Cauca.
	4. Acceso a fuentes de financiación	1. Banco de las oportunidades.
		2. Apoyo para el acceso a fuentes de financiación y cofinanciación para iniciativas productivas.
	5. Fortalecimiento del sistema de innovación y emprendimiento (CTI+E)	1. Fortalecimiento de los agentes del sistema de CTI+E Regionales.
		2. Empresas culturales.
	6. Fortalecimiento de la competitividad para el turismo	1. Gestión para la competitividad turística.
		2. Formación y pertinencia educativa para la calidad y la competitividad turística.
		3. Promoción nacional e internacional de los productos turísticos de valor agregado de Antioquia.
7. Generación de conocimiento científico y tecnológico aplicado (Fondo de CTI)	1. Generación de conocimiento e innovación para la productividad y competitividad.	
	2. Generación de conocimiento e innovación para el sector agropecuario.	
	3. Investigación en seguridad minera.	

Componentes	Programas	Proyectos
2. Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento		4. La sociedad antioqueña del bicentenario.
	8. Transferencia de tecnología y conocimiento	1. Identificación, difusión e incorporación al uso de conocimientos y tecnologías productivas.
	8. Transferencia de tecnología y conocimiento	2. Medición de los avances de la ciencia, la tecnología y la innovación en el Departamento.
	9. Antioquia digital	1. Centro de gestión y producción de contenidos y aplicaciones digitales.
		2. Apropiación social de las TIC. 3. Equipamiento tecnológico y conectividad.
3. Cultura Antioquia	1. Fortalecimiento de la riqueza cultural	1. Formación artística. 2. Circulación, acceso y consumo. 3. Estímulos.
	2. Gestión cultural para la transformación	1. Planificación cultural y gestión cultural y del conocimiento. 2. Equipamientos para servicios culturales.
	3. Antioquia lee y escribe	1. Plan departamental de lectura y bibliotecas.
	4. Memoria y patrimonio	1. Salvaguardia del patrimonio.
4. Antioquia en un mismo equipo	1. Iniciación y especialización para la cultura deportiva	1. Centros de iniciación, enriquecimiento motriz y desarrollo deportivo. 2. Fortalecimiento del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física en el sector escolar.

Componentes	Programas	Proyectos
4. Antioquia en un mismo equipo		
	2. Sistema departamental de capacitación del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física	1. Sistema departamental virtual de capacitación del sector del deporte, la recreación y la actividad física en Antioquia. 2. Capacitación del sector del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física en Antioquia.
	3. Infraestructura deportiva y recreativa para la calidad de vida, la educación y la actividad física	1. Apropiación de escenarios deportivos y recreativos. 2. Construcción, mantenimiento, adecuación y dotación de escenarios deportivos y recreativos.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3. ANTIOQUIA ES SEGURA Y PREVIENE LA VIOLENCIA.

Objetivo general: Fortalecer las capacidades institucionales, comunitarias, familiares e individuales que posibilitan las condiciones de seguridad integral a través de la lucha contra la criminalidad, la prevención de la violencia, el acceso a la justicia y la defensa y promoción de los derechos humanos.

Tabla 10. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 3. Antioquia es segura y previene la violencia

Componentes	Programas	Proyectos
1. La seguridad: un asunto de todos	1. Política criminal regional para la seguridad.	1. Apoyo a la estrategia integral de lucha contra la criminalidad y las rentas ilícitas
	2. Fortaleciendo nuestra institucionalidad local	1. Generación de capacidades locales para la planeación, Ejecución y seguimiento de estrategias de seguridad y prevención de la violencia.
		2. Plan de educación, seguridad, prevención y control vial (Ley 1503 de 2011). 3. Tecnologías y sistema de información para la seguridad y convivencia departamental.
2. Entornos protectores que previenen la violencia	1. Construyendo ciudadanía prevenimos la violencia	1. Prevención de la violencia y promoción de la convivencia.
		2. Juegos municipales, regionales, departamentales y fronterizos para el encuentro y la convivencia.
		3. Prevención de la violencia intrafamiliar, sexual y de género.
3. Una justicia cercana	1. Fortalecimiento de las instituciones responsables	1. Fortalecimiento de las instituciones que brindan servicio de justicia formal y de los mecanismos alternativos de

Componentes	Programas	Proyectos
y oportuna	del servicio de justicia formal y los mecanismos alternativos de solución de conflictos	solución de conflictos.
3. Una justicia cercana y oportuna		2. Fortalecimiento del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.
4. Derechos Humanos y atención a víctimas con horizonte de reconciliación	1. Promover el respeto, la prevención y la protección de los Derechos Humanos y el DIH.	1. Estrategia de promoción, prevención y protección de Derechos Humanos y aplicación del DIH.
	2. Programa departamental de atención integral y reparación a víctimas del conflicto	1. Plan retorno y reubicación. 2. Coordinación y articulación para la atención integral y reparación a la población víctima del conflicto a través de la ruta de atención.
	3. Reintegración comunitaria hacia un horizonte de reconciliación	1. Procesos de reconstrucción del tejido social.

LÍNEA ESTRATÉGICA 4. INCLUSIÓN SOCIAL

Objetivo general: Facilitar el acceso a las oportunidades para alcanzar un desarrollo humano integral a partir del reconocimiento de las garantías y derechos a los habitantes de Antioquia sin discriminación por territorio, familia, raza, sexo, edad, religión, orientación sexual o condición.

Tabla 11. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 4. Inclusión social

Componentes	Programas	Proyectos
1. Condiciones básicas de bienestar	1. Antioquia sana	1. Garantía del goce de derechos en salud.
		2. Salud pública como bien común.
		3. Fortalecimiento institucional.
	2. Antioquia con seguridad alimentaria y nutricional- Maná	1. Atención y prevención para disminuir el riesgo de inseguridad alimentaria en familias vulnerables.
		2. Gestión de políticas públicas en seguridad alimentaria y nutricional.
		3. Sistema departamental de vigilancia alimentaria y nutricional.
	3. Antioquia potable, electrificada y limpia	1. Ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento.
		2. Apoyar a los municipios en la gestión de residuos sólidos.
		3. Ampliar el servicio de energía y promover nuevas alternativas energéticas y de gas.
2. Participación para el Desarrollo	1. Sociedad civil fortalece sus capacidades para la gestión pública,	1. Fortalecimiento para el desarrollo territorial y de las organizaciones comunales y sociales.
		2. Organización del sistema departamental de participación.

Componentes	Programas	Proyectos
2. Participación para el Desarrollo	democrática y concertada	3. Gestión eficiente y transparente de las entidades sin ánimo de lucro. 4. Fortalecimiento del Consejo Territorial de Planeación.
	2. Alianza Antioquia por la equidad	1. Concertar alianzas público-privadas para la investigación, la generación de políticas y la innovación social.
	3. Antioquia comunica democracia	1. En contacto con Antioquia-Fortalecimiento de canales de comunicación, información e interacción. 2. Todos por Antioquia-Fortalecimiento de las relaciones del Gobierno Departamental con la comunidad antioqueña y otros niveles territoriales. 3. Red Antioquia-Promoción de procesos incluyentes de participación ciudadana basados en estrategias de comunicación y movilización.
3. Generación con garantía de derechos	1. Familia, sociedad y Estado garantes de protección integral	1. Gestión de la institucionalidad pública. 2. Comunidades protectoras de derechos. 3. Familias protectoras.
	2. Atención integral a primera infancia	1. Atención integral de la primera infancia en el ámbito Institucional y familiar. 2. Formación de agentes educativos que atienden primera Infancia y articulación primera infancia-preescolar-grado primero con enfoque diferencial.
	3. Promoción y prevención	1. Generación de capacidades personales, familiares y

Componentes	Programas	Proyectos
2. Participación para el Desarrollo	para la protección integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	Comunitarias para el desarrollo integral de la infancia, adolescencia y juventud.
	4. Antioquia joven	1. Fortalecimiento del sistema departamental de juventud. 2. Investigación y gestión del conocimiento. 3. Juventud con oportunidades.
	5. Antioquia mayor	1. Protección social integral a las personas mayores.
4. Mujeres protagonistas del desarrollo	1. "Mujeres sin miedo"	1. Comunicación pública perceptual para el desarrollo de las mujeres.
	2. Transversalidad del enfoque de equidad de género	1. "Secretarías y alcaldías que suman"
	3. "Superando brechas de género" (acciones afirmativas)	1. Mujeres jóvenes talento de Antioquia. 2. Red de "mujeres públicas". 3. "Política pa' mujeres". 4. "Comadres rurales".
5. Población incluída	1. Antioquia indígena y con minorías étnicas	1. Política pública para Antioquia indígena. 2. Territorialidad indígena. 3. Comunicación intercultural indígena y de las minorías étnicas.
	2. Antioquia afro	1. Fortalecimiento institucional para la implementación de la

Componentes	Programas	Proyectos
5. Población incluida		Política Pública Afroantioqueña.
	3. Antioquia sexualmente diversa	1. Inclusión en las políticas públicas de las instancias administrativas del Departamento-criterios y providencias pertinentes al concepto de diversidad sexual.
	4. Antioquia capaz	1. Inclusión social de personas con discapacidad con garantías derecho.
	5. Cerrando brechas	1. Lucha contra la pobreza extrema.
2. Deporte y recreación para la inclusión y la interculturalidad.		

LÍNEA ESTRATÉGICA 5. ANTIOQUIA ES VERDE Y SOSTENIBLE

Objetivo general: Potenciar el desarrollo económico, social y ambiental en el Departamento a través del uso sostenible de los recursos naturales, la conectividad del territorio y su ocupación responsable, partiendo de sus particularidades y los modos de vida de la población antioqueña.

Tabla 12. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 5. Antioquia es verde y sostenible

Componentes	Programas	Proyectos	
1. Gestión ambiental del territorio	1. Articulación de actores para la gestión ambiental	1. Pacto verde para Antioquia.	
	2. Gestión integral del recurso hídrico	1. Fortalecimiento de las áreas naturales protegidas. 2. Conservación y manejo de ecosistemas estratégicos.	
	3. Acceso a la tierra y acompañamiento para su adecuación		1. Apoyo a la formalización de la propiedad articulada a procesos de desarrollo rural.
			2. Apoyo productivo a los procesos de restitución de tierras.
			3. Promoción del acceso a tierras articulado a instrumentos de política MADR
			4. Titulación y ampliación de resguardos.
			5. Perfiles de proyectos: Distritos de riego y drenaje identificados.
	4. Antioquia Mi Hogar		1. Formulación de lineamientos para el desarrollo de proyectos de Vivienda y hábitat.
			2. Proyectos municipales integrales para la vivienda y el hábitat.
		3. Construcción y mejoramiento de vivienda.	
		4. Titulación de predios.	

Componentes	Programas	Proyectos
1. Gestión ambiental del territorio	4. Antioquia Mi Hogar	5. Innovación en ciencia y tecnología para la vivienda y hábitat.
		6. Promoción de estrategias sociales, pedagógicas y de desarrollo de capacidades en temas de vivienda, ahorro y crédito.
	5. Gestión del riesgo y adaptación al cambio climático	1. Fortalecimiento institucional al CREPAD y los CLOPAD.
		2. Creación de los sistemas integrales para la atención de emergencias.
		3. Creación de los sistemas de atención logística humanitaria.
		4. Creación de la unidad élite de atención y recuperación de emergencias.
		5. Prevención y reducción del riesgo en torno al cambio climático.
		6. Sistematización integrada de información para la prevención y atención de desastres.
7. Plan de obras para la adaptación bajo las variables de riesgos recurrentes.		
2. Producción sostenible	1. Cultura de la sostenibilidad en Antioquia	1. Educación y cultura ambiental.
		2. Fortalecimiento de la gestión ambiental de actores públicos.
		3. Investigación, desarrollo e innovación para la sostenibilidad.
	2. Minería responsable	1. Titulación minera responsable desde la viabilización de propuestas para el adecuado equilibrio de los ecosistemas.
		2. Promoción e implementación de tecnologías limpias en el sector minero.
		3. Recuperación y mitigación de pasivos ambientales generados por la minería.

Componentes	Programas	Proyectos
2. Producción sostenible	3. Mitigación del impacto por inadecuado uso de suelos	1. Reconversión productiva de áreas en conflicto de uso a través de cultivos permanentes, maderables y no maderables. 2. Instrumentos de política pública para la planificación de un uso agropecuario sostenible del suelo.
	4. Fomento a la producción agropecuaria sostenible	1. Promoción de prácticas responsables y ejemplares.
3. Infraestructura sostenible	1. Planeación e innovación para la infraestructura de Antioquia	1. Planificación y gestión de la infraestructura en Antioquia. 2. Investigaciones y estudios aplicados al área de infraestructura. 3. Estudios, diseños y estructuraciones para el desarrollo de la Infraestructura en Antioquia.
	2. Antioquia conectada: Infraestructura para la integración y competitividad de Antioquia	1. Obras de infraestructuras nacionales y/o supra departamentales en Antioquia. 2. Conexiones viales del Valle de Aburrá con subregiones vecinas. 3. Mantenimiento, recuperación y desarrollo de la red vial secundaria (RVS).
	3. Infraestructura para el desarrollo sostenible de las comunidades locales	1. Cofinanciación de proyectos a nivel subregional y/o local. 2. Mantenimiento, mejoramiento y operación de los cables.

LÍNEA ESTRATÉGICA 6 – PROYECTO INTEGRAL REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE URABÁ

Objetivo general: Promover el desarrollo integral de la región de Urabá, posicionándola en la agenda nacional e internacional, aprovechando su localización geoestratégica y potencialidades, y desarrollando sus capacidades, para que se convierta en el nuevo centro de desarrollo regional del noroccidente del país, capaz de transformar sustancialmente las condiciones de vida de su población.

Tabla 13. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 6. Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá

Componentes	Programas	Proyectos
1. Institucionalización y buen gobierno para construir confianza	1. Fortalecimiento de la legalidad	
	2. Fortalecimiento de la planeación participativa, la transparencia y la rendición pública de cuentas	
	3. Promoción de la eficacia y eficiencia por una buena gestión	
2. Desarrollo social para la dignidad y la inclusión	1. Promoción de los derechos sociales, económicos y culturales	
	2. Fortalecimiento y apoyo a las comunidades étnicas en el contexto de sus propios territorios	

Componentes	Programas	Proyectos
3. El mar como eje del desarrollo económico y competitividad	1. Proyección nacional e internacional	
	2. Promoción de actividades económicas	
	3. Infraestructura para la competitividad	
	4. Educación, ciencia, tecnología e innovación para la creación de capacidades	
4. Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración	1. Ordenamiento territorial de áreas especiales	1. Lineamientos de ordenamiento territorial para la subregión de Urabá.
		2. Actualización e implementación de los lineamientos de ordenamiento y manejo integrado de la unidad ambiental costera del Darién.
		3. Formulación de directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial supramunicipal en Urabá.
	2. Mecanismos jurídicos, institucionales y financieros para el desarrollo regional	1. Formulación y gestión de proyectos para el desarrollo integral de Urabá.

LÍNEA ESTRATÉGICA 7. ANTIOQUIA SIN FRONTERAS

Objetivo general: Promover el desarrollo regional a partir de procesos de integración, al interior del departamento entre municipios y subregiones, con los departamentos y regiones limítrofes con las que Antioquia comparte intereses, y con territorios de países vecinos, especialmente de Panamá y de la Cuenca del Caribe, en una perspectiva de globalización e internacionalización.

Tabla 14. Componentes, programas y proyectos de la Línea Estratégica 7. Antioquia sin fronteras

Componentes	Programas	Proyectos
1. Antioquia internacional	1. Internacionalización	1. Promoción de la inversión, el comercio y la cooperación internacional.
2. Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial	1. Alianzas con departamentos vecinos sobre territorios compartidos	1. Esquemas asociativos territoriales.
		2. Fortalecimiento de capacidades de gestión y de planificación para el desarrollo de “Antioquia sin fronteras”.
	2. Alianzas sectoriales estratégicas	Acuerdos sectoriales.
	3. Alianza Medellín-Antioquia	
	4. Ordenamiento territorial y acuerdos supramunicipales	1. Institucionalización de los lineamientos de ordenamiento territorial para Antioquia.
		2. Formulación de planes y estudios para la gestión y ordenamiento territorial departamental y subregional.
		3. Área de desarrollo territorial impactada por las autopistas de la prosperidad.
4. Comisión tripartita Gobernación de Antioquia-Área		

Componentes	Programas	Proyectos
2. Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial	4. Ordenamiento territorial y acuerdos supramunicipales	Metropolitana del Valle de Aburrá-Alcaldía de Medellín para los procesos de ordenación territorial.
		5. Promoción y gestión de mecanismos de integración supramunicipales.

El anterior listado de los elementos que componen la estructura del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, se resume en ocho principios, cuatro problemas esenciales, siete líneas estratégicas, siete objetivos generales, veintisiete componentes, noventa y dos programas, ciento catorce indicadores de resultado, doscientos diez proyectos y quinientos ochenta y dos indicadores de producto.

El Plan de Desarrollo 2012-2015 inicialmente fue radicado y sometido a consideración de la Honorable Asamblea de Antioquia el día 30 de abril de 2012, como proyecto de Ordenanza, en cumplimiento de los términos establecidos en la Ley 152 de 1994 y la Ordenanza No. 41 de diciembre de 1994.

En este momento del proceso (30 de abril de 2012) el documento entregado ya ha incorporado el concepto del Consejo Departamental de Planeación, así como los resultados de los diferentes encuentros subregionales que se llevaron a efecto para socializar y analizar con los diferentes líderes municipales y subregionales la propuesta programática del proyecto de Plan de Desarrollo, y escuchar de ellos sus opiniones y sugerencias que contribuyeron a enriquecer la esencia del citado proyecto.

Dos documentos constituyen los insumos fundamentales referentes para este trabajo: el proyecto de Plan de Desarrollo 2012-2015 de abril 30 de 2012 y el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada” aprobado mediante Ordenanza No. 14 de junio 14 de 2012.

El proyecto de Plan de Desarrollo de abril 30 de 2012 sometido a consideración de la Asamblea de Antioquia durante el lapso de tiempo de veinticinco días (entre el 6 y 30 de mayo), fue revisado detalladamente bajo el enfoque y para los efectos del presente trabajo de grado, derivando las siguientes observaciones que se transcriben a continuación para la mayoría de los componentes que tributan a cada línea estratégica, por considerar que brindan una primera visión general sobre lo que se pretende. El listado de las observaciones realizadas al proyecto (no al Plan), de Desarrollo de Antioquia, fueron autoría exclusiva del diputado Juan Esteban Villegas A., y se expusieron y socializaron pública y oportunamente para conocimiento del Gobierno Departamental.

Se reitera que las siguientes consideraciones generales sobre el proyecto de plan constituyen solo un marco general de introducción en el tema, ya que la esencia del trabajo inicia y se desarrolla en el capítulo cuarto con el análisis detallado, programa por programa, con sus indicadores de resultado correspondientes, línea por línea, **al Plan de Desarrollo finalmente aprobado.**

Consideraciones al Proyecto de Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la Más Educada”.

- **Consideraciones macro:**

- ✓ Se interroga sobre el significado y alcance de la expresión “Antioquia la más educada”. ¿La más educada frente a qué, o quiénes...? ¿Cómo se ejemplifica este propósito?
- ✓ Técnicamente no se concibe que en la estructura conformada por siete líneas estratégicas, una de ellas corresponda exclusivamente a la subregión de Urabá. Las subregiones del Bajo Cauca, Nordeste, Occidente...podrían invocar tratamiento similar. Aún desde lo político, esta postura puede generar controversia porque es una contradicción en la búsqueda por la equidad.
- ✓ Es claro y genera consenso reconocer la desigualdad presente entre las nueve subregiones de Antioquia: unas más avanzadas y otras muy atrasadas. Uno de los propósitos esenciales del Plan es abordar esta problemática. En consecuencia, se considera necesario que el proyecto de plan de desarrollo exponga en su contenido la matriz de intervención e impacto subregional con sus diferentes indicadores buscando demostrar que a diciembre 31 de 2015 van a ceder, al menos parcialmente, los altísimos niveles de inequidad hoy manifiestos. Esta matriz subregional debe enseñar las metas físicas y financieras con sus indicadores de producto, resultado e impacto y el avance cuatrienal que se espera lograr.
- ✓ Históricamente el Departamento Administrativo de Planeación, así como instituciones y comunidades han venido identificando un buen número de proyectos subregionales, muchos de ellos prioritarios. ¿Cómo los atenderá este plan de desarrollo y sería importante incorporarlos como anexo que forme parte integrante del plan?
- ✓ En la página “fundamentos-p.7” del proyecto de plan exhiben un indicador de calidad de vida de Antioquia total del 68,38 para el 2007 y del 66,05 para el 2009. En otras fuentes la información corresponde a un 68,5 para el 2007 y al 68,62 para el 2009. ¿Por qué la diferencia?
- ✓ Las inversiones por programa que aparecen a folio “Plan financiero-p.16” totalizadas para el cuatrienio, deben desglosarse para cada anualidad y así facilitar los tiempos y cuantías de ejecución en beneficio de la gestión y del control. Incluyendo los proyectos.
- ✓ Para efectos de facilitar el seguimiento y control a la ejecución del plan es igualmente importante que la matriz cuatrienal de inversiones se presente por entidad y/o dependencia que tributan al plan, destacando la inversión total

anual asignada a cada una de ellas, a fin de determinar la responsabilidad en la gestión y evitar que se diluyan los buenos propósitos.

- ✓ El plan cuatrienal de inversiones proyectado en \$8.656.277.000.000 se queda corto frente a un plan cuatrienal de inversiones 2008-2011 proyectado en \$9.846.293.898.000. Para estimular la gestión se propone que finalmente el plan inicie incorporando los \$1.947.103.000.000 proyectados y soportados en las fuentes complementarias expuestas en el documento. Un piso de \$10, 62 billones es incluso modesto si se tienen presente los antecedentes del Departamento, tanto en gestión financiera como en la gestión de cofinanciación, y el referente del resultado presupuestal del Plan 2008-2011 que alcanzó los \$11,8 billones de pesos.

- **Consideraciones a la línea 1:**

La línea estratégica 1. Antioquia legal, se estructura y desarrolla a través de un objetivo general, cinco componentes, cinco lineamientos estratégicos, 15 programas, 22 indicadores de resultado, 45 proyectos, 93 indicadores de producto y unos recursos presupuestales proyectados en \$396.531 millones de pesos.

Componente 1. Legalidad en la contratación pública y en el uso de los bienes públicos:

- ✓ El índice de transparencia del Departamento de Antioquia (indicador de resultado para el primer programa) ¿será el certificado por “Transparencia por Colombia”?
- ✓ Entonces la meta debe ser “un nivel de riesgo bajo” y no “moderado” como se plantea en el documento.
- ✓ El proyecto “Implementación de la Gestión para resultados en la Gobernación-presupuesto para resultados” es propio del componente 2. “Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz” y no del componente 1.
- ✓ El indicador de producto “auditorías ciudadanas realizadas” con su meta de 7 auditorías es bastante precario.
- ✓ El proyecto “Gobierno en línea” ¿mantiene para el cuatrienio 2012-2015 la línea base de 2011 del 80%?
- ✓ El indicador de producto “rendición pública de cuentas a la ciudadanía a cargo del señor Gobernador” desconoce en su línea base las doce rendiciones públicas de cuentas del anterior gobierno. Si se trata de una propuesta de rendición de cuentas novedosa con metodologías diversas, entonces debe complementarse el nombre del indicador.

- ✓ Se recomienda en el proyecto “observatorio de la gestión disciplinaria de servidores públicos en el Departamento de Antioquia” excluir la palabra “disciplinaria”. No es amigable, mucho menos motivadora.
- ✓ El indicador de producto “sistemas de información existentes...” ¿por qué tiene línea base cero?
- ✓ Los indicadores de resultado del programa 2. “Municipio transparente y legal” son indicadores de producto. Se recomienda redefinirlos.
- ✓ El proyecto “Fortalecimiento de la transparencia y la gestión institucional, administrativa, financiera y fiscal del municipio” es de gran alcance y necesidad. Prioritario para Antioquia. El indicador de producto “Municipios con herramientas de la gestión por resultados implementadas” tiene una meta muy baja (28 municipios adicionales a la línea base) que se considera debe ser mejorada. El indicador de producto “Municipios acompañados con herramientas y programas de saneamiento fiscal y financiero según necesidad”, debe denotar y priorizar los 12 municipios de Antioquia que vienen con reiterados incumplimientos a los límites de gastos de la ley 617 de 2000, así como 10 municipios que están en el umbral del incumplimiento.
- ✓ Los indicadores de producto del proyecto “Fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión del territorio” deben redefinir sus metas si se tiene presente que: los Bancos de Proyectos es un mandato de la ley 38 de abril 21 de 1989 y estamos en el año 2012; la asesoría y acompañamiento a los municipios en materia catastral debe complementarse con la cofinanciación y créditos especiales (atendidos con los resultados de la implementación de la actualización catastral); se considera que dos espacios generados para capacitación en estos temas es insuficiente.

Componente 2. Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz.

- ✓ La meta del indicador de producto “clima laboral mejorado en el Departamento de Antioquia” es sólo de un 4% adicional, sobre una línea base del 60%. El propósito debe ser de mayor alcance para tributar adecuadamente al logro del componente.
- ✓ El indicador de producto “Mejoramiento del desempeño del cargo resultado de las capacitaciones recibidas” es un indicador de resultado.
- ✓ El proyecto “Formación, capacitación y entrenamiento para los servidores públicos del Departamento de Antioquia”, debe acompañarse de un indicador de producto que enseñe cuantitativamente el propósito de este gobierno en número de servidores a capacitar y el porcentaje que representan.

- ✓ El indicador de resultado “Renovación tecnológica de las TIC en el departamento de Antioquia”, es un indicador de producto.
- ✓ El indicador de resultado “Margen operacional de la FLA optimizado” evolucionando del 31% al 35%, debe ser explicitado en el texto que le antecede: ¿qué significa este resultado para las finanzas del Departamento?
- ✓ El indicador de producto “Incremento en el recaudo de las rentas del Departamento” presenta como línea base \$530.000 millones de pesos. No obstante, el informe de gestión de la Secretaría de Hacienda correspondiente a la vigencia fiscal 2010 (el del 2011 se conocerá el 8 de mayo de 2012) expone unos recursos propios recaudados del departamento de \$1.112.429.000.000. Clarificar esta situación o explicar si de lo que se trata ¿es de gestión tributaria complementaria?
- ✓ La mayoría de los programas y proyectos con sus correspondientes indicadores expuestos en este componente tributan a la eficiencia. No se advierten con claridad, ¿cuáles tributan a la eficacia?

Componente 3. La legalidad en la escuela.

- ✓ Los indicadores de resultado de los programas “Fortalecimiento del gobierno escolar” y “aprovechamiento pedagógico del territorio” están articulados a sus correspondientes proyectos con sus indicadores de producto, pero no se advierte cómo medir estos resultados en relación con el logro del componente “La legalidad en la escuela”. Si a folio “Línea 1 – p.12” del documento se ejemplifican prácticas escolares que atentan contra la legalidad y la ética, es menester definir unos referentes o líneas base que permitan mostrar en cuatro años el espacio ganado en la legalidad escolar.
- ✓ ¿Cuál es el papel de las Asociaciones de Padres de Familia en este propósito?

Componente 4. Promoción de la legalidad en campos estratégicos.

- ✓ Dentro de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), ¿qué papel desempeñarán las Juntas de Acción Comunal y la Política Pública de la Acción Comunal aprobada por la Asamblea a finales del año anterior?
- ✓ Es claro que ya con la entrada en vigencia de la Agencia Nacional Minera (ANM) se redefinirán programas y proyectos en este sector. ¿Qué y cuánto pierde Antioquia con estas decisiones? ¿A qué se reducirá la gestión departamental?

- ✓ El indicador de resultado “Pactos público-privados por la legalidad y la transparencia suscritos y en marcha en regiones del Departamento” es un indicador de producto.
- ✓ El indicador de producto “Auditorías realizadas en proyectos de cofinanciación” fija una meta de 65 auditorías. ¿Por qué 65?
- ✓ El programa “Legalidad para el medio ambiente” tiene como indicador de resultado “Grupos y actores fortalecidos en legalidad ambiental” en una meta de 120 para el cuatrienio. ¿Es la medición adecuada?
- ✓ El indicador de producto “Deportistas y equipos convencionales con apoyo social, educativo, económico, técnico, médico y logístico en el Departamento de Antioquia” tiene una meta inferior a su línea base. ¿Por qué?
- ✓ El programa “Antioquia juega legal” debería ser más completo en la línea base de los indicadores de resultado: porcentaje y número de apuestas o juegos ilegales estimados y porcentaje y número de botellas de licor adulterado y de contrabando estimados. Y así ajustar la meta a 2015.

Componente 5. Antioquia entiende la legalidad.

- ✓ El indicador de resultado más esperanzador de este componente es el 50% de las personas que afirman percibir un cambio en el concepto de legalidad y que afirman conocer el concepto impartido por la administración. Es importante denotar si ¿es el 50% frente a muestras poblacionales generales o específicas?

- **Consideraciones a la línea 2:**

La línea estratégica 2. La educación como motor de transformación de Antioquia, se estructura y desarrolla a través de un objetivo general, cinco lineamientos estratégicos, cuatro componentes, 23 programas, 31 indicadores de resultado, 60 proyectos, 193 indicadores de producto y una inversión presupuestal estimada en \$4.342.219.000.000.

Componente 1. Educación con calidad para el siglo XXI:

- ✓ El indicador de resultado “Tasa de cobertura bruta en educación superior”, en su línea base evidencia la “inequidad intelectual” presente en las diferentes subregiones en relación con la subregión central. Se exponen tres consideraciones: como la tasa de cobertura es inferida consultar otras fuentes que ratifiquen este punto de partida; se considera importante y necesario para éste y los demás indicadores relacionados, enseñar la tasa bruta y la neta, la tasa urbana y la rural, las tasas para cada uno de los ciclos (técnico, tecnólogo

y profesional) para tener una visión más integral de los puntos de partida y llegada; como se expuso en un primer documento se requiere visibilizar la situación por subregiones y la propuesta de crecimiento en cobertura para cada una de ellas; ¿la meta del 16% promedio a diciembre de 2015, cómo nos muestra con la evolución de la tasa en la subregión central y frente a la tasa promedio esperada para el país?

- ✓ Gran expectativa se tiene con el proyecto “Fondo becas para la educación superior”. El documento del plan no permite observar la partida presupuestal asignada para este propósito durante el cuatrienio y su alcance subregional. ¿Y la ordenanza específica que lo soporte jurídicamente?
- ✓ ¿Se desprende del documento el apoyo a 20.000 nuevos estudiantes en las Instituciones de Educación Superior (IES) durante el cuatrienio 2012-2015, sin incluir los beneficiarios del proyecto “Jóvenes con futuro”? ¿Cuántos bachilleres nuevos tendrá Antioquia en este cuatrienio demandantes de educación superior?
- ✓ ¿La alianza Medellín Antioquia –AMA propiciará que el municipio de Medellín concorra con recursos financieros a la universidad de Antioquia? ¿Igual en su apoyo al crecimiento de la cobertura en educación superior subregional?
- ✓ El proyecto “servicio social universitario” es bien interesante, necesario y puede generar impacto muy positivo en las subregiones. Un buen gerente para este proyecto puede articular entidades y sinergias para crecer sustancialmente la meta propuesta.
- ✓ El indicador de resultado “Establecimientos educativos que mejoran su ubicación en las pruebas SABER 11” debe contar con una línea base, así sea provisional del 2010, para significar si la meta del 30% es esperanzadora o por el contrario es muy poco avance. De igual manera y tal como se presenta en el diagnóstico para la cobertura, debe enseñarse el comportamiento histórico de los resultados de estas pruebas en los últimos años.
- ✓ El indicador de producto “Instituciones educativas implementando el programa de intensificación de inglés como segunda lengua-resto del Departamento” tiene una meta muy modesta. ¿Veinticinco instituciones adicionales para el cuatrienio no es muy poco frente a una apuesta tan necesaria e importante?
- ✓ El indicador de resultado “Instituciones educativas con planes de mejoramiento de la calidad implementados” para medir el programa “Calidad en la educación preescolar y básica”, es un indicador de producto.
- ✓ El documento del plan diagnostica que de 3.477 establecimientos educativos oficiales existentes en los 117 municipios no certificados, el 80% tiene

problemas de infraestructura. Si la meta propuesta, entre ampliación, mantenimiento, mejoramiento y reposición de infraestructura es intervenir 696 instituciones, estaríamos impactando sólo el 25% de la infraestructura física educativa con problemas.

- ✓ El indicador de resultado “Centros Educativos Rurales con planes de mejoramiento de la calidad implementados” para medir el programa “Educación rural con calidad y pertinencia”, es un indicador de producto. Bien importante en este programa definir un indicador de resultado que muestre la línea base de calidad en la educación rural y la apuesta al 2015.
- ✓ El indicador de resultado “Municipios que ejecutan los pactos de calidad” debe complementarse redefiniendo el significado y alcance del término “Municipios”: institucionalidad, OSC, ciudadanía, etc. De lo contrario, es un indicador de producto, como se puede advertir en la página “Línea 2-p.29”.
- ✓ El indicador de resultado “Cobertura bruta media” no es muy esperanzador en su crecimiento para el cuatrienio: un 3,61% adicional para una meta de 56,76% a diciembre de 2015. Se reitera nuevamente la necesidad de enseñar las tasas bruta y neta, urbana y rural.

Componente 2. Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento.

- ✓ ¿El indicador de producto “Alumnos formados en emprendimiento” es la base para el indicador de producto “Estudiantes que presentan ideas de negocio”, y éste último base para el proyecto “concurso capital semilla” que frente a la meta de 2.800 iniciativas recibidas, espera lograr 240 empresas que inician operación? Es decir, ¿serán 18.000 alumnos formados en emprendimiento para propiciar 240 empresas que inician operación?
- ✓ Frente al indicador de producto “Empresas formalizadas-resto del Departamento” que plantea una meta de 2003, ¿se tienen indicadores del nivel de informalidad empresarial presente en las diferentes subregiones?
- ✓ El programa “Acceso a fuentes de financiación” que incluye el proyecto “Banco de las oportunidades”, tiene una precaria asignación presupuestal de \$3.609 millones para el cuatrienio, a folio “Plan Financiero-p.16”, frente a una meta adicional de resultado de 20.000 unidades productivas con acceso a créditos flexibles. ¿Y el proyecto de ordenanza para darle vida jurídica al “Banco de las oportunidades”?
- ✓ ¿El programa de anteriores gobiernos “Antójate de Antioquia” no tendrá inclusión en este gobierno?

- ✓ El indicador de producto “Corporaciones turísticas fortalecidas-resto del Departamento” contempla un crecimiento adicional de dos para el cuatrienio. Es muy poco para un sector tan importante.
- ✓ Interesante la propuesta del proyecto “Empresas culturales”. Advertir que todo el programa tiene una asignación presupuestal de sólo \$4.968 millones para el cuatrienio, orientado a atender dos proyectos.
- ✓ Igual sucede con la propuesta de crecer el aporte del Turismo al PIB regional en un 0,6% adicional. Se asignan para el cuatrienio \$3.996 millones.
- ✓ El indicador de producto “Sedes educativas con acceso a internet-resto del Departamento” parte de una línea base de 318 sedes. El programa de conectividad virtual del gobierno anterior dejó un número mucho mayor de instituciones educativas con internet. Favor revisar el dato de la línea base.

Componente 3. Cultura Antioquia.

- ✓ El programa “Antioquia lee y escribe” no requiere tanto del apalancamiento financiero como de la sensibilización y movilización social. Una apuesta colectiva, acompañada por los medios de comunicación, las instituciones educativas, el sector privado... para acoger el hábito de la lectura y la escritura en nuestro Departamento.
- ✓ Lo ideal es que el proyecto “Salvaguardia del Patrimonio”, al menos en la apropiación social, permee todos los municipios del Departamento.
- ✓ El indicador de producto “Eventos realizados”, debería diferenciar los eventos tradicionales de eventos especiales que distingan el talento cultural antioqueño en los contextos nacional e internacional.

Componente 4. Antioquia en un mismo equipo.

- ✓ Es curioso que en el desarrollo de este componente, con solo tres excepciones, los demás indicadores de resultado y de producto no disponen de línea base. ¿Una gestión sin punto claro de partida?
- ✓ La introducción del componente expone entre otros objetivos, la contribución a la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad relacionadas con el sedentarismo y falta de estilos de vida saludables. El desarrollo del componente no enseña la articulación con la Dirección Seccional de Salud y de la Protección Social para materializar este noble propósito.
- ✓ ¿Debe entenderse que este componente desarrolla fundamentalmente procesos de iniciación, capacitación, apropiación e infraestructura para el

deporte masivo. Y que el deporte competitivo y de alto rendimiento queda a cargo del programa “Antioquia juega limpio”, de la línea estratégica 1. del proyecto de plan de desarrollo? Es importante aclarar estos alcances.

- **Consideraciones a la línea 3:**

La línea estratégica 3. Antioquia es segura y previene la violencia, se estructura y desarrolla a través de un objetivo general, cuatro lineamientos estratégicos, cuatro componentes, 7 programas, 13 indicadores de resultado, 13 proyectos, 26 indicadores de producto y una inversión estimada para el cuatrienio en \$94.017 millones de pesos.

Componente 1. La seguridad: un asunto de todos.

- ✓ Coincidir en que “la garantía de seguridad para la ciudadanía es una condición esencial para el desarrollo humano”. Es la seguridad la función primigenia del Estado. Seguridad para la convivencia y convivencia para apuestas colectivas de bienestar y progreso.
- ✓ El primer principio del proyecto de plan de desarrollo 2012-2015 es la vida. En consecuencia, este componente debe partir de un programa con unos indicadores de resultado que muestren en su línea base las tasas de homicidios subregionales y las metas para el año 2015. En la subregión central evidenciar por separado la tasa de homicidios de Medellín, no porque deba ser ignorada ya que su crecimiento afecta a las demás subregiones, sino por efectos de competencias y focalización, pero desde luego que “la seguridad es asunto de todos”.
- ✓ El programa “Política criminal regional para la seguridad” es un medio para contener los fenómenos criminales que se derivan de la existencia de formas organizadas del crimen. Los indicadores de resultado para este programa, con excepción del último, son indicadores de producto y no permiten medir el alcance real durante el cuatrienio por lo siguiente: el diagnóstico entrega cuarenta y tres municipios antioqueños con actividades de bandas criminales y se tendrán otros municipios coincidentes o no con presencia de grupos armados ilegales, combos delincuenciales y milicias asociadas al narcotráfico, etc. Los indicadores solo se limitan a mostrar como metas un número de capturas y medidas de aseguramiento pero sin parámetro de comparación para observar evolución o involución durante el cuatrienio, frente al número de municipios que continuarán afectados y el número de bandas y/o delincuentes vigentes.
- ✓ ¿Se desprende del documento que la meta de 565.649 “incautaciones realizadas de bebidas alcohólicas, tabacos y cigarrillos adulterados” representa un desmonte de la ilegalidad en un 9,5%? Se ha informado en

años anteriores, sin certificación oficial escrita, que la ilegalidad en licores es dramática. ¿Qué cifra o porcentaje se puede advertir? Se considera importante separar en el indicador las incautaciones de bebidas alcohólicas de las incautaciones de tabacos y cigarrillos. “En el lanzamiento del programa Antioquia legal el gobernador Sergio Fajardo afirmó que el Departamento deja de percibir 384.400 millones de pesos al año y que la meta es recuperar 275 mil millones de pesos para la inversión social...”. Periódico El Colombiano 11-05-2012. ¿Este propósito, según el documento, lo liderará la Secretaría de Hacienda? ¿En qué apoyará la Secretaría de Gobierno?

- ✓ El programa “Fortaleciendo nuestra institucionalidad local” debería definir unos indicadores de resultado que enseñen metas de mejoras en la seguridad local. Precisamente a eso deben tributar o contribuir los tres proyectos con sus indicadores que desarrollan este programa. El documento no permite conocer si el alcance de los planes subregionales y locales de seguridad incluye observatorios, para monitorear y definir acciones de mejora en las condiciones de seguridad y convivencia.
- ✓ Por su importancia el “plan desarme” debe plantearse desde el documento de plan de desarrollo, como un proyecto con sus indicadores, línea base y meta para el cuatrienio.
- ✓ ¿El nuevo gobierno departamental descarta el programa de recompensas por eficaz colaboración ciudadana?

Componente 2. Entornos protectores que previenen la violencia.

- ✓ El programa “Construyendo ciudadanía prevenimos la violencia” tiene muy buen indicador de resultado. No obstante, si no se dispone de línea base ¿cómo se definió la meta del 60%? ¿Se expresa así porque la escasez de recursos sólo permite unas metas muy bajas en los proyectos que desarrollan este programa (diez municipios)?

Componente 3. Una justicia cercana y oportuna.

- ✓ Es importante buscar un indicador de resultado más contundente (podría ser igualmente de percepción ciudadana frente a “una justicia cercana y oportuna”), o explicitar el alcance y efectos esperados al tener “municipios fortalecidos en su capacidad de acción para la prestación de servicios de justicia formal y de justicia cercana al ciudadano”. Hay que persistir en los indicadores de resultados como orientadores de la gestión pública.
- ✓ El desarrollo de la línea es recurrente en indicadores definidos como “canasta de insumos...”. Se recomienda que apoyos de cofinanciación en Casas de

Justicia, Comandos de Policía, vehículos para la Policía y/o Ejército y cámaras de seguridad sean visibilizados en el documento del proyecto de plan.

Componente 4. Derechos humanos y atención a víctimas con horizonte de reconciliación.

- ✓ Este componente plantea el gran reto de la contribución eficaz de la Ley 1448 de 2011 al restablecimiento de derechos de tantas familias antioqueñas víctimas del conflicto, mucho más allá de la meta de 1.700 familias definidas para el cuatrienio. Debe recordarse que el diagnóstico, sólo frente a la tragedia del desplazamiento forzado, exhibe un registro de 698.946 personas a diciembre de 2011.
 - ✓ El documento denota a folio “Línea 3-p.25” una cantidad de municipios priorizados por situación de vulneración de los Derechos Humanos. ¿Será posible con este antecedente construir una línea base para redefinir un(os) indicador(es) de resultado?
 - ✓ El proyecto “Plan retorno y reubicación” es una esperanza para cientos de familias del oriente antioqueño y familias de las demás subregiones. La gran dificultad es la efectiva implementación de una acción integral interinstitucional que otorgue a estas familias no solo la atención en necesidades básicas, sino además la generación de ingresos para habitar y permanecer en el territorio. Observar una meta tan precaria para el cuatrienio y expresar que se dispone de línea base precisamente por las experiencias exitosas a que hace referencia el documento, pero no la presenta el indicador del proyecto.
 - ✓ Importante que el Departamento estructure un proyecto, defina unas metas y lidere el proceso con el Ejército Nacional para continuar avanzando en las tareas de desminado en 40 municipios priorizados, según lo consigna el documento del proyecto de plan.
 - ✓ El indicador de resultado “Percepción positiva de confianza hacia la comunidad y el Estado” correspondiente a la medición del programa “Reintegración comunitaria hacia un horizonte de reconciliación”, es un buen indicador de resultado.
 - ✓ El camino hacia la equidad pareciera por momentos marchitar esperanzas: mientras el Departamento de Antioquia proyecta invertir para esta línea \$94.017 millones durante el cuatrienio, “Medellín invertiría 421 mil millones contra el crimen”. Periódico El Colombiano 11-05-2012.
- **Consideraciones a la línea 4:**

La línea estratégica 4. Inclusión social, se estructura y desarrolla a través de un objetivo general, cinco lineamientos estratégicos, cinco componentes, 19 programas, 37 indicadores de resultado, 41 proyectos, 149 indicadores de producto y una inversión estimada para el cuatrienio en \$2.516.378.000.000.

Componente 1. Condiciones básicas de bienestar.

- ✓ Los indicadores de resultado del programa “Antioquia sana” son los adecuados. No obstante, faltan los indicadores de tasa de mortalidad por IRA, tasa de mortalidad por EDA, tasa de mortalidad por cáncer de mama, tasa de mortalidad por accidentes de tránsito, tasa de mortalidad por cáncer de próstata, entre otros. Observar la meta tan precaria trazada para el cuatrienio en reducción mortalidad materna, reducción mortalidad por cáncer de cuello uterino, por infarto agudo del miocardio y reducción en la prevalencia de infección por VIH.
- ✓ El documento debe explicar con mayor generosidad la propuesta de la creación de una EPS mixta.
- ✓ El indicador de producto “Población atendida en salud con cargo a recursos del Departamento” es un imperativo para el departamento por la deuda financiera que se acumula año tras año. ¿Cómo se explica la meta de 89.320 y qué significa en asunto de recursos?
- ✓ La meta al 2015 de la tasa de embarazadas de 15 a 19 años sigue evidenciando una situación crítica en este grupo poblacional.
- ✓ El indicador de producto “Municipios certificados en calidad de agua potable” es sobre las zonas urbanas de las localidades.
- ✓ ¿El esquema de vacunación tiene línea base del 84% sobre 370.555 niños de 0 a 5 años? ¿Cuántos niños y niñas de 0 a 5 años tiene Antioquia? ¿Cuántos en Medellín y en el resto del Departamento?
- ✓ ¿En qué consiste el “Fondo para la investigación en salud”: su alcance y recursos?
- ✓ Los indicadores de resultado para el programa “Antioquia con seguridad alimentaria y nutricional” son los adecuados, pero una línea base del año 2009 es un mal punto de partida. ¿Cuántos niños menores de 5 años fallecidos por desnutrición en Antioquia implicaría una tasa de 3,5 por 100.000? Se sugiere que se tome efectivamente el dato entregado al año 2011 donde a septiembre 30 aparecían 0 muertes por desnutrición, y que se haga realmente la tarea de estudiar los 3 casos de muertes clasificadas por desnutrición pero que realmente no corresponde a esa causa directa. ¿Cuántos niños y niñas de 0 a

5 años Sisbén 1 y 2 tiene Antioquia? Igual para los niveles de desnutrición crónica y aguda.

- ✓ Es necesario mostrar las tasas de desnutrición subregionales y las metas propuestas para el cuatrienio 2012-2015, referentes para la búsqueda de la equidad.
- ✓ No evidencia de manera contundente el documento de proyecto de plan los diferentes ejes temáticos de Maná y sus metas a través de indicadores de producto y de resultado.
- ✓ ¿En qué estado está el convenio FAO-Maná? ¿Tendrá continuidad?
- ✓ Los indicadores de resultado del programa “Antioquia potable, electrificada y limpia” son indicadores de producto y así se ratifica al final de la misma página “Línea 4-p.27”. Es necesario enseñar las tasas de cobertura subregionales urbanas y rurales, sus líneas base y las metas para el cuatrienio 2012-2015.
- ✓ El documento no desarrolla la situación legal, técnica y financiera del PDA, hoy “Aguas para la prosperidad”.
- ✓ Igual situación en relación con las empresas públicas subregionales a cargo de EPM.

Componente 2. Participación para el desarrollo.

- ✓ El indicador de resultado “Territorios que mejoran la capacidad de la sociedad civil para la gestión pública...” no es claro. ¿Cómo se expresa en los territorios esa mejora en la capacidad de la sociedad civil...? ¿La meta de 135 territorios: a qué territorios se refiere?
- ✓ Son muchos los recursos que históricamente se han invertido en capacitación a las JAC sin resultados esperanzadores. ¿Cómo abordará el nuevo gobierno departamental este proceso y el apoyo específico a estas organizaciones?
- ✓ El programa “Alianza Antioquia por la equidad” no ha entregado los resultados esperados. Aunque no es ejecutor, la asignación de \$1.174 millones para el cuatrienio 2012-2015 no le brinda mayores posibilidades para apalancar una buena gestión. ¿El sector privado, que ha sido tan esquivo para este propósito, ya manifestó su verdadero y real interés en este programa?
- ✓ El indicador de resultado “Herramientas de comunicación creadas y fortalecidas para la participación”, que mide el programa “Antioquia comunica democracia” es un indicador de producto.

Componente 3. Generación con garantía de derechos.

- ✓ Se acepta académicamente que las políticas públicas son mecanismos de resolución de problemas y no un marco conceptual que orienta la acción pública hacia la búsqueda de soluciones. Lamentablemente como si fuera una moda hoy todo el mundo habla de política pública y “cesa el entusiasmo” o “como que terminan la tarea” cuando se plasman estas políticas en leyes, ordenanzas o acuerdos. Denotar que las políticas públicas trascienden las leyes, ordenanzas y acuerdos. Lo ideal es que los planes de acción de las políticas públicas enseñen indicadores de resultado para poder avanzar eficazmente en la gestión como acción colectiva.
- ✓ Ideal que la implementación de las diferentes políticas públicas enseñaran, por ejemplo en juventud, metas de resultado sobre niveles de participación, el índice de desarrollo juvenil, niveles de presencia en las instituciones y organizaciones, participación y logros en deporte, arte, cultura, política, etc. No limitar un indicador de resultado, que no debe clasificarse como tal, a la conformación de un Consejo Municipal de Juventud. Observación válida para las demás políticas.

Componente 4. Mujeres protagonistas del desarrollo.

- ✓ Se considera la implementación de la ordenanza No. 03 de mayo 14 de 2011 que establece la obligatoriedad de la “transversalidad de género”, un instrumento de gestión que debe permitirle a la Secretaría de Equidad una visión integral sobre toda la propuesta programática de la gobernación irrigada en las diferentes dependencias, secretarías o institutos descentralizados con enfoque de género. Diseñar y diligenciar una matriz de transversalidad que guíe su gestión, porque es claro que los recursos asignados para todo el programa durante el cuatrienio, aforados en \$16.000 millones, siempre serán insuficientes.
- ✓ ¿La meta del 30% en el indicador de resultado “Mujeres impactadas con los programas desarrollados por las diferentes dependencias de la Gobernación de Antioquia”, está sustentada técnicamente? Igual interrogante para el indicador de resultado “Mujeres de 14 a 49 años impactadas con el programa mujeres superando brechas de género” con una meta del 15%.
- ✓ Es esperanzador el indicador de producto “Concejos con mínimo 30% de mujeres electas”, con una meta adicional de treinta y siete para el cuatrienio sobre una línea base de uno.
- ✓ ¿En qué consiste el “Plan siembra”?

Componente 5. Población incluida.

- ✓ El indicador de resultado “Planes o programas para los pueblos indígenas concertados” es un indicador de producto. \$7.875 millones para el cuatrienio.
- ✓ El indicador de resultado “Municipios que cumplan el estándar de la política pública” para medir el programa “Antioquia afro”, es un indicador de producto. \$2.701 millones para el cuatrienio.
- ✓ El indicador de resultado “Municipios que implementan la política pública de discapacidad”, es un indicador de producto. \$5.078 millones proyectados para el cuatrienio.
- ✓ Bien importante conocer en desarrollo del programa “Cerrando brechas” los resultados esperados de esa articulación con el gobierno nacional, en asunto de reducción de la pobreza extrema en nuestro departamento.
- ✓ Indeportes Antioquia apoyará el funcionamiento de 56 ludotecas en los municipios. ¿Son las ludotecas tradicionales?

- **Consideraciones a la línea 5:**

La línea estratégica 5. Antioquia es verde y sostenible, se estructura y desarrolla a través de un objetivo general, tres lineamientos estratégicos, tres componentes, 12 programas, 13 indicadores de resultado, 38 proyectos, 109 indicadores de producto y una inversión presupuestal proyectada para el cuatrienio en \$1.289.396.000.000.

Componente 1. Gestión ambiental del territorio.

- ✓ ¿El indicador de resultado “Ejecución de las metas establecidas en el Pacto verde” en un 100%, puede enseñar hoy las metas más relevantes que se esperan lograr al año 2015?
- ✓ El diagnóstico plantea que “un total de 406 microcuencas se encuentran claramente amenazadas, poniendo en peligro el abastecimiento de agua para poblaciones vecinas”. ¿Es posible definir en el indicador de resultado del programa “Gestión integral del recurso hídrico”, a través de las hectáreas adquiridas y/o conservadas, cuál será el alcance frente a estas 406 microcuencas que están en riesgo?
- ✓ El anteproyecto Plan de Desarrollo 2012-2015 de febrero 29 de 2012, incluía, entre otros, los proyectos de “Valoración cuenta física el agua oferta vs demanda” y “Fortalecimiento a la formulación y ejecución de Planes de ordenamiento de microcuencas – POMCAS”. ¿Qué pasó con ellos?

- ✓ ¿Igual interrogante en materia de reforestación, ya que el diagnóstico exhibe una tasa de deforestación en Antioquia de 20.000 ha/año?
- ✓ ¿Qué sucederá con la Reforestadora Industrial de Antioquia – RIA?
- ✓ Con excepción de los proyectos de acceso a la tierra y de riego y drenaje, no evidencia el componente los programas y proyectos para el desarrollo, sostenibilidad y competitividad del sector agropecuario.
- ✓ Se considera que el programa “Antioquia Mi Hogar” debe desarrollarse bajo el marco de la línea 4., dentro del componente “Condiciones básicas de bienestar”. Es claro que una vivienda de interés social otorga seguridad física, psicológica y afectiva; mejora en las relaciones familiares, en la comunicación, en la expresión afectiva, la autoestima, el derecho a la intimidad, la felicidad de las familias... Inclusión Social.
- ✓ La concreción de los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda ha sido asunto polémico en los inicios de los gobiernos. El nuevo gobierno departamental anuncia un déficit cuantitativo de 95.844 viviendas, cualitativo de 179.684 viviendas, 116.201 viviendas afectadas durante el último año por inundación, avalancha, deslizamientos, hundimientos del terreno o falla geológica. Se expone además en legalización y titulación de vivienda que el 10% de las viviendas del departamento se encuentra en calidad de posesión. Si a lo anterior se adicionan los nuevos hogares que anualmente se conforman en Antioquia y que demandan vivienda de interés social, y las obras pendientes por terminar de gobiernos anteriores, se tendrá en consecuencia una nueva línea base. Para ilustrar lo anterior, obsérvese el contenido del informe especial de la Contraloría Departamental de marzo de 2009 realizado a VIVA, que a folio 13, muestra el estado de los convenios entre los años 2002-2007. Se resume en el informe que de 1.418 convenios para 138.222 soluciones, 766 estaban liquidados y 248 terminados. Los demás entre liquidados sin terminar, suspendidos, en ejecución, firmados por iniciar, retirados y firmado. La primera tarea en el documento del proyecto de plan es decantar o redefinir esta línea base, porque iniciar, por ejemplo en el oriente, con un déficit cuantitativo de 2.250 viviendas, es cifra que debe modificarse según el resultado de consultas verbales y telefónicas a algunos alcaldes y alcaldesas de esta subregión, 16 de los 23 alcaldes de esta subregión, que estiman el déficit cuantitativo en sus municipios (16) en 16.490 unidades. Proponer por ejemplo, sólo 1.550 viviendas nuevas para el Oriente durante el cuatrienio, es acrecentar al 2015 el déficit cuantitativo. Igual sucede con la cifra correspondiente al Valle de Aburrá de 11.470 viviendas como déficit, mientras la ciudad de Medellín planea para el cuatrienio 2012-2015 la construcción de 26.229 nuevas (VIP), 2.411 usadas y 61.315 mejoramientos y legalizaciones, 1.000 del Plan retorno de desplazados. ¿La cifra general del déficit para el Valle de Aburrá incluye datos de Medellín?

- ✓ Los indicadores de resultado “Aporte a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda de Antioquia y Aporte a la disminución del déficit cualitativo de vivienda de Antioquia” son los adecuados, pero es necesaria la revisión de las líneas base y enseñarse las metas por subregiones, zonas urbana y rural, para observar el avance que en esta materia se espera lograr al año 2015. ¿Se tuvo presente además la cantidad de nuevos hogares que se conformarán durante el cuatrienio y que demandarán vivienda de interés social, así como VIS que proyectan construir otras organizaciones como las Cajas de Compensación, entre otras?
- ✓ ¿Por qué el indicador de producto del proyecto “Construcción y mejoramiento de vivienda” hace referencia a viviendas iniciadas?
- ✓ Lo mejor será diferenciar en el proyecto de plan la terminación de viviendas y mejoramientos iniciados desde gobiernos anteriores; la construcción de viviendas nuevas, mejoramientos y legalizaciones exclusivos del nuevo gobierno departamental.
- ✓ El anteproyecto Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015 de febrero 29 de 2012, incluía los proyectos “Definición de la política departamental de vivienda y hábitat” y “Formulación de planes subregionales de vivienda y hábitat”. ¿Qué sucedió con ellos?
- ✓ ¿Cuáles serán las partidas de cofinanciación desde el gobierno departamental para la construcción de vivienda nueva y para mejoramientos de vivienda? ¿Se continuará con la política crediticia para cierres financieros?
- ✓ ¿Cómo avanza la gestión del gobierno departamental en relación con el reciente anuncio del gobierno nacional de ofertar 100.000 viviendas de interés social prioritario gratis?

Componente 2. Producción sostenible.

- ✓ El componente no visibiliza la situación y propuestas para el desarrollo, sostenibilidad y competitividad del sector agropecuario. El anteproyecto Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015 de febrero 29 de 2012, desde el componente “Productividad y competitividad agropecuaria” exponía un diagnóstico breve y concreto del sector; asimismo unos programas y proyectos sin indicadores como propuestas para la productividad y competitividad del sector y, muy por el contrario, ya en el documento de proyecto de plan de abril 30, no se advierte ninguna referencia contundente a productos y cadenas productivas agrícolas y pecuarias identificadas y priorizadas en Antioquia. Se advierten solo acciones parciales de apoyo en capacitación en silvicultura, establecimiento de unidades de producción piscícolas en zonas afectadas con

la explotación aurífera, uso adecuado de suelos, pero este sector debe exponerse ampliamente como un programa y un buen número de proyectos, acompañados de sus indicadores y metas al 2015. Recordar que el indicador de resultado “Paquetes tecnológicos...” es un indicador de producto.

Componente 3. Infraestructura sostenible.

- ✓ El indicador de resultado “Planeación de la infraestructura de Antioquia fortalecida” no es fácil de digerir. Mientras se cuantifican los enormes beneficios de una buena planeación, se sugiere cambiarlo por “Sistemas de planeación y de gestión en infraestructura generando eficiencia y eficacia”.
- ✓ El indicador de producto “Proyectos de pavimentación en la red vial secundaria (RVS) cofinanciados por valorización” pertenece al programa 2. Antioquia conectada. Es importante además exponer en el documento de proyecto del plan los siete proyectos en curso de la línea base y los cinco nuevos proyectos que se esperan materializar al 2015.
- ✓ El indicador de resultado “Vías pavimentadas de la RVS en buen y regular estado” preocupa con su meta al cuatrienio del 38%. Es una gran restricción al desarrollo de Antioquia.
- ✓ El diagnóstico expone igualmente para la RVS en afirmado que el 67,9% está en regular o mal estado. ¿Cuál será la meta de mejora de la RVS en afirmado al año 2015?
- ✓ ¿El indicador de producto “Vías nuevas construidas conexión vial Aburrá-Oriente” con su meta del 74%, qué significa? ¿Cuántos kilómetros nuevos de vías?
- ✓ ¿Frente al indicador de producto “Vías mantenidas por año de la RVS...” se interroga sobre el alcance técnico del mantenimiento y si el mismo comprenderá todo el tramo de la vía respectiva? Igual inquietud frente al alcance técnico de “vías rehabilitadas”.
- ✓ Importante que el documento del plan enseñe los 28 circuitos viales que recibirán mantenimiento y/o rehabilitación.
- ✓ De igual manera y como anexo que forme parte integrante del plan es importante definir los anillos viales subregionales que esperan su pavimentación. Por ejemplo, en la subregión del Oriente, la terminación del anillo vial Marinilla – Peñol – Guatapé – San Rafael – San Carlos – Granada – Autopista; el anillo vial Autopista – San Vicente – Concepción – Alejandría; la terminación de la pavimentación de las vías Sonsón – Nariño – Argelia.

- ✓ El indicador de producto “Vías de la RVS pavimentadas-resto del Departamento” sólo estima la pavimentación de 11,5 kilómetros adicionales. ¿Existe algún error en esta cifra?
- ✓ Las intervenciones propuestas para la RVS (pavimentada y en afirmado) deben exponerse subregionalmente de acuerdo a la priorización establecida por el gobierno departamental.
- ✓ En el apoyo a los municipios con su red vial terciaria es importante extenderles la propuesta de las “cooperativas comunitarias”, para acciones de mantenimiento preventivo.
- ✓ ¿Cuál será el esquema de cofinanciación departamental para el apoyo a la red vial terciaria? Igual interrogante para vías urbanas, parques principales y aeropuertos municipales.
- ✓ ¿Los 890 kilómetros de la red vial terciaria que apoyará el Departamento durante el cuatrienio 2012-2015 coinciden parcialmente con los cerca de 1.500 kilómetros de vías terciarias a cargo del INVIAS? El Gobierno Nacional ha destinado \$30.000 millones de la vigencia fiscal en curso para apoyar el mantenimiento de la red vial terciaria de Antioquia. ¿Cómo se integrarán o coordinarán estas intervenciones?
- ✓ El año anterior se conformó la Sociedad Promotora del Puerto de Urabá. ¿Qué gestión realizará el nuevo gobierno departamental en relación con este gran proyecto?
- ✓ ¿El gobierno departamental continuará estimulando y apoyando la construcción de microcentrales con el acompañamiento de EMGEA o de EPM?

- **Consideraciones a la línea 6:**

La línea estratégica 6. Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, se estructura y desarrolla a través de un objetivo general, cuatro componentes, cuatro lineamientos estratégicos, 11 programas, 2 indicadores de resultado, 5 proyectos, 7 indicadores de producto y una asignación presupuestal de \$6.310.000.000.

- ✓ En la lógica de la estructura del proyecto de plan se observa que las consideraciones generales propuestas a cada una de las líneas, desde la 1 hasta la 5, deben adoptarse en lo pertinente a Urabá.
- ✓ Se reitera la necesidad de conocer para cada una de las subregiones, tal como se evidencia en el anexo No. 7 correspondiente a esta línea (en el

aspecto programático), los alcances programáticos y financieros, haciendo énfasis en los indicadores de resultados debidamente corregidos.

- ✓ Recordar como recomendación para todo el proyecto de plan de desarrollo, que una eficaz gestión implica la evolución desde un punto A (línea base) a un punto B (año 2015), de mejoramiento de las condiciones de vida de todos los antioqueños. Tanto el punto A. como el punto B. deben tener su medición adecuada, concertada con todos los actores, o al menos con la mayoría significativa de ellos.

Componente 1. Institucionalización y buen gobierno para construir confianza.

- ✓ Adoptar, en lo pertinente a Urabá, las consideraciones generales expuestas para cada uno de los componentes de las líneas 1, 3, 4 y 5.
- ✓ Es menester que el programa “Fortalecimiento de la planeación participativa, la transparencia y la rendición pública de cuentas”, se desarrolle a través de proyectos con sus correspondientes indicadores de resultado, de productos y metas al 2015. Este primer programa para Urabá debe redefinir sus indicadores de resultado: acciones de la cultura de la contratación y Banco de Proyectos Municipales funcionando son indicadores de producto. Igual para el programa “Promoción de la eficacia y eficiencia por una buena gestión”: el indicador “Municipios con herramientas de la gestión por resultados implementadas” debe dar paso a un mejor indicador que denote y mida mejoras sustanciales. Los índices de desempeño integral y de desempeño fiscal podrían ser una buena medida, previa definición de las metas al año 2015, para este programa.

Componente 2. Desarrollo social para la dignidad y la inclusión.

- ✓ Los programas así expuestos constituyen un marco o propósito general cuya concreción y alcance se advierten, al menos parcialmente, en el desarrollo de las líneas 2, 4 y 5 del proyecto de plan. Las consideraciones generales a estas líneas aplican de igual manera en lo pertinente a Urabá.

Componente 3. El mar como eje del desarrollo económico y competitividad.

- ✓ Comentario similar al componente 2. Este componente se evidencia a lo largo de las líneas 2 y 5 esencialmente. Denotar el interés en la proyección nacional e internacional propuesta para Urabá en el sistema de puertos del Caribe, en la dirección al océano Pacífico y aprovechamiento de oportunidades que se abren para la región Urabá-Darién con la ampliación del Canal de Panamá. El programa más definido de este componente es el relacionado con la “educación, ciencia, tecnología e innovación para la creación de capacidades”, bajo el marco de la relación Universidad – Empresa – Estado y la presencia

activa de la Universidad de Antioquia en esta subregión. Ojalá el programa “Infraestructura para la competitividad” expusiera de manera más concreta parte de esa dotación de infraestructura que se busca planificar y gestionar.

Componente 4. Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración.

- ✓ Complementario a lo propuesto en la línea 5. para evidenciar este componente, confiar en que los mecanismos adicionales propuestos para apalancar el desarrollo de Urabá, tales como el contrato-plan, las asociaciones público-privadas, la cooperación internacional horizontal, estudios de preinversión, además del necesario ordenamiento territorial, planificación y gestión subregional, permitan resultados concretos, materializables, en beneficio de la comunidad urabaense.

- **Consideraciones a la línea 7:**

La línea estratégica 7. Antioquia sin fronteras, se estructura y desarrolla a través de un objetivo general, dos lineamientos estratégicos, dos componentes, 5 programas, 4 indicadores de resultado, 9 proyectos, 10 indicadores de producto y una asignación presupuestal proyectada en \$11.427.000.000.

Componente 1. Antioquia internacional.

- ✓ El indicador de resultado del programa “Internacionalización” definido como “Atracción de inversión y transferencia de conocimientos para el desarrollo de las regiones de Antioquia”, es perfectamente cuantificable a partir de referentes de años anteriores y así debe medirse, no como se propone. Recordar, para poner un solo ejemplo, que Antioquia es el departamento de Colombia con mayores oportunidades para capitalizar el TLC con los Estados Unidos: han sido definidos 485 productos con los que Antioquia ganará en el TLC.

Componente 2. Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial.

- ✓ Gran expectativa se tiene con la Alianza Medellín Antioquia y a lo largo de las diferentes líneas estratégicas se evidencia este trabajo conjunto. Lo que no se evidencia con claridad son los alcances técnicos y financieros de esta Alianza, es decir, conocer si el apalancamiento a la gestión de la gobernación conllevará inversión de la ciudad de Medellín en asesoría especializada, en tecnología moderna, en recursos financieros, etc. El contenido del anexo No. 3 no resuelve este interrogante.
- ✓ Validar para un primer momento el indicador de resultado “Esquemas asociativos territoriales gestionados”, por constituir figuras de integración

nuevas para el país propuestas por el Congreso de Colombia⁶¹ en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, lo que ha generado que algunos califiquen la nueva ley más como una ley de asociatividad que de ordenamiento territorial. Introduce una figura tomada de la experiencia francesa que son los contratos plan, pero les quita un poco la especificidad que tiene en el caso francés y los convierte en unos simples convenios interadministrativos. Dice que los contratos plan son esquemas asociativos para ejecutar proyectos estratégicos de desarrollo territorial que sean del interés de la nación y de los territorios de los que se trae. Igual la figura de las regiones de planificación y de gestión, definidas como asociaciones de entidades territoriales para desarrollar los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad. Además dice: será el mecanismo a través del cual se planearán y se ejecutarán los recursos del fondo de desarrollo regional.

- ✓ En un segundo momento se esperarían indicadores de resultados derivados del éxito en la gestión de los esquemas asociativos.
 - ✓ Igual consideración para el indicador de resultado Acuerdos sectoriales gestionados. Tanto estos Acuerdos como los denominados acuerdos supramunicipales (para que verdaderamente sean indicadores de resultado), deben definir objetivos y desencadenar acciones conjuntas que deriven en logros para mejorar las condiciones de vida de los pobladores.
 - ✓ Sería ideal visibilizar algunos proyectos supramunicipales y supra departamentales a título enunciativo, no solo desde la infraestructura física, sino además desde la gestión del conocimiento, desde la planificación y la gestión, compartir y construir experiencias, apuestas colectivas en ciencia, tecnología e innovación, emprendimiento y cultura, etc.
- **Consideraciones al Plan Cuatrienal de Inversiones**
- ✓ Genera preocupación la base financiera del proyecto de Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 aforada en \$ 8.656.278.000.000.
 - ✓ Se ha solicitado a la Secretaría de Hacienda recalcular los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), sobre el escenario de las ejecuciones presupuestales de los últimos cinco años. Se obtiene respuesta mediante comunicación de fecha mayo 14 de 2012, donde concluyen que para las rentas departamentales sólo se genera una cuantía adicional de \$43.395 millones. Se solicita nuevamente que el documento de respuesta muestre los ingresos entre los años 2007 – 2011 y realicen la proyección de las

⁶¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1454 de 2011. Cartagena de Indias: Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011.

transferencias que no fue realizada, teniendo presente que su comportamiento presupuestal real entre los años 2009, 2010 y 2011 fue de \$1,049 billones; \$1,101 billones y \$1,170 billones respectivamente, frente a una proyección para el año 2012 de \$1,005 billones.

- ✓ La proyección de rendimientos financieros, tanto para recursos de libre destinación como de destinación específica, se considera conservadora.
- ✓ Se ha solicitado revisar los recursos por valorización teniendo presente los nuevos proyectos que mediante este sistema se puedan ejecutar.
- ✓ Es menester sustentar la proyección de los aportes de la Nación a proyectos de vivienda estimados en \$355.103 millones.
- ✓ Teniendo presente la amplia oferta institucional de la Nación a través de sus ministerios, institutos, departamentos administrativos, etc. se ha solicitado que Planeación y Hacienda en concertación con cada secretaría o entidad descentralizada departamental, asuman retos en la gestión de cofinanciación nacional y redefinan la proyección de \$200.000 millones establecida para este propósito. Igual recomendación para la cofinanciación de los municipios antioqueños que también fue proyectada en \$200.000 millones.
- ✓ Concretar el aporte de cofinanciación para el cuatrienio, derivado de la Alianza Medellín Antioquia – AMA. Incluye las EPM.
- ✓ Se advierte sobre otras fuentes de cofinanciación que deben ser proyectadas: las CAR, el Comité Departamental de Cafeteros, la FAO (¿se tendrá continuidad con Maná?), el Área Metropolitana, el Sena, el sector privado en la Alianza de Antioquia por la Equidad; fundaciones, corporaciones y asociaciones; recursos departamentales que se puedan articular a la RSE, etc.
- ✓ La ejecución presupuestal del plan de desarrollo 2008-2011 ascendió a \$11,8 billones, lo que sirve de referente fundamentalmente en la necesidad y el reto de realizar una eficaz gestión de cofinanciación. Si el nuevo gobierno, sobre la base de \$8,656 billones se apalancara en un 40% de cofinanciación, se tendría un plan cuatrienal de inversiones 2012-2015 proyectado en \$12,118 billones.
- ✓ No es esperanzador para enfrentar el problema de la inequidad subregional, que mientras Medellín define un valor de \$14,4 billones para su Plan de Desarrollo, el Departamento lo proyecte en \$8,6 billones.
- ✓ Confiar en que los resultados de las revisiones que se adelantan por parte de Planeación y Hacienda, para estimar el nuevo valor del proyecto de plan de

desarrollo departamental 2012-2015, presenten una notable mejoría en la cuantía final.

El Anexo B compendia lo esencial de lo descrito anteriormente, en una primera aproximación a los resultados que entregará el desarrollo del capítulo cuarto.

4. ANÁLISIS A LA GESTIÓN: PROGRAMAS E INDICADORES DE RESULTADO

Lo expuesto en capítulos anteriores brinda la claridad necesaria para avanzar en lo que constituye la esencia del presente trabajo de grado.

A partir de cuatro problemas identificados, (Desigualdades, violencia, cultura de la ilegalidad y afectación ambiental), que afectan al territorio y a la comunidad antioqueña, surge la construcción y aprobación del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, instrumento de gestión que guiará el accionar del Gobierno Departamental durante los próximos cuatro años.

El Plan de Desarrollo posee una estructura que parte del reconocimiento de unos principios, la identificación y exposición de cuatro problemas esenciales, un marco estratégico conformado por siete líneas estratégicas cada una con su diagnóstico, objetivo, lineamientos, componentes, programas, proyectos y sus indicadores. Complementa la estructura el plan financiero, que contiene la proyección y cuantía de los recursos monetarios que han de soportar la materialización de los programas y proyectos adoptados.

En el camino del objetivo general trazado para el presente trabajo de grado hay que definir en un primer momento el concepto de gestión.

La gestión pública la podemos entender como la capacidad de los alcaldes y funcionarios gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos consignados en los planes de desarrollo” [...] El concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se ha definido como proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática.

La gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y, en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible” [...].

La Constitución y la Ley establecen que la gestión, en el marco de los principios de la función administrativa, debe traducirse en resultados concretos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida y a la reducción de la pobreza. Para medir estos resultados se han creado varios indicadores que sirven para evaluar la situación de una entidad territorial específica y para fijarse metas: el indicador de pobreza según

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); el indicador de pobreza según nivel de ingresos; el indicador de Desarrollo Humano (IDH); el indicador de condiciones de vida (ICV) y el indicador de pobreza según niveles del sistema de identificación de beneficiarios de los servicios sociales (SISBEN). Algunos de estos indicadores están disponibles para todos los municipios o pueden construirse con los datos del censo general de 2005, como el NBI o el ICV. En el caso del SISBEN, todos los municipios cuentan con la correspondiente información⁶².

“La gestión entonces está relacionada con los resultados o logros y no con el trabajo o las actividades desarrolladas. El concepto de gestión abarca un campo más amplio: abarca los resultados, los productos y los recursos utilizados para la obtención de los resultados.

Gestión es el logro de objetivos a través de productos y/o servicios optimizando recursos, para mejorar la calidad de vida de una comunidad”.⁶³

La anterior definición lleva implícita los principios de la eficiencia, eficacia y efectividad: eficiencia en la optimización de los recursos; eficacia en la entrega de productos y/o servicios y efectividad en la mejora de la calidad de vida.

Para este propósito, la gestión debe ser entendida como las acciones conducentes al logro de objetivos predeterminados. Esos objetivos predeterminados son precisamente los definidos y construidos en el proceso previo de la planificación, plasmados en su expresión más concreta: El Plan de Desarrollo. Es decir, dicho de manera más concreta, la gestión departamental se entenderá como las acciones conducentes al logro de los objetivos, programas y proyectos consignados en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”. Gestión entendida como un conjunto de logros, de resultados.

En consecuencia, un Plan de Desarrollo ejecutado a través de la gestión, debe derivar en la solución parcial o total de la problemática expuesta en el diagnóstico. A eso están orientados los objetivos, programas y proyectos: a remover las características adversas que afectan desfavorablemente a un territorio y sus pobladores y crear condiciones más propicias para el bienestar, para la mejora en la calidad de vida.

¿Cómo saber si la ejecución parcial y total de lo consignado en el Plan de Desarrollo está recorriendo el camino señalado, deseado?

Una primera respuesta es a través de la medición en determinados momentos y al final de la gestión: medir lo que se viene ejecutando.

⁶² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP y MINISTERIO DE CULTURA. Gestión Pública Local. Bogotá, 2007. P. 6, 11, 12.

⁶³ DOMÍNGUEZ, Gerardo y LONDOÑO, Olga Lucía. Op., cit, p. 46.

En segundo lugar, interrogarse sobre ¿qué se mide? ¿Cómo se mide? ¿Se mide de manera adecuada?

Y en un tercer momento, interrogarse sobre el enfoque de Desarrollo y si los logros reales permitirán avanzar en el camino de mayores niveles de Desarrollo.

Por norma legal (Leyes 136 y 152 de 1994, y recientemente la Ley 1551 de 2012), los mandatarios presentan informes anuales de gestión y al interior de las administraciones son recurrentes los monitoreos trimestrales y semestrales que van enseñando el avance, no solamente desde lo financiero sino además desde lo programático.

En concordancia con lo descrito en párrafos anteriores, se debe medir el real logro de los objetivos, programas y proyectos y los efectos e impactos generados en el territorio y en sus pobladores, en virtud de los bienes y/o servicios producidos y entregados.

Seguidamente se plantea que el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, para efectos de la medición correspondiente exhibe unos indicadores de producto para medir los logros de los proyectos y unos indicadores de resultado para medir los logros de los programas. Es decir, sobre estos indicadores habrá que inferir el logro de unos objetivos específicos que deben corresponder a los componentes (objetivos plasmados en el primer documento “Anteproyecto Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015” entregado al Consejo Departamental de Planeación y a la Asamblea de Antioquia en fecha febrero 29 de 2012, pero excluidos inexplicablemente en documento de “Proyecto de Ordenanza Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015” de abril 30 de 2012), y sobre el logro de los objetivos específicos, excluidos en el documento final, deberá inferirse el logro parcial o total de los objetivos generales correspondientes a cada línea estratégica.

Es la lógica racional y técnica, no especulativa, de la estructura del plan y de la matriz de contribución: unos problemas identificados que han de ser afrontados a través de la formulación y ejecución de unos proyectos que tributan a unos programas, y éstos a su vez tributan a unos componentes. Los componentes procuran el logro de unos objetivos específicos y los objetivos específicos contribuyen al logro de un objetivo general de cada línea estratégica y las siete líneas estratégicas con sus siete objetivos generales, teóricamente deben dar solución parcial o total a los problemas, punto de partida del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”.

Tal como ha sido planteado, se abordará línea por línea y para cada una de ellas, los componentes que se consideran más relevantes en virtud del objetivo general de la línea respectiva; y sobre los componentes seleccionados, se identificarán de

igual manera los considerados programas más determinantes en el logro del componente respectivo. Con los programas así definidos, se analizará el indicador de resultado propuesto y aprobado para su medición en el Plan de Desarrollo:

- ✓ La validación o no del indicador de resultado.
- ✓ Si es validado, explicitar su alcance.
- ✓ Si no es validado, proponer un indicador sustituto o la forma de construirlo.
- ✓ Enfoque de Desarrollo del Plan de acuerdo con las posturas de Max Neef, Amartya Sen, Muhammad Yunus y de la Doctrina social de la Iglesia y el enfoque de Derechos de la Constitución Política de Colombia.

Conclusiones:

Es decir, el Plan de Desarrollo así aprobado, permite de manera directa trabajar sobre el nivel intermedio de los programas y sus indicadores de resultado.

Un último interrogante surge: ¿Por qué sobre programas y no sobre proyectos?

Se ha tornado recurrente en los informes de gestión de los gobernantes privilegiar los medios sobre los fines. Se incurre en el error de soslayar o más grave aún, en el despropósito de desconocer los fines de la acción pública.

Un elemental ejemplo, el más sencillo para ilustrar lo anterior, lo constituye la gran cantidad de eventos de capacitación a funcionarios, líderes comunitarios y personas en general. ¿Cuáles son los indicadores tradicionales que miden los resultados de estos eventos de capacitación?

La respuesta es contundente y desesperanzadora: el listado de asistencia, el número de horas y el número de refrigerios entregados. Ah...y se olvidaban los diplomas entregados para enmarcar.

Se soslaya lo esencial: ¿Para qué se capacita? ¿Se miden las nuevas capacidades generadas desde el saber-saber, el saber-hacer y el saber-ser? ¿Acaso la finalidad de la capacitación es elaborar listados y entregar unos refrigerios? ¿O generarle trabajo a las marqueterías?

Otros ejemplos generales complementan la preocupación expuesta: nuevas aulas escolares sin crecimiento en cobertura, computadores y tableros digitales sin mejora en la calidad educativa, subsidios permanentes a familias cada día más pobres, puestos y centros de salud sin pacientes, puentes peatonales sin usuarios, redes de acueducto sin agua, tazas sanitarias convertidas en recipientes de plantas, centros de acopio agropecuarios abandonados, placas polideportivas desérticas, etc.

Es la gran disyuntiva entre los medios y los fines, pero debe quedar claro con las definiciones anteriores sobre gestión, que la finalidad última de la misma es la mejora en la calidad de vida de la población que habita un territorio: no tiene sentido un evento de capacitación que solo genere un listado de asistencia y la entrega de unos refrigerios. Es una gran pérdida de recursos para la sociedad.

Los resultados de la gestión deben gravitar sobre los fines y entender los medios como lo que son, el camino al logro de los objetivos.

En la Cartilla 3 de Gestión para Resultados, publicada por la Gobernación de Antioquia y la firma Gerencial Ltda⁶⁴, en la cadena de valor de la gestión por resultados (GpR) se identifican dos dimensiones: la dimensión estratégica que comprende los nodos de la eficacia y la efectividad, y la dimensión ejecutiva que comprende los nodos de la capacidad, gestión y eficiencia. Si el gobierno departamental está interesado efectivamente en impactar el desarrollo de su territorio, pondrá especial énfasis en los indicadores de los nodos de la dimensión estratégica.

Ideal, aunque de mayor complejidad y nada fácil en un horizonte temporal tan corto, haber centrado este trabajo en los objetivos específicos y sus indicadores (objetivos e indicadores que no define el Plan), pero la posibilidad, de acuerdo con la estructura aprobada del Plan de Desarrollo 2012-2015 de trabajar sobre los programas y sus indicadores de resultado, constituyen un buen punto de partida sobre lo que debe ser la mirada integral a la cadena proyecto – programa – componente - objetivo específico - objetivo general - línea estratégica, en éste y en cualquier plan de desarrollo. Denotar nuevamente que el documento final de abril 30 de 2012 excluyó inexplicablemente los objetivos específicos, un argumento más para trabajar sobre los programas y sus componentes.

Una aclaración adicional consiste en manifestar que el trabajo no se detiene en repetir los correspondientes diagnósticos que hacen la entrada en cada línea estratégica y que son fundamentales para soportar el marco estratégico y en particular la línea base y la meta al año 2015. Ha de entenderse que tanto el documento que contiene el proyecto de Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015 de abril 30, como la Gaceta Departamental No. 19.178 de junio 19 que publica oficialmente la Ordenanza No. 14, “Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 Antioquia la más educada”, forman parte integrante de este trabajo de grado. Sobre el contenido de estos dos documentos, incluida de manera especial la estructura completa y definitiva del Plan de Desarrollo tal como se detalla en el capítulo tercero, se sustenta fundamentalmente el desarrollo y las conclusiones del presente trabajo de grado.

⁶⁴ GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA y GERENCIAL LTDA. Gestión para resultados: Cartilla 3. Medellín: Gobernación de Antioquia, 2011.

Conviene precisar además que el análisis que se realiza a los diferentes indicadores de resultado se acompaña con información adicional, como aporte que se considera necesario para complementar lo expuesto en cada caso, para actualizar información, para ejemplificar el cambio de algunos indicadores por otros más técnicos y concretos, para demostrar lo dinámica que es la gestión pública, etc.

Sin más dilación empezar a caminar en la dirección señalada:

LÍNEA ESTRATÉGICA 1. ANTIOQUIA LEGAL

Objetivo general: Construir y fortalecer capacidades en la sociedad antioqueña, en sus instituciones, en el Gobierno Departamental y en los gobiernos municipales, para su actuación pública y privada en los marcos de la ética y la legalidad.

Tabla 15. Análisis del componente “En Antioquia no se pierde un peso” – Línea 1

Componente 1: “En Antioquia no se pierde un peso”			
Legalidad en la contratación pública y en el uso de los bienes públicos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para el análisis	Análisis
1. Gobernación transparente	Indicador de resultado	Índice de Transparencia del Departamento de Antioquia	Validar este indicador y su meta al 2015, diseñado y medido por la Corporación Transparencia Internacional y en particular Transparencia por Colombia. Para el caso específico del Departamento de Antioquia, la última medición realizada lo ubica en el puesto 11 entre 32 departamentos, en un nivel de riesgo medio. Según el último informe de Transparencia Internacional, citado por El Mundo de Medellín ⁶⁵ Colombia ocupa el puesto 104 en el ranking de corrupción en el mundo, entre 183 países estudiados.
	Línea base	3 (nivel de riesgo medio-rango 60-74,4)	
	Meta 2015	5 (nivel de riesgo bajo-rango 89,5-100)	
2. Municipio transparente y legal	Indicador de resultado	1. Municipios con acceso a herramientas de transparencia y gestión 2. Acciones de implementación de mecanismos de gobernabilidad local realizados	No validar estos dos indicadores como los adecuados para medir la transparencia y legalidad de los municipios antioqueños. El acceso a las herramientas planteadas y las acciones implementadas no garantizan una situación de transparencia. Se propone un índice similar al índice de Transparencia Departamental pero diseñado o adaptado al nivel municipal, sin perjuicio de complementarlo con el Índice de Gobierno Abierto – IGA- de la Procuraduría General de la Nación.

⁶⁵ ZULUAGA DÍAZ, Sergio Alexander. Medellín y Antioquia son ejemplo de transparencia. En: El Mundo de Medellín. Septiembre 30 de 2012. P. 18.

Componente 1: “En Antioquia no se pierde un peso”			
Legalidad en la contratación pública y en el uso de los bienes públicos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para el análisis	Análisis
2. Municipio transparente y legal	Línea base	No definida	De igual manera el análisis del desempeño municipal que realiza anualmente el Departamento Nacional de Planeación es un “indicador que involucra cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, gestión y entorno y cumplimiento de requisitos legales” ⁶⁶ . Estos resultados en el desempeño integral municipal deben igualmente servir como referentes para una adecuada medición de la gestión municipal, incluyendo la evaluación de desempeño fiscal que adelanta igualmente el DNP.
	Meta 2015	100%	

Tabla 16. Análisis del componente Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz – Línea 1

Componente 2: Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Calidad de vida para el servidor y la servidora pública, jubilados y jubiladas, y sus beneficiarios nivel central y subregiones	Indicador de resultado	Satisfacción en el mejoramiento de calidad de vida de los servidores del Departamento	Validar este indicador y su meta al 2015. Dada la complejidad y diversidad de acciones que involucra el concepto de calidad de vida, para este caso particular, se considera que una encuesta de satisfacción, con línea base definida, es un buen parámetro de medición
	Línea base	83,23%	
	Meta 2015	90%	
2. Antioquia modelo de	Indicador de	Renovación tecnológica de	No validar este indicador como medición de la

⁶⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP. Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Bogotá: Imprenta Nacional, 2005. P. 8.

Componente 2: Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
eficiencia y servicio a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	resultado	las TIC en el departamento de Antioquia	eficiencia y modelo del servicio en la Gobernación de Antioquia. La renovación tecnológica es el medio para mejorar los niveles de eficiencia y del servicio. ¿Cuáles son hoy los niveles de eficiencia y la percepción del servicio y cómo se espera mejoren con la renovación tecnológica? Así debe diseñarse el indicador.
	Línea base	0%	
	Meta 2015	90%	
3. Desarrollo y fortalecimiento institucional y del capital humano	Indicador de resultado	1. Nivel de cumplimiento en el desarrollo y fortalecimiento del talento humano de la Gobernación de Antioquia 2. Nivel de cumplimiento en el desarrollo y fortalecimiento en la estructura del Departamento de Antioquia 3. Margen operacional de la FLA optimizado	En relación con la eficiencia acoger los indicadores propuestos, pero se observa la necesidad de clarificar el alcance de la descripción del primer indicador. ¿Qué significa un nivel de cumplimiento en el desarrollo y fortalecimiento del talento humano en un 90%? Insistir en la necesidad de revisar los indicadores que miden los resultados de la capacitación del talento humano: nuevas o mayores capacidades y no horas dictadas o refrigerios entregados.
	Línea base	0, 0 y 43,05% respectivamente	
	Meta 2015	90, 90 y 46,9% respectivamente	

Tabla 17. Análisis del componente La legalidad en la escuela – Línea 1

Componente 3: La legalidad en la escuela			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis

Componente 3: La legalidad en la escuela			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Fortalecimiento del gobierno escolar	Indicador de resultado	1. Gobiernos escolares certificados por la Gobernación de Antioquia como promotores de la cultura de la legalidad, legitimidad y derechos humanos. 2. Establecimientos educativos que rinden cuentas a la comunidad educativa.	El noble objetivo de este programa de “impactar la niñez, la juventud y los nuevos profesionales a través de la formación en valores, en ética y en principios que respeten las normas”, no se mide adecuadamente con estos indicadores de resultado propuestos. En páginas 33 y 34 de la Gaceta Departamental que publica el Plan de Desarrollo 2012-2015, ⁶⁷ se muestra cómo a través de las pruebas Saber se obtienen unos indicadores más propicios para medir los resultados de este programa.
	Línea base	0	
	Meta 2015	1.250	
2. Aprovechamiento pedagógico del territorio	Indicador de resultado	Establecimientos educativos reconocidos por la Gobernación de Antioquia por promover prácticas pedagógicas del uso del territorio	Comentario similar al programa anterior. El indicador propuesto no es el adecuado. Proponer dentro de las mismas pruebas Saber posibilitar la medición de los resultados de este programa o en su defecto los mecanismos de concursos públicos y encuestas.
	Línea base	0	
	Meta 2015	224	

Tabla 18. Análisis del componente Promoción de la legalidad en campos estratégicos – Línea 1

Componente 4: Promoción de la legalidad en campos estratégicos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis

⁶⁷ ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. Gaceta Departamental No. 19.178. Medellín, 19 de Junio de 2012. P. 33, 34.

Componente 4: Promoción de la legalidad en campos estratégicos

Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Organizaciones de la sociedad civil y política defensoras de lo público	Indicador de resultado	Organizaciones de la sociedad civil y política que participan de procesos de veeduría y control social	El indicador de resultado se acoge. Lo que no resulta esperanzador es la evolución del mismo, involucrando sólo 59 organizaciones nuevas para el cuatrienio. Lo primero será definir cuántas están registradas y a partir de esta base, hacer una apuesta mayor.
	Línea base	141	
	Meta 2015	200	
2. Legalidad en la actividad minera	Indicador de resultado	1. Mejoramiento en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la actividad minera	Indicadores de resultado validados. "50% del oro no paga impuesto de renta. La Nación deja de recibir al año \$190.000 millones" ⁶⁸ .
		2. Disminución de la actividad minera informal	
	Línea base	1: No disponible	
		2: 6%	
	Meta 2015	1: 80%	
2: 50%			
3. Legalidad en los negocios	Indicador de resultado	Pactos públicos-privados por la legalidad y la transparencia suscritos y en marcha en regiones	El indicador de resultado de los pactos públicos-privados no es suficiente. Los pactos son un indicador de producto. Es preferible como indicador encuestas de percepción realizadas a los gremios y organizaciones, desde luego

⁶⁸ MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Citado por: ROJAS T., Juan Fernando. 50% del oro no paga impuesto de renta. En El Colombiano de Medellín, 28 de agosto de 2012. P. 14-15.

Componente 4: Promoción de la legalidad en campos estratégicos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		del Departamento	después de la suscripción e implementación de los pactos. “La Procuraduría General de la Nación estima que la corrupción en Colombia asciende a \$9.2 billones de pesos equivalente a 1.5% del PIB” ⁶⁹ . Según el Banco Mundial ⁷⁰ , el flagelo de la corrupción le cuesta a los colombianos 12 billones de pesos al año.
	Línea base	0	
	Meta 2015	109	
4. Legalidad para el medio ambiente	Indicador de resultado	Grupos y actores fortalecidos en legalidad ambiental	El indicador de resultado no es el adecuado. Es preferible con las CAR y municipios auscultar datos e información sobre un estimativo de niveles de ilegalidad y proponer una apuesta colectiva para su disminución.
	Línea base	39	
	Meta 2015	120	
5. Antioquia juega limpio	Indicador de resultado 1	Municipios que sostienen el proceso de certificación en calidad y mínimo vital en el Departamento de Antioquia	Aceptar el indicador de resultado 2, pero con un alcance mayor
	Indicador de resultado 2	Deportistas con procesos deportivos integrales en el Departamento de Antioquia	
	Línea base	1. No definida	

⁶⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Citada por: GARCÍA CALLEJAS, Danny. Lucha integral contra la corrupción. En: Periódico El Mundo de Medellín, septiembre 5 de 2012. P. 2.

⁷⁰ ZULUAGA DÍAZ, Sergio Alexander. Medellín y Antioquia son ejemplo de transparencia. Op. cit., p. 19.

Componente 4: Promoción de la legalidad en campos estratégicos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		2. No definida	
	Meta 2015	1. 60 2. 60%	
6. Antioquia juega legal	Indicador de resultado	1: Juegos ilegales disminuidos	Son los indicadores adecuados, pero debe clarificarse la unidad de medida del indicador 1. De igual manera adicionar el indicador de reducción del contrabando de cigarrillos y tabaco. Este programa es de vital importancia para el fortalecimiento de las rentas departamentales menoscabadas por estas prácticas.
		2: Cultura de la legalidad en la venta, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el departamento de Antioquia	
	Línea base	1: 1.364	
		2: 64,50%	
	Meta 2015	1: 818	
2: 82,25%			

Tabla 19. Análisis del componente Antioquia entiende la legalidad – Línea 1

Componente 5: Antioquia entiende la legalidad			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Antioquia conoce y debate	Indicador de resultado	Personas que afirman conocer el concepto de	Es adecuado el indicador, pero el alcance debe ser mayor.

Componente 5: Antioquia entiende la legalidad

Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		legalidad promovido por la administración	
	Línea base	0	
	Meta 2015	50%	
2. Antioquia construye	Indicador de resultado	Personas que afirman percibir un cambio en el concepto de legalidad/personas que afirman conocer el concepto de legalidad impartido por la administración.	Es adecuado el indicador, pero debe redefinirse el alcance del indicador anterior, para ajustar la relación entre los que conocen el concepto y los que han percibido un cambio.
	Línea base	No definida	
	Meta 2015	50%	

RESULTADOS DEL ANÁLISIS A LA LÍNEA ESTRATÉGICA 1. ANTIOQUIA LEGAL

El componente 1., **“En Antioquia no se pierde un peso”**. **Legalidad en la contratación y en el uso de los bienes públicos**, se desagrega en dos programas: Gobernación transparente y Municipio transparente y legal. Con los indicadores de resultado propuestos sólo se podrá medir el primer programa: Gobernación transparente. El segundo programa no se podrá medir adecuadamente.

El componente 2., **Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz**, se desagrega en tres programas: calidad de vida para el servidor y la servidora pública, jubilados y sus beneficiarios del nivel central y las subregiones; Antioquia modelo de eficiencia y servicio a través de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC); Desarrollo y fortalecimiento institucional y del capital humano. Con los indicadores de resultado propuestos el primer programa se medirá adecuadamente frente a la eficiencia; el segundo programa no se medirá adecuadamente; el tercer programa se medirá adecuadamente frente a la eficiencia. No se advierte, ¿cómo medirán la eficacia?

El componente 3., **Legalidad en la escuela**, se desagrega en dos programas: Fortalecimiento del gobierno escolar y aprovechamiento pedagógico del territorio. Con los indicadores de resultado propuestos no se podrán medir adecuadamente ninguno de los dos programas.

El componente 4., **Promoción de la legalidad en campos estratégicos**, se desagrega en seis programas: Organizaciones de la sociedad civil y política defensoras de lo público; legalidad en la actividad minera; legalidad en los negocios; legalidad para el medio ambiente; Antioquia juega limpio; Antioquia juega legal. Con los indicadores de resultado propuestos se podrá medir el primer programa, pero la meta es muy precaria; se medirá adecuadamente el segundo programa; no se podrá medir adecuadamente el tercer programa; no se podrá medir adecuadamente el cuarto programa; no se podrá medir adecuadamente el quinto programa; se podrá medir adecuadamente el sexto programa complementado con el indicador para cigarrillos y tabaco.

El componente 5., **Antioquia entiende la legalidad**, se desagrega en dos programas: Antioquia conoce y debate; Antioquia construye. Con los indicadores de resultado propuestos el primer programa se medirá adecuadamente pero el alcance debe ser mayor, porque afecta directamente el resultado del indicador del segundo programa, a no ser que se disminuya la meta de éste, establecida en un 50% de personas que afirman percibir un cambio en el concepto de legalidad.

De 15 programas definidos para esta línea, ocho se podrán medir adecuadamente con los indicadores de resultado propuestos en el Plan de Desarrollo 2012-2015. De estos últimos, ninguno mide la eficacia de la Gobernación, tres deberán mejorar el alcance de la meta propuesta y uno deberá complementarse.

Tabla 20. Formulación de indicadores de resultado – Línea 1

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Gobernación transparente	Sí	
Municipio transparente y legal	No	Índice de transparencia municipal o Índice de Gobierno Abierto. Índice de desempeño municipal DNP.
Calidad de vida para servidores públicos y...	Sí	Mide eficiencia del programa.
Antioquia modelo de eficiencia y servicio...TIC	No	Encuesta de percepción ciudadana.
Desarrollo y fortalecimiento institucional y del CH	Sí	Mide eficiencia del programa.
Fortalecimiento del gobierno escolar	No	En resultados Pruebas SABER.
Aprovechamiento pedagógico del territorio	No	En pruebas SABER y mejorar la meta.
Organizaciones de la sociedad civil y política...	Sí	Redefinir la meta. Es muy precaria.
Legalidad en la actividad minera	Sí	
Legalidad en los negocios	No	Encuesta a gremios y percepción ciudadana.
Legalidad para el medio ambiente	No	Diagnosticar con CAR y municipios línea base y definir meta para disminuir estimativo de la ilegalidad.
Antioquia juega limpio.	No	Percepción actores y ligas del sector.
Antioquia juega legal	Sí	Complementar con indicador cigarrillos y tabaco.
Antioquia conoce y debate	Sí	Redefinir alcance o disminuir el del programa siguiente.
Antioquia construye	Sí	Redefinir alcance o aumentar el del programa anterior.
<p>Observaciones: El índice de transparencia municipal se puede concertar con los municipios y Transparencia por Colombia; el índice de gobierno abierto –IGA-, colaboración de la Procuraduría General de la Nación. Se desaprovecha también la oportunidad de consensuar con los municipios la medición de su eficiencia, eficacia y fortaleza fiscal, a través de los indicadores que desarrolla anualmente para los municipios el Departamento Nacional de Planeación: índice de desempeño integral e índice de desempeño fiscal. No hay claridad para medir la eficacia de la Gobernación.</p>		

LÍNEA ESTRATÉGICA 2. LA EDUCACIÓN COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN DE ANTIOQUIA

Objetivo general: Garantizar el derecho a la educación a través del fortalecimiento de un servicio público educativo de calidad, que permita la generación de oportunidades para mejorar las condiciones de vida de los antioqueños, a través del fomento del deporte, la cultura, la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendimiento, y le apuesta a la formación del talento humano.

Tabla 21. Análisis del componente Educación con calidad para el siglo XXI – Línea 2

Componente 1: Educación con calidad para el siglo XXI			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Oportunidades para la educación superior	Indicador de resultado	Participación de las subregiones, sin incluir la ciudad capital, en la matrícula de educación superior oficial de Antioquia	El indicador de resultado es el adecuado pero la meta no es muy esperanzadora. Un 12% mantiene o puede derivar en el crecimiento de los niveles de inequidad intelectual subregional. En Antioquia esperamos llegar a los 85 mil nuevos préstamos al finalizar 2012, superando con creces los 50 mil entregados el año pasado. ⁷¹ Según Javier Botero ⁷² , Antioquia registra un nivel de cobertura en educación superior del 44%, por encima del promedio general que alcanza a llegar al 40%. De igual manera el indicador no diferencia los ciclos de la técnica, la tecnológica y la superior. “De un estudio realizado en Medellín a egresados del grado once en 2010, el 26,2% eligen
	Línea base	6,3%	
	Meta 2015	12%	

⁷¹ VILLEGAS BOTERO, Marta Lucía. Citada por: DUQUE CARDOZO, Mario A. El Icetex prepara sus créditos. En: El Colombiano de Medellín, 22 de agosto de 2012.

⁷² BOTERO, Javier. Equidad, calidad, pertinencia e innovación: claves para mejorar educación superior en Antioquia. Medellín: Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria, 15 de agosto de 2012.

Componente 1: Educación con calidad para el siglo XXI			
			formación en carreras profesionales, 19,1% tecnológica y 28,3% técnicos (profesionales y laborales) ⁷³ “198.466 tecnólogos se graduaron en Colombia entre 2001 y 2010. El 12% de las personas que estudiaron en Colombia durante el 2001 y 2010 son tecnólogos” ⁷⁴ .
2. Educación media pertinente y de calidad	Indicador de resultado	Instituciones educativas que mejoran su ubicación en las pruebas SABER grado 11	El indicador de resultado es el adecuado, pero corresponde al comparativo ICFES 2009 vs 2010; además la meta de crecer en un 12.64% adicional no es muy esperanzadora en el Gobierno de “Antioquia la más educada”.
	Línea base	17,34%	
	Meta 2015	30%	
3. Escuela de maestras, maestros y directivos	Indicador de resultado	Escuela de maestros, maestras y directivos docentes funcionando	No validar el indicador de resultado. Lo ideal es medir el grado de mejoramiento de los docentes en virtud o como consecuencia del funcionamiento de las escuelas.
	Línea base	0	
	Meta 2015	18	
4. Calidad en la educación preescolar y básica	Indicador de resultado	Municipios que alcanzan o superan el 81% en su ubicación en calidad	El indicador es el adecuado pero no se advierte una meta ambiciosa en el Gobierno de “Antioquia la más educada”. Debe además complementarse con pruebas Saber 3º, 5º y 9º. Los estudiantes del país de los grados tercero, quinto y noveno

⁷³ GAVIRIA LÓPEZ, Luz Elena. Citada por García Restrepo, Laura. Calidad y cobertura son los retos. En: El Colombiano de Medellín: Técnicas y tecnologías. Medellín, 30 de agosto de 2012. P. 47.

⁷⁴ UMAÑA GALLEGOS, Juan David. El tecnólogo busca las soluciones. En: El Colombiano de Medellín, 30 de agosto de 2012. P. 44.

Componente 1: Educación con calidad para el siglo XXI			
		educativa en la evaluación anual de eficiencia educativa municipal (Metodología DNP)	deberán presentar las pruebas Saber 3º, 5º y 9º. La principal novedad será que por primera vez todos los niños de tercer grado de primaria de los más de 20.000 establecimientos oficiales y privados del país tomarán parte de las pruebas. Asimismo, se estableció que esta evaluación se realizará anualmente y se volverán a evaluar las competencias ciudadanas de los estudiantes de quinto y noveno grados ⁷⁵ .
	Línea base	29%	
	Meta 2015	40%	
5. Educación rural con calidad y pertinencia	Indicador de resultado	1: Retención escolar educación preescolar, básica y media total zona rural 2: Cobertura bruta rural básica secundaria	Los indicadores son los adecuados, pero debe individualizarse el indicador correspondiente a la cobertura bruta media rural que es crítica en el Departamento
	Línea base	1: 96,94% 2: 82,99%	
	Meta 2015	1: 97,50% 2: 85,00%	
6. Movilización social por una educación de calidad	Indicador de resultado	Instituciones educativas que se ubican en las categorías alto, superior y muy superior en Saber grado 11	El indicador es el adecuado, pero la línea base está construida sobre los resultados de las pruebas ICFES 2010 en 117 municipios. A folios 64-65 de la Gaceta Departamental No. 19.178 que publica el Plan de Desarrollo 2012-2015, se exponen los resultados “Pruebas Saber grado 11 por subregiones, vigencia 2011”, punto de partida para el cuatrienio. Esta información redefine la línea base en 21,35%. ¿Cuál será en consecuencia la nueva meta? “En Colombia serán 593.083
	Línea base	13,56%	

⁷⁵ EL MUNDO DE MEDELLÍN. Más de 309 mil niños en Antioquia presentan a esta hora las Pruebas Saber. Medellín, 25 de octubre de 2012. P. 6.

Componente 1: Educación con calidad para el siglo XXI			
	Meta 2015	20,00%	estudiantes los que realizarán el examen de las pruebas Saber 11. De este total, 79.886 serán estudiantes antioqueños”. ⁷⁶ Este es uno de los indicadores más importantes para reflejar o enseñar el verdadero balance de la gestión del Gobierno de “Antioquia la más educada”. Los pactos de calidad de la educación, las olimpiadas del conocimiento, el premio Antioquia la más educada, etc. son medios para lograr este fin. Esta significativa diferenciación hay que hacerla pública, para evitar la confusión entre los medios y fines de la gestión pública. La comunidad debe entender que estos proyectos tan visibilizados en el Gobierno Departamental actual tributan a este programa, a la finalidad de mejorar los niveles de calidad de la educación en Antioquia.
7. Todos y todas en la escuela	Indicador de resultado	1: cobertura bruta secundaria total	Los indicadores de resultado son los adecuados y constituyen al igual que el anterior referentes importantes para evaluar la gestión, en este caso particular en asunto de coberturas en la básica secundaria y en la media. Insistir como se planteó en líneas anteriores que hay que individualizar el indicador de cobertura bruta media rural que constituye una situación crítica en el Departamento. Inquieta que en el Gobierno de “Antioquia la más educada”, se acepte una tasa promedio de analfabetismo tan alta al año 2015. Recordar que la subregión de Urabá tiene actualmente una tasa cercana al 10%. En este aspecto la apuesta colectiva debe ser desterrar el analfabetismo, con excepción del porcentaje marginal que ha de prevalecer.
		2: cobertura bruta media total	
		3: Analfabetismo	
	Línea base	1: 86,09%	
		2: 53,15%	
		3: 4,9%	
	Meta 2015	1: 90,00	
		2: 70,00%	
		3: 3,6%	

⁷⁶ EL MUNDO DE MEDELLÍN. Pruebas Saber 11, más que un requisito. Medellín, 1 de septiembre de 2012. P. 10.

Tabla 22. Análisis del componente Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento – Línea 1

Componente 2: Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Sensibilización de la CTI+E	Indicador de resultado	Nivel de intencionalidad de creación de empresas	Es un indicador de resultado adecuado para la medición del programa. La meta implica llegar a 20 mil alumnos formados en emprendimiento y que 2.470 estudiantes presenten ideas creativas.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	10%	
2. Creación de empresas	Indicador de resultado	Tasa de actividad emprendedora	El indicador de resultado es el adecuado. Implica recibir 3.050 iniciativas de negocios apoyadas a través del concurso capital semilla y de los centros regionales para la competitividad empresarial de Antioquia –CRECE. “El programa Cultura E. seleccionó las 20 ideas de negocios locales entre 470 planes de negocio, que este año concursaron por el apoyo para concretar o consolidar su sueño de empresa” ⁷⁷ .
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	17%	
3. Fortalecimiento empresarial	Indicador de resultado	Tasa de empresarios establecidos	El indicador es el adecuado. La aspiración es fortalecer 5.500 empresas en el Departamento, así como beneficiar 5.000 unidades productoras con la iniciativa de cafés especiales. Ideal saber la distribución subregional. “Medellín Ciudad clúster: entre 2008 y 2011 se han realizado más de 26.000 intervenciones en empresas y acompañado la formalización de casi 4.100 empresas. Este año, el proyecto
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	9%	

⁷⁷ ROJAS T. Juan Fernando. Premian ideas y cocinan empresas. En: Economía - El Colombiano de Medellín, 8 de septiembre de 2012. P. 17.

Componente 2: Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento

Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
			buscará intervenir en productividad a 490 empresas y formalizar otras 1.500 ⁷⁸ .
4. Acceso a fuentes de financiación	Indicador de resultado	Unidades productivas con acceso a créditos flexibles	El indicador de resultado es el adecuado
	Línea base	10.133	
	Meta 2015	30.133	
5. Fortalecimiento del sistema de innovación y emprendimiento	Indicador de resultado	Sistema regional de innovación y emprendimiento fortalecido	Es un indicador de resultado integral (y general) que se valida.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	1	
6. Fortalecimiento de la competitividad para el turismo	Indicador de resultado	Aporte del turismo al Producto Interno Bruto - PIB regional	Es un indicador de resultado adecuado
	Línea base	2,9%	
	Meta 2015	3,5%	
7. Generación de conocimiento científico y tecnológico	Indicador de resultado	Mejora de la productividad y la competitividad en las empresas	Es un indicador de resultado adecuado

⁷⁸ MEJÍA ÁNGEL, Ana María. Clústers para empresas más productivas. En: El Mundo de Medellín, 7 de septiembre 2012. P. 14.

Componente 2: Ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
aplicado (Fondo de CTI)		intervenidas	
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	10%	
8. Transferencia de tecnología y conocimiento	Indicador de resultado	Tecnologías apropiadas e incorporadas al uso	Es un indicador de producto. Debe redefinirse.
	Línea base	1	
	Meta 2015	35	
9. Antioquia digital	Indicador de resultado	Usuarios registrados en la red de portales de Antioquia digital	En principio el indicador de resultado es el adecuado, pero dada la importancia y visibilidad del programa debe reformularse la meta haciéndola más ambiciosa ya que se involucra el componente educativo, o definir otros indicadores de resultado complementarios. “El pasado viernes 24 de agosto de 2012 se inauguró el primer colegio digital en un municipio diferente a Medellín. Correspondió al Centro Educativo Rural Obispo Emilio Botero González, en la vereda Las Mercedes del municipio de Marinilla, con extensión de sus servicios a los habitantes de este sector rural” ⁷⁹ . Recordar que el colegio digital es un medio no un fin.
	Línea base	6.000	
	Meta 2015	50.000	

Tabla 23. Análisis del componente Cultura Antioquia – Línea 2

Componente 3: Cultura Antioquia
--

⁷⁹ ARENAS QUIROZ, Juan Fernando. Antioquia tiene su primer colegio digital. En: El Mundo de Medellín, 26 de agosto de 2012. P. 5.

Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Fortalecimiento de la riqueza cultural	Indicador de resultado	Ciudadanos participantes en procesos de fomento cultural	Es un indicador de resultado muy general. Lo ideal es frente a un inventario de organizaciones culturales en sus diferentes manifestaciones, proyectar crecimiento y fortalecimiento
	Línea base	7.600	
	Meta 2015	14.340	
2. Gestión cultural para la transformación	Indicador de resultado	ciudadanos que participan de los procesos de planificación y de gestión cultural	Es un indicador de resultado que debería concretarse más. Tanto este indicador como el anterior se asemejan más a indicadores de producto.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	6.000	
3. Antioquia lee y escribe	Indicador de resultado	Plan departamental de lectura y bibliotecas implementado (2006-2020)	Es un indicador de producto. El indicador de resultado debe enseñar la evolución de una Antioquia que lee y escribe.
	Línea base	40%	
	Meta 2015	66%	
4. Memoria y patrimonio	Indicador de resultado	Bienes y manifestaciones patrimoniales con gestión de estrategias de	El indicador se presta a confusión. Más que gestión lo que debe plantearse son verdaderas acciones de restauración y conservación, entre otras. "Las cifras son mayores para los bienes inmuebles. Antioquia tiene 116 con declaratoria nacional y solo uno, el desfile de

Componente 3: Cultura Antioquia			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		conservación, protección y reconocimiento social del patrimonio cultural	silletteros, en la de inmaterial. El patrimonio necesita reconocimiento” ⁸⁰ .
	Línea base	26	
	Meta 2015	126	

Tabla 24. Análisis del componente Antioquia en un mismo equipo – Línea 2

Componente 4: Antioquia en un mismo equipo			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Iniciación y especialización para la cultura deportiva	Indicador de resultado	Niños, niñas y adolescentes vinculados a procesos deportivos en las subregiones	Es un indicador de resultado en relación con el programa propuesto, pero no se admite que la línea base no esté disponible. Antioquia tiene buenos referentes para construir o definir esta línea base, empezando por los juegos intercolegiados, entre otros.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	450.000	
2. Sistema departamental de capacitación del	Indicador de resultado	Personas capacitadas que orientan y gestionan	Comentario similar al indicador anterior. No se admite que la línea base no esté disponible. INDEPORTES Antioquia, entre otras instituciones, tienen referentes de capacitaciones.

⁸⁰ GÓMEZ, María Mercedes. Citada por: QUINTERO RESTREPO, Mónica. En: El patrimonio es trabajo de todos. El Colombiano de Medellín, 25 de septiembre de 2012. P. 42.

Componente 4: Antioquia en un mismo equipo

Componente 4: Antioquia en un mismo equipo			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
deporte, la recreación, la actividad física y la educación física		procesos deportivos y recreativos en el Departamento	
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	5.000	
3. Infraestructura deportiva y recreativa para la calidad de vida, la educación y la actividad física	Indicador de resultado	Escenarios deportivos y recreativos apropiados en el Departamento de Antioquia	Comentario similar al indicador anterior. Adicionalmente es un indicador de resultado poco concreto.

RESUMEN LÍNEA ESTRATÉGICA 2. LA EDUCACIÓN COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN DE ANTIOQUIA.

El componente 1., **Educación con calidad para el siglo XXI**, se desagrega en siete programas: oportunidades para la educación superior, educación media pertinente y de calidad; escuela de maestras, maestros y directivos; calidad en la educación preescolar y básica, educación rural con calidad y pertinencia, movilización social por una educación de calidad, todas y todos en la escuela. Denotar frente a los indicadores de resultado propuestos: se mide adecuadamente el primer programa pero la línea base debe actualizarse a 2011 y la meta al año 2015 no es esperanzadora, teniendo presente que la ciudad de Medellín tiene una meta a igual año de 19.830 nuevos estudiantes beneficiados por fondos del Municipio para la educación superior.⁸¹ La Feria del Bachiller 2012, un espacio de la Alcaldía de Medellín, facilitó orientación vocacional a cerca de 20.000 estudiantes de grado once; el segundo programa se mide adecuadamente, pero de igual manera hay que actualizar el año de referencia de la línea base y no es muy significativa la meta de crecimiento en el Gobierno de “Antioquia la más educada”; para medir el tercer programa es preferible un mejor indicador de resultado; respecto al cuarto programa, validar parcialmente el indicador y complementarlo con pruebas Saber 3º, 5º y 9º, así como observar que la meta adicional de crecimiento no es la mejor⁸²; para el programa cinco validar los indicadores; la medición del programa seis es fundamental en asuntos de calidad y el indicador de resultado es el adecuado, pero la meta de crecimiento al pasar de 13,56% al 20% en el cuatrienio no es muy esperanzadora en el Gobierno de “Antioquia la más educada”; en la medición del programa siete se validan los indicadores, pero es menester individualizar el indicador de la cobertura bruta media rural y generar la discusión frente a la tasa de analfabetismo que se espera para el 2015, en el Gobierno de “Antioquia la más educada”.

Dada la importancia de este componente, se consigna la tabla siguiente:

Tabla 25. Formulación de indicadores de resultado – Línea 2 componente 1

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Oportunidades para la educación superior.	Sí	Actualizar línea base a 2011 y redefinir meta.
Educación media	Sí	Actualizar año de referencia línea base y

⁸¹ GOBIERNO MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Plan de Desarrollo 2012-2015, Medellín Un Hogar para la Vida. Medellín: Adoptado mediante Acuerdo 7 de 2012 - Gaceta Oficial No. 4062, 22 de junio de 2012. P. 57.

⁸² MONTOYA, Juan David. Un puente entre el bachillerato y la U. En: El Colombiano de Medellín: Educación, 28 de agosto de 2012. P. 48.

pertinente y de calidad.		mejorar meta.
Escuela de maestras, maestros y directivos.	No	Construir un indicador de resultado derivado de la formación de los docentes y directivos.
Calidad en la educación preescolar y básica.	Sí	Complementarse el indicador con pruebas Saber, ajustar año línea base y redefinir la meta propuesta.
Educación rural con calidad y pertinencia.	Sí	
Mobilización social por una educación de calidad.	Sí	Ajustar línea base al año 2011 y la meta de crecimiento es muy precaria.
Todos y todas en la escuela.	Sí	Complementar con indicador cobertura bruta media rural, redefinir meta tasa de analfabetismo.
<p>Observaciones: Este componente recoge la esencia del Gobierno Departamental en asuntos fundamentales como la cobertura en la básica, media y superior; así como en la apuesta por mejorar los indicadores de calidad de la educación. Tal como lo expone la tabla, hay que ajustar la mayoría de las líneas base construidas sobre el año 2010 y discutir si las metas en educación superior subregional, en mejora de los niveles de la calidad de la educación y en reducción del analfabetismo, son las adecuadas para un Gobierno de Antioquia que tiene como impronta la educación, acompañada de la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendimiento. Queda planteado el interrogante, porque lo más seguro que suceda es que al año 2015, “Antioquia no sea la más educada”.</p>		

El componente 2., **ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento**, se desagrega en nueve programas: sensibilización de la CTI+E; creación de empresas, fortalecimiento empresarial, acceso a fuentes de financiación, fortalecimiento del sistema de innovación y emprendimiento (CTI+E), fortalecimiento de la competitividad para el turismo, generación de conocimiento científico y tecnológico aplicado (Fondo de CTI), transferencia de tecnología y conocimiento, Antioquia digital. Los indicadores de resultado propuestos para medir los distintos programas se evaluaron así: se mide adecuadamente el primer programa; igual situación ocurre con los programas segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo; el octavo programa tiene un indicador de producto, debe redefinirse; el noveno puede tener un indicador con una meta más esperanzadora.

El componente 2. se ilustra con la siguiente tabla:

Tabla 26. Formulación de indicadores de resultado – Línea 2 componente 2

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Sensibilización de la CTI+E	Sí	
Creación de empresas.	Sí	
Fortalecimiento empresarial.	Sí	
Acceso a fuentes de financiación.	Sí	
Fortalecimiento del sistema de innovación y emprendimiento (CTI+E).	Sí	
Fortalecimiento de la competitividad para el turismo.	Sí	
Generación de conocimiento científico y tecnológico aplicado (Fondo de CTI).	Sí	
Transferencia de tecnología y conocimiento.	No	Debe estar orientado a la mejora en la productividad y competitividad empresarial.
Antioquia digital.	Sí	Redefinirse el alcance.
Observaciones: En general este componente tiene unos buenos indicadores de resultado para medir el logro de los alcances propuestos. Es fundamental para materializar estos propósitos la articulación con el sector privado y retomar lo que históricamente ha realizado la Secretaría de Productividad y Competitividad en esa alianza empresa, universidad, Estado.		

El componente 3., **cultura Antioquia**, se desagrega en cuatro programas: fortalecimiento de la riqueza cultural, gestión cultural para la transformación, Antioquia lee y escribe, memoria y patrimonio. Los indicadores de resultado propuestos para evaluar los programas se califican así: para el primer programa el indicador de resultado es muy general, más parece un indicador de producto; igual con el indicador propuesto para el segundo programa que adicionalmente no dispone de línea base; el indicador propuesto para el programa tres es un indicador de producto; para medir el programa cuatro el indicador propuesto carece de concreción.

El componente 4., **Antioquia en un mismo equipo**, se desagrega en tres programas: iniciación y especialización para la cultura deportiva; sistema departamental de capacitación del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física; infraestructura deportiva y recreativa para la calidad de vida, la educación y la actividad física. El indicador de resultado para medir el primer

programa no dispone de línea base lo que no es admisible; igual para el segundo programa; el tercer programa cuenta con un indicador de resultado poco concreto y además sin línea base.

En relación con los componentes 3. y 4., se presenta la siguiente tabla:

Tabla 27. Formulación de indicadores de resultado – Línea 2 componentes 3 y 4

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Fortalecimiento de la riqueza cultural.	Sí	Un indicador de resultado más concreto, menos general. En relación con organizaciones y manifestaciones culturales.
Gestión cultural para la transformación.	Sí	Concretarlo más, igual que el anterior. Se parecen más a indicadores de producto.
Memoria y patrimonio.	No	El indicador así descrito privilegia la gestión frente a la ejecución.
Antioquia lee y escribe.	No	Evolución de los niveles de lectura y escritura en Antioquia: línea base y meta al 2015.
Iniciación y especialización para la cultura deportiva.	No	Indicador de resultado que omite la línea base, pudiendo ser estimada.
Sistema departamental de capacitación del deporte...	No	Indicador de resultado que omite la línea base, pudiendo ser estimada.
Infraestructura deportiva y recreativa...	No	Indicador de resultado no concreto en su definición y omite línea base.
<p>Observaciones: Estos dos componentes deben ajustar adecuadamente sus indicadores de resultado que permitan evaluar los resultados de la gestión cuatrienal. Definir claramente el punto de partida para proyectar el punto de llegada al año 2015. Los indicadores así planteados responden más a indicadores de producto que necesariamente deben estar articulados a un programa.</p>		

LÍNEA ESTRATÉGICA 3. ANTIOQUIA ES SEGURA Y PREVIENE LA VIOLENCIA.

Objetivo general: Fortalecer las capacidades institucionales, comunitarias, familiares e individuales que posibilitan las condiciones de seguridad integral a través de la lucha contra la criminalidad, la prevención de la violencia, el acceso a la justicia y la defensa y promoción de los derechos humanos.

Tabla 28. Análisis del componente La seguridad: un asunto de todos – Línea 3

Componente 1: La seguridad: un asunto de todos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Política criminal regional para la seguridad	Indicador de resultado	1. Percepción positiva de seguridad y convivencia ciudadana	El primer indicador de resultado debe deslindar la seguridad y la convivencia. Aunque la percepción es aceptada como parámetro de medición en asuntos de seguridad, se propone que sea acompañado de otros indicadores como tasas de homicidios, secuestros, atentados a infraestructura, etc. "103 ataques a torres de energía y oleoductos se registraron durante los primeros seis meses del año en el país, 18 más que en el mismo período del 2011" ⁸³ , mientras se construye el "índice de seguridad integral" que involucra estas variables, entre otras. Este índice debe ser indicador de resultado y no de producto como se propone en el Plan. El indicador para medir la disminución de la ilegalidad en bebidas alcohólicas, debe acompañarse, tal como se expuso anteriormente, con los indicadores para frenar apuestas ilegales y cigarrillos de contrabando. La Asociación Colombiana de Industrias Licoreras asegura que el 25% de las botellas consumidas en el 2011 entraron ilegalmente al país o fueron producto del
		2. Disminución de la ilegalidad en la venta, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas en el Departamento de Antioquia. "Antioquia se ve muy afectada por el contrabando de licores, porque es dinero de la Gobernación". Juan Ricardo Ortega, Director de la DIAN. "A causa del contrabando el Departamento deja de percibir unos 100.000 millones de pesos anualmente". Fernando Restrepo, Gerente de la FLA. "Haciendo un cálculo conservador, el Departamento	

⁸³ EL MUNDO DE MEDELLÍN. Torres de energía, el blanco perfecto. Medellín, 27 de agosto de 2012. P. 19.

Componente 1: La seguridad: un asunto de todos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		deja de recibir unos \$400.000 millones al año, que se destinarían a inversión social, a causa del contrabando ⁸⁷ .	<p>contrabando interno de licores nacionales. “Fenalco divulgó a mediados de junio que del total de 18.000 millones de cigarrillos que se consumen al año en Colombia, el 14% es ilegal. En Antioquia el consumo de cigarrillos ilegales es hoy del 23%”⁸⁴.</p> <p>Según la Sijín de la Policía, durante el primer semestre de 2012 fueron robados 800 vehículos en el Valle de Aburrá, un 12% más que en el mismo periodo de 2011⁸⁵.</p> <p>“Este año, hasta el lunes 3 de septiembre, en Antioquia habían sido asesinadas 149 mujeres”⁸⁶.</p>
	Línea base	1: 32,5%	
		2: 35,5%	
	Meta 2015	1: 51%	
		2: 17,75%	
2. Fortaleciendo nuestra institucionalidad local	Indicador de resultado	<p>1. Municipios con mínimo cuatro capacidades instaladas en el componente de seguridad y prevención de la violencia</p> <p>2. Vías departamentales con infracciones de tránsito controladas</p> <p>Según Escobar Mejía⁸⁸, por cada 100.000 habitantes trece personas mueren en las calles</p>	<p>Validar el primer indicador de resultado frente al programa propuesto. En relación con el segundo indicador observar en primer lugar que es un indicador de producto y además la línea base está mal cuantificada. De igual manera el verdadero indicador de resultado debe priorizar lo que es prioritario, es decir, reducción de muertes y lesiones como consecuencia de la accidentalidad vial.</p>

⁸⁷ FAJARDO, Sergio. Citado por MEJÍA ÁNGEL, Ana María. Lucha anticontrabando: Cuestión de conciencia. En: El Mundo de Medellín, 26 de agosto de 2012. P. 12-13.

⁸⁴ EL MUNDO DE MEDELLÍN. Alianza anti-matute debe ser nacional. Medellín, 25 de agosto de 2012, p. 3.

⁸⁵ POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA: SECCIONAL DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL E INTERPOL – SIJÍN. Citada por: LOAIZA BRAN, José F. En: 12% crece el robo de carros en el Aburrá. El Colombiano de Medellín. 1º de Septiembre de 2012. P. 13.

⁸⁶ OSPINA ZAPATA, Gustavo. Dolor en Antioquia por otra racha de feminicidios. En: El Colombiano de Medellín, 5 de septiembre de 2012. P. 12.

⁸⁸ ESCOBAR MEJÍA, Andrea. Sin seguridad en las vías del país. El Mundo de Medellín, 4 de septiembre de 2012. P. 6-7.

Componente 1: La seguridad: un asunto de todos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		al año. En 2011 murieron 5.792 personas y sufrieron lesiones 40.806. En Antioquia 5.905 personas resultaron lesionadas por accidente de tránsito y 862 personas murieron por esta misma causa en el año 2011. Estudio Forensis 2011.	
	Línea base	1: 0 2: 0%	
	Meta 2015	1: 100 2: 63%	

Tabla 29. Análisis del componente Entornos protectores que previenen la violencia – Línea 3

Componente 2: Entornos protectores que previenen la violencia			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Construyendo ciudadanía prevenimos la violencia	Indicador de resultado	Percepción positiva de seguridad y convivencia ciudadana	El indicador de resultado debe deslindar la seguridad y la convivencia. Aunque la percepción es aceptada como parámetro de medición en asuntos de seguridad, se propone que sea acompañado de otros indicadores como tasas de homicidios, secuestros, atentados a infraestructura, etc., mientras se construye el “índice de seguridad integral” que involucra estas variables, entre otras. Este índice debe ser indicador de resultado y no de producto como se propone en el Plan.
	Línea base	32,5%	
	Meta 2015	51,0%	

Tabla 30. Análisis del componente Una justicia cercana y oportuna – Línea 3

Componente 3: Una justicia cercana y oportuna			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Fortalecimiento de las instituciones responsables del servicio de justicia formal y los mecanismos alternativos de solución de conflictos.	Indicador de resultado	Municipios fortalecidos en su capacidad de acción para la prestación de servicios de justicia formal y de justicia cercana al ciudadano	Es más un indicador de producto que de resultado. Lo ideal es que al ser un único programa que tributa al componente propuesto, se levantaran diagnósticos y se trazaran metas de mejoramiento del acceso a la justicia. Recomendar como indicador de resultado para un primer momento la medición del nivel de percepción ciudadana frente a la pronta y eficaz justicia y en relación con los niveles de apropiación ciudadana de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	125	

Tabla 31. Análisis del componente Derechos Humanos y atención a víctimas con horizonte de reconciliación – Línea 3

Componente 4: Derechos Humanos y atención a víctimas con horizonte de reconciliación			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Promover el respeto, la prevención y la protección de los Derechos Humanos y la aplicación del DIH	Indicador de resultado	Municipios fortalecidos en estrategias de promoción, prevención y protección de DDHH y DIH	Es un indicador de producto y se corrobora con los indicadores definidos para el único proyecto que desarrolla este programa. Lo ideal es que el indicador de resultado sea la consecuencia de tener municipios fortalecidos que formulan y adoptan planes de derechos humanos. ¿Cuáles se espera sean los resultados fruto de esos planes adoptados?
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	40	

Componente 4: Derechos Humanos y atención a víctimas con horizonte de reconciliación			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
2. Programa departamental de atención integral y reparación a víctimas del conflicto	Indicador de resultado	1. Familias acompañadas en su proceso de restablecimiento de derechos a través de una ruta de atención integral	<p>El primer indicador es validado pero tal como está planteado no permite medir el grado o nivel de avance. Son dos mil (2.000) familias frente a ¿qué número total de familias víctimas en el Departamento? El segundo indicador es de producto. Precisamente los municipios mejoran su capacidad técnica... para generar mayor alcance y efectividad sobre las familias víctimas</p> <p>“De las 3.900.000 víctimas del conflicto que hay en el país, 55.653 han sido indemnizadas en los primeros ocho meses del año. El 1.42% de las víctimas han sido reparadas”⁸⁹.</p> <p>“De acuerdo con la Unidad de Víctimas, Antioquia tiene 1.070.910 víctimas, de las cuales 250.000 son de Medellín”⁹⁰.</p> <p>Recordar que mediante la Ordenanza No. 6 de 2006, se adoptó la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento de Antioquia. Ideal sería, tal como se expuso e interrogó para las demás políticas públicas, conocer si existen informes de evaluación frente a los objetivos y logros reales, punto de partida para las metas que deberían trazarse al año 2015.</p> <p>En el diario El Mundo, manifiesta Deicy Johana Pareja M.⁹¹ que se espera que en el mes de julio de 2013, el municipio de San Francisco sea declarado el segundo municipio libre de sospecha</p>
		2. Municipios que mejoran su capacidad técnica para la atención a población víctima del conflicto	
	Línea base	1: No disponible	
		2: No disponible	
Meta 2015	1: 2.000		
	2: 52		

⁸⁹ MAREJA M., Deicy Johana. 1.42% de las víctimas han sido reparadas. En: El Mundo de Medellín, 27 de agosto de 2012. P. 6.

⁹⁰ EL MUNDO DE MEDELLÍN. 3'900.000 víctimas se registran en Colombia. Medellín, 10 de junio 2012. P. 9.

⁹¹ PAREJA M., Deicy Johana. San Francisco, libre de minas y temor. En: El Mundo de Medellín, 3 de septiembre de 2012. P. 6.

Componente 4: Derechos Humanos y atención a víctimas con horizonte de reconciliación			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
			de minas antipersonal, después del municipio de San Carlos. “Récord vergonzoso: Colombia superó 10 mil víctimas de minas. Son 6.222 militares y 3.779 civiles muertos y heridos. Preocupa aumento de accidentes de niños”. ⁹²
3. Reintegración comunitaria hacia un horizonte de reconciliación	Indicador de resultado	Percepción positiva de confianza de la comunidad hacia el Estado	No se advierte una meta significativa que permita impactar adecuadamente los resultados de un programa tan esperanzador. Plantear que el 60% de 180 personas tienen percepción positiva de confianza de la comunidad hacia el Estado, no es muy representativo.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	60% (sobre 180 personas que participan de los procesos de reintegración comunitaria)	

⁹² MONROY GIRALDO, Juan Carlos. Récord vergonzoso: Colombia superó 10 mil víctimas de minas. En: El Colombiano de Medellín. 26 de septiembre de 2012. P. 4.

RESUMEN LÍNEA ESTRATÉGICA 3. ANTIOQUIA ES SEGURA Y PREVIENE LA VIOLENCIA

El componente 1., **La seguridad: un asunto de todos**, se desagrega en dos programas: Política criminal regional para la seguridad y fortaleciendo nuestra institucionalidad local. En la medición del primer programa se valida el indicador de resultado propuesto, pero la percepción debe complementarse con la realidad. Es decir, la propuesta del “índice de seguridad integral” debe avanzar como indicador de resultado que complementa el indicador de percepción. Mientras esto sucede, se considera que indicadores como tasas de homicidios, secuestros, atentados, desplazamientos, etc. deben visibilizarse con propósitos para su real disminución. El segundo indicador de resultado se valida, pero debe involucrar reducciones en los niveles de ilegalidad en cigarrillos, tabaco y juegos o apuestas de suerte y azar. La medición del segundo programa en su componente vial no es la adecuada.

El componente 2., **Entornos protectores que previenen la violencia**, contiene un programa: construyendo ciudadanía prevenimos la violencia. La medición propuesta debe deslindar la seguridad de la convivencia y avanzar de la percepción a la realidad.

El componente 3., **Una justicia cercana y oportuna**, tiene igualmente un solo programa: fortalecimiento de las instituciones responsables del servicio de justicia formal y los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Su indicador de medición no es validado. Se considera un indicador de producto.

El componente 4., **Derechos humanos y atención a víctimas con horizonte de reconciliación**, se desagrega en tres programas: promover el respeto, la prevención y la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; programa departamental de atención integral y reparación a víctimas del conflicto; reintegración comunitaria hacia un horizonte de reconciliación. Denotar frente a los indicadores de resultado propuestos para su medición lo siguiente: para el primer programa no se valida porque es un indicador de producto. El primer indicador para medir el segundo programa se valida pero debe tener un referente que permita medir el alcance o intervención real de la problemática; el segundo indicador no se valida porque es un indicador de producto. La medición del tercer programa, aunque el indicador puede validarse, no se advierte un alcance o impacto significativo.

Se detalla lo anterior en la siguiente tabla:

Tabla 32. Formulación de indicadores de resultado – Línea 3 componentes 1 a 4

Programa	Validación	Nuevo indicador de resultado
----------	------------	------------------------------

	de Indicador	
Política criminal regional para la seguridad.	Sí	Pero deslindar seguridad de convivencia. Evolucionar al “índice de seguridad integral”. Incluir disminución ilegalidad cigarrillos y tabaco y juegos de suerte y azar.
Fortaleciendo nuestra institucionalidad local.	Sí*	*Debe evolucionar el primer indicador a enseñar resultados y el segundo es de producto. Reformularlo con reducción tasas de muertes y lesiones por accidentes.
Construyendo ciudadanía prevenimos la violencia.	Sí*	*Deslindar seguridad de convivencia y evolucionar de la percepción a la realidad.
Fortalecimiento de las instituciones responsables	No	Para un primer momento, nivel percepción ciudadana frente a eficaz justicia y nivel apropiación ciudadana mecanismos alternativos de solución de conflictos.
Promover el respeto, la prevención y la protección de los derechos humanos...	No	¿Cuáles se espera sean los resultados de la adopción de esos planes de dd.hh? ¿Cuál es hoy la línea base?
Programa departamental de atención integral y reparación a víctimas del...	No	Primer indicador debe tener referente para medir su alcance. Igual segundo indicador: ¿qué permite cuantitativamente la mejora en la capacidad técnica?
Reintegración comunitaria hacia un horizonte de reconciliación.	Sí*	*Se acepta el indicador, pero la meta propuesta no es significativa.
<p>Observaciones: En general no es muy concreta la medición de los resultados de la línea 3., con los indicadores propuestos para los diferentes programas. Los niveles de percepción ciudadana son un criterio aceptado en asuntos de seguridad, pero es determinante medir la realidad, bien sea con la construcción e implementación del “índice de seguridad integral” o con la apuesta a la reducción de las tasas funestas y tradicionales de homicidios, secuestros, atentados, hurtos, etc.</p>		

LÍNEA ESTRATÉGICA 4. INCLUSIÓN SOCIAL

Objetivo general: Facilitar el acceso a las oportunidades para alcanzar un desarrollo humano integral a partir del reconocimiento de las garantías y derechos a los habitantes de Antioquia sin discriminación por territorio, familia, raza, sexo, edad, religión, orientación sexual o condición.

Tabla 33. Análisis del componente Condiciones básicas de bienestar – Línea 4

Componente 1: Condiciones básicas de bienestar			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Antioquia sana	Indicador de resultado	1: Cobertura de aseguramiento en salud	<p>La anterior es una buena batería de indicadores de resultado que tributan a la medición del programa. Adicionar indicadores como mortalidad por cáncer de mama y aunque la prevalencia es sobre la garantía del derecho a la vida, ideal sería complementar la anterior batería de indicadores de resultado con propósitos y metas para reducir tasas de morbilidad, características o recurrentes en los antioqueños. Denotar que las metas al año 2015 para la reducción de la mortalidad materna por causas directas, mortalidad en menores de un año, mortalidad por cáncer de cuello uterino y mortalidad por infarto agudo del miocardio, no son esperanzadoras. Esta realidad debería concitar el interés de organismos, instituciones y la sociedad, para un trabajo conjunto, articulado, que derive en un mayor impacto para evitar estas muertes reduciendo aún más esas trágicas tasas de mortalidad.</p> <p>Expresa Mauricio Alviar Ramírez⁹³, que hoy el país cuenta con una cobertura cercana al 90% de la población cuando antes de 1993 los colombianos que tenían acceso a servicios de salud por la vía de un plan o seguro no llegaba a 25%. Del total de la</p>
		2: Mortalidad materna (causas directas)	
		3: Mortalidad en menores 1 año	
		Mortalidad menores de 5 años	
		5: Mortalidad por cáncer de cuello uterino	
		6: Mortalidad por infarto agudo del miocardio	
		Mortalidad por malaria	
		8: Mortalidad por dengue	
		9: Mortalidad por tuberculosis pulmonar	
		10: Prevalencia de infección por VIH en población de 15 a 49	

⁹³ ALVIAR RAMÍREZ, Mauricio. Calidad y cobertura, retos en salud. En: El Colombiano de Medellín, 22 de agosto de 2012. P. 16.

Componente 1: Condiciones básicas de bienestar			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
	Línea base	años	<p>población en el año 2010 (44.217.072) cubiertos corresponde al 88.41% (39.093.624) y no cubiertos el 11.57% (5.117.164). “A mayo de 2012, de una población antioqueña estimada en 6.143.000 habitantes, el 51,33% está afiliada al régimen contributivo (3.153.469) y el 38,37% pertenece al régimen subsidiado (2.357.000). No tienen ninguna afiliación 633.114 antioqueños⁹⁴.”</p>
		1: 89,96%	
		2: 31 (tasa por 100.000 nacidos vivos)	
		3: 8,8 (tasa por 1.000 nacidos vivos)	
		4: 157,3 (tasa por 100.000 habitantes)	
		5: 5,4 (tasa por 100.000 habitantes)	
		6: 62,6 (tasa por 100.000 habitantes)	
		7: 0 (tasa por 100.000 habitantes)	
		8: 0 (tasa por 100.000 habitantes)	
		9: 2,01 (tasa por 100.000 habitantes)	
	10: 100,9 (tasa por 100.000)		
	Meta 2015	1: 95,00%	
		2: 29	
		3: 6,7	
		4: 117,10	
		5: 5,2	
		6: 60,3	

⁹⁴ AGUDELO SUÁREZ, Luz María. Presentación Línea 4. Inclusión Social Proyecto Plan de Desarrollo: Programa Antioquia Sana. En: Presentación en Sesión Plenaria de la Asamblea de Antioquia. Medellín, Archivo de la Asamblea, 16 de mayo de 2012.

Componente 1: Condiciones básicas de bienestar			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		7: 0 8: 0 9: 1,60 10: 100	
2. Antioquia con seguridad alimentaria y nutricional- Maná	Indicador de resultado	1: Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años	<p>Son unos buenos indicadores de resultado para medir el programa. La línea base del primer indicador está desactualizada (DANE 2009) y no corresponde con los resultados entregados por la Gerencia MANA durante el cuatrienio 2008-2011 donde anuncian cero muertes por desnutrición como causa directa. Debe corregirse y redefinirse la meta.</p> <p>Resaltar la existencia de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para los menores de 14 años y sus familias en el Departamento de Antioquia, mediante la Ordenanza No. 17 de 2003. Es decir, han transcurrido ya nueve años y todavía nos caracterizan altas tasas de desnutrición crónica y una alta percepción de inseguridad alimentaria en hogares.</p> <p>Observar las metas propuestas al año 2015 en los demás indicadores, ya que el avance en esta batalla contra la desnutrición no será significativo.</p>
		2: Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años	
		3: Prevalencia de desnutrición aguda en menores de 5 años	
		4: Percepción de inseguridad alimentaria en hogares	
	Línea base	1: 3,5 (tasa por 100.000)	
		2: 12,2%	
		3: 2,5%	
		4: 56,9%	
	Meta 2015	1: 1,4	
		2: 11,0%	
		3: 2,0%	
		4: 50%	
3. Antioquia potable, electrificada y	Indicador de resultado	1: viviendas con agua potable	Los indicadores así presentados son de producto. Se deben redefinir con indicadores de resultado que enseñen las tasas de coberturas urbana y rural, y desde luego su evolución durante el
		2: viviendas con	

Componente 1: Condiciones básicas de bienestar			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
limpia		alcantarillado	cuatrienio. Se advierten en principio metas muy precarias: 16.932 viviendas nuevas con agua potable para el cuatrienio, ¿qué avance representa? El programa así medido no resuelve éste y otros interrogantes relacionados. Lo consignado en el Plan de Desarrollo contrasta con la información entregada por el Periódico El Colombiano, donde anuncia la meta que tiene la Gobernación de llevar agua potable y alcantarillado a 200 mil hogares antioqueños. Destaca igualmente que en la zona urbana el tema de acueducto en promedio tiene una cobertura del 75%; el nivel de cobertura urbana en aguas residuales es del 60%; cobertura en acueducto zonas rurales es promedio del 45% y en aguas residuales menor al 35% ⁹⁵ .
		3: Municipios fortalecidos en el manejo integral de residuos sólidos	
		4: Antioquia con energía e iluminada	
	Línea base	1: 316.016	
		2: 371.313	
		3: 50	
		4: 309.177	
	Meta 2015	1: 332.948	
		2: 388.245	
		3: 27	
4: 326.217			

Tabla 34. Análisis del componente Participación para el desarrollo – Línea 4

Componente 2: Participación para el desarrollo			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Sociedad civil fortalece sus capacidades para la gestión pública, democrática y	Indicador de resultado	Territorios que mejoran la capacidad de la sociedad civil para la gestión pública,	No es un indicador fácil de digerir y concretar. El concepto amplio de territorio que aclara el indicador relacionado con municipios, zonas, subregiones, resguardos indígenas y consejos comunitarios afro, dificulta la ubicación y concreción de los logros del indicador.

⁹⁵ DUQUE, Juan Guillermo. Agua potable para 200 mil hogares antioqueños. En: El Colombiano de Medellín, 2 de septiembre de 2012. P. 17.

Componente 2: Participación para el desarrollo			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
concertada		democrática y concertada	
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	135	
2. Alianza Antioquia por la equidad	Indicador de resultado	Municipios del departamento que cuentan con alianzas público-privadas, concertadas para la innovación social	Este programa, implementado desde el Gobierno del doctor Aníbal Gaviria Correa cuando se desempeñó como Gobernador del Departamento, no ha entregado los mejores resultados. La concertación sector público-sector privado en asuntos de búsqueda de la equidad no se ha logrado consolidar. Por el contrario, la falta de concreción en el momento de comprometer recursos para apalancar programas y proyectos no ha permitido avanzar sustancialmente. El indicador de resultado no sólo no está bien definido, al introducir un nuevo concepto bien complejo, sino más parece ser un indicador de producto. Si la alianza es por la equidad, ¿cuáles serán los resultados concretos esperados?
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	25	
3. Antioquia comunica democracia	Indicador de resultado	Herramientas de comunicación creadas y fortalecidas para la participación	Es más un indicador de producto que de resultado. En atención a la explicación que sobre el objeto del programa es presentada en el documento de Plan de Desarrollo, se recomienda redefinir su medición a través de un indicador de resultado que ausculte niveles de percepción sobre la fuerza con que las herramientas de comunicación transmiten, validan y legitiman la democracia. Otra opción no excluyente, complementaria, es medir niveles de participación ciudadana en relación con el fortalecimiento de la democracia.
	Línea base	0	
	Meta 2015	150	

Tabla 35. Análisis del componente Generación con garantía de derechos – Línea 4

Componente 3: Generación con garantía de derechos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Familia, sociedad y Estado garantes de protección integral	Indicador de resultado	Políticas públicas de infancia y adolescencia del orden departamental y municipal gestionadas, a través de acciones de formación, elaboración de diagnósticos y formulación e implementación de planes de acción	En el capítulo segundo de este trabajo se expone, a propósito de esta línea 4. del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, un marco teórico de carácter general sobre las políticas públicas. Se realizó para llamar la atención sobre la necesidad de hacer el tránsito de la formulación y aprobación hacia la implementación, control y evaluación de las mismas. La experiencia en la Asamblea de Antioquia y en el Departamento para el nivel territorial, es la de reconocer el ánimo y persistencia de los promotores de las mismas hasta su aprobación, plasmada en un Acuerdo municipal u Ordenanza departamental. Pero se advierten pocas voces que posteriormente reclaman su real implementación y midan sus resultados. De ahí la gran controversia que se quiere generar o mejor estimular cuando no se validan en los indicadores de resultado de varios programas, la “formulación, aprobación, implementación a través de planes de acción...de las políticas públicas”. Si las políticas públicas son mecanismos de resolución de problemas, tal como se han adoptado en este trabajo de grado, han de ser consideradas como medios y no como fines. Es decir, en los indicadores de resultado deben exponerse los logros que se esperan como consecuencia de la implementación de las políticas públicas. Más preocupante aún, que el indicador de este programa “familia, sociedad y Estado garantes de protección integral” tenga como meta 29 políticas públicas gestionadas durante el cuatrienio 2012-2015. ¿Qué sucederá con esta problemática específica en los demás municipios de Antioquia durante estos cuatro años? Problemática que ha de ser atendida a través de la implementación de las políticas públicas, con sus planes de
	Línea base	0	
	Meta 2015	29	

Componente 3: Generación con garantía de derechos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
			<p>acción, recursos, responsables, metas e indicadores.</p> <p>Se ejemplifica lo anterior recordando que a través de la Ordenanza No. 27 de 2003, se fijan las políticas públicas para el desarrollo integral, sostenible y equitativo de la niñez en el Departamento de Antioquia. Esta Ordenanza fue derogada a través de la Ordenanza No. 25 de 2009, por medio de la cual se fijan políticas públicas para la protección integral de la infancia y de la adolescencia en el Departamento de Antioquia.</p> <p>Interesante sería saber, ¿qué evaluación se ha realizado en términos de resultados, a la Ordenanza No. 27 de 2003, nueve años después?</p> <p>De igual manera llamar la atención sobre los resultados medidos al desarrollo de la Ordenanza No. 25 de 2009, insumo fundamental para las nuevas metas propuestas al año 2015.</p>
2. Atención integral a la primera infancia	Indicador de resultado	<p>1: Niños y niñas de 0 a 5 años en situación de vulnerabilidad atendidos integralmente con acciones en educación inicial, nutrición y salud</p> <p>2: Establecimientos educativos implementando entregas pedagógicas para articular primera</p>	<p>Validar el primer indicador de resultado, pero es necesario conocer el alcance de la meta propuesta. Es decir, los 3570 niños y niñas atendidos integralmente, ¿qué porcentaje representa frente al total de niños y niñas que viven en estas condiciones socioeconómicas adversas? El segundo indicador propuesto es un indicador de producto.</p>

Componente 3: Generación con garantía de derechos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		infancia-preescolar	
	Línea base	1: 0 2: 3	
	Meta 2015	1: 3570 2: 550	
3. Promoción y prevención para la protección integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	Indicador de resultado	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes canalizados, promovidos y participando de los programas y proyectos de la oferta institucional de los actores del SNBF	Validar el indicador de este programa orientado a NNAJ con derechos vulnerados, pero es necesario conocer el alcance de la meta propuesta. Es decir, los 20.038 NNAJ atendidos a través de este programa, ¿qué porcentaje representa frente al total de NNAJ con derechos vulnerados? Recordar que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, la Universidad de Bristol y la London School of Economics realizaron una investigación innovadora para medir la pobreza infantil en los países en desarrollo. La pobreza infantil, según ese estudio, se entiende como la privación de los derechos a la salud, la educación, la información, una nutrición adecuada, el agua y el saneamiento y la vivienda. Dicho trabajo reveló que el 56% de los niños de países con bajo y mediano ingreso padecen de una o más privaciones graves. 81 millones de niños, niñas y adolescentes en Latinoamérica sufren privaciones como resultado de un déficit en el ejercicio de algunos de sus derechos ⁹⁶ . El 19,5% de los embarazos en Colombia ocurren en mujeres entre los 15 y los 19 años. La meta al 2015 es reducir la tasa al 15% ⁹⁷ .
	Línea base	0	
	Meta 2015	20.038	

⁹⁶ EL MUNDO DE MEDELLÍN. Niñez afroindígena sigue en la pobreza. Redacción Población, 28 de agosto de 2012. P. 8.

⁹⁷ EL COLOMBIANO DE MEDELLÍN. Anticoncepción que se olvida fácil. Sección salud, 30 de septiembre de 2012. P. 57.

Componente 3: Generación con garantía de derechos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
4. Antioquia joven	Indicador de resultado	1: Jóvenes líderes promovidos por la Gobernación de Antioquia que aportan acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de sus comunidades	<p>Son indicadores de producto no de resultado. La política pública de juventud fue adoptada mediante Ordenanza No. 16 de 2003 y como consecuencia se ha expuesto la formulación del plan estratégico de desarrollo juvenil. Los indicadores de resultado deben conllevar esos logros que se esperan al año 2015, como consecuencia de la implementación de la política y de la ejecución del plan estratégico. Es más conducente avanzar en la construcción, adopción, monitoreo y evaluación anual del “índice de desarrollo juvenil” departamental que deberá involucrar variables para este grupo poblacional tales como, educación, participación, empleo, representación, etc.</p> <p>Destacar que durante la celebración de la semana de la juventud en la ciudad de Medellín, la Secretaría de Cultura Ciudadana y la Subsecretaría de Metrojuventud presentaron el Índice de Desarrollo Juvenil, IDJ, una investigación construida en el año 2011 que busca conocer la realidad de la población joven, sus condiciones de vida y sus capacidades y potencialidades.</p> <p>“Según el Índice de Desarrollo Juvenil, IDJ, presentado en Medellín por primera vez, los jóvenes casi no tienen acceso a un trabajo o no tienen un empleo digno”⁹⁸.</p>
		2: Organizaciones e iniciativas juveniles empoderadas de su rol y aportando a la implementación de la política pública de juventud y del plan estratégico de desarrollo juvenil	
	Línea base	1: 355	
		2: 170	
Meta 2015	1: 2355		
	2: 625		
5. Antioquia mayor	Indicador de resultado	Municipios con políticas públicas de	Tal como se expuso en líneas anteriores, y más en este caso particular de la población mayor, recordar que a nivel territorial

⁹⁸ ZULUAGA DÍAS, Sergio Alexander. Empleo, una necesidad para los jóvenes. En: El Mundo de Medellín, 8 de julio de 2012. P. 6.

Componente 3: Generación con garantía de derechos			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		envejecimiento y vejez implementada	<p>desde el mes de diciembre de 1991 se expidió la Ordenanza No. 24 de igual año, por la cual se conceden autorizaciones al Gobernador para crear programas de atención al anciano en el Departamento. Asimismo, se expidió la Ordenanza No. 18 de 2006, por medio de la cual se adopta en el Departamento de Antioquia el día de la tercera edad y el pensionado y se crean exaltaciones para adultos mayores sobresalientes. El mismo documento del Plan referencia la política pública de envejecimiento y vejez 2007-2019. ¿Qué resultados concretos se tienen? Además, el Programa del adulto mayor de la Dirección Seccional de Salud y protección social de Antioquia tiene unos buenos diagnósticos y objetivos tendientes a mejorar la calidad de vida de esta población. Los anteriores antecedentes permiten el diseño y adopción de unos indicadores de resultado, más concretos, más esperanzadores. Esa debe ser la postura, sin perjuicio de adoptar e implementar la política pública departamental de envejecimiento y vejez: Indagar por los resultados que atienden la problemática de la población mayor de Antioquia, para construir la apuesta al año 2015. Luego, no es posible validar el indicador de resultado así propuesto.</p>
	Línea base	14	
	Meta 2015	77	

Tabla 36. Análisis del componente Mujeres protagonistas del desarrollo – Línea 4

Componente 4: Mujeres protagonistas del desarrollo			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis

Componente 4: Mujeres protagonistas del desarrollo			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. “Mujeres sin miedo”	Indicador de resultado	Relatos dominantes de género modificados	Validar el indicador de resultado, pero acompañar o complementar su medición con niveles de percepción.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	20%	
2. Transversalidad del enfoque de equidad de género	Indicador de resultado	Mujeres impactadas con los programas desarrollados por las diferentes dependencias de la Gobernación de Antioquia	No es claro el indicador al emplear la expresión “mujeres impactadas con los programas”. ¿Qué significa ser impactadas? Denotar que mediante la Ordenanza No. 3 de mayo 14 de 2010, se estableció con carácter obligatorio la transversalidad de género en el Departamento de Antioquia. Este instrumento es un insumo esencial, no solo para evaluar los avances en los últimos dos años, sino además para concretar apuestas al año 2015.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	30%	
3. “Superando brechas de género” (acciones afirmativas)	Indicador de resultado	1: Mujeres de 14 a 49 años impactadas con el programa “mujeres superando brechas de género”	No es fácil desentrañar el significado del primer indicador. ¿Qué significa “mujeres impactadas”? El alcance está claro: el 15% de las mujeres entre 14 y 49 años. Recordar que mediante Ordenanza No. 13 de 2002, se fijaron las políticas públicas de equidad de género para las mujeres en el Departamento de Antioquia. Es decir, ha transcurrido una década, y lo ideal es evaluar sus resultados y proyectar objetivos y metas al 2015. El segundo indicador de resultado es bastante ambicioso: evolucionar de uno a treinta y ocho municipios cuyos concejos municipales eligen el 30% de mujeres en su conformación. Se recomienda redefinir el alcance o la meta del proyecto “política pa’ mujeres” propuesto, que sólo aspira llegar a 300 mujeres.
		2: Concejos municipales que logran un mínimo de 30% de mujeres electas	
	Línea base	1: No disponible 2: 1	
	Meta 2015	1: 15%	

Componente 4: Mujeres protagonistas del desarrollo			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		2: 37	

Tabla 37. Análisis del componente Población incluida – Línea 4

Componente 5: Población incluida			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Antioquia indígena y con minorías étnicas	Indicador de resultado	Planes o programas para los pueblos indígenas concertados	Es un indicador de producto no de resultado. Lo que hay que medir en este nivel son precisamente los resultados esperados como consecuencia de la implementación de los planes y programas. Aquí se advierte de igual manera lo que sucede con la política pública para Antioquia indígena: una política pública adoptada desde el año 2004, mediante Ordenanza No. 32 de igual año, y lo que ha de esperarse en estos tiempos actuales, es una rigurosa evaluación de sus resultados, de la manera como efectivamente la política pública implementada ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población indígena Antioqueña Cerca de un 7,3% de la población infantil latinoamericana es indígena, lo que corresponde a 12,8 millones. El 6,3% de los niños entre 7 y 18 años no ha accedido nunca a la educación formal o la han abandonado sin haber aprobado ningún año escolar. Países como Venezuela, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá presentan el mayor nivel de vulneración del derecho a la educación de población indígena. En conclusión, dos de cada diez niños indígenas no acceden a la educación primaria o no pueden continuar sus estudios. El
	Línea base	0	
	Meta 2015	55%	

Componente 5: Población incluida			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
			acceso a la vivienda digna es uno de los derechos más vulnerado en América Latina donde cerca de ocho millones de niños indígenas viven en casa con problemas físicos y en hacinamiento. Tres de cada diez niños indígenas no tienen acceso a agua potable ni a fuentes de agua ⁹⁹ .
2. Antioquia afro	Indicador de resultado	Municipios que cumplen los criterios de implementación de la política pública afroantioqueña	Es un indicador de producto no de resultado. La política pública afroantioqueña fue adoptada mediante Ordenanza No. 10 de 2007. La medición a este nivel debe conllevar a plantear unos buenos indicadores de resultado, como consecuencia de la implementación de dicha política. Es más promisorio a este nivel identificar indicadores de resultado, no de producto, sobre evolución en cobertura de la etnoeducación, organizaciones de base y niveles de participación, emprendimientos afro, etc. que determinen como avanza la inclusión “Cerca de un 17,8% de la población infantil latinoamericana es afrodescendiente, lo que representa 31 millones. Cerca de cuatro millones de niños afrodescendientes viven en casas con problemas físicos y en hacinamiento. Tres de cada diez niños afrodescendientes no tienen acceso a agua potable ni a fuentes de agua, es decir, 7,7 millones” ¹⁰⁰ .
	Línea base	0	
	Meta 2015	81	
3. Antioquia sexualmente diversa	Indicador de resultado	Municipios con inclusión de la población LGTBI en las políticas públicas	Es un indicador de producto no de resultado. Es menester explicitar con indicadores de resultado, los logros que se esperan durante el cuatrienio como consecuencia de tener municipios con inclusión de la población LGTBI en sus políticas públicas.

⁹⁹ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL Y FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA - UNICEF. Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. En: El Mundo de Medellín, 28 de agosto de 2012. P. 8-9.

¹⁰⁰ Ibíd.

Componente 5: Población incluida			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
	Línea base	0	
	Meta 2015	125	
4. Antioquia capaz	Indicador de resultado	Municipios que implementan la política pública de discapacidad	Es un indicador de producto no de resultado. La política pública de discapacidad fue adoptada por el Departamento de Antioquia mediante Ordenanza No. 23 de 2003. Lo primero será evaluar en el orden departamental los logros durante los últimos años para la población con discapacidad, como consecuencia de la implementación de dicha política pública. En el orden municipal no puede ser que el indicador de resultado al 2015 se limite a una política pública implementada. Insistir, y así se desarrolló en el capítulo segundo de este trabajo, que se asume la política pública como un mecanismo de resolución de problemas y no como un marco teórico general que orienta la acción pública. “Al menos el 6,3 por ciento de la población del departamento tiene algún tipo de discapacidad, eso son alrededor de 400.000 personas”. Luz María Agudelo, Secretaria de Salud y de Protección Social de Antioquia ¹⁰¹ .
	Línea base	22	
	Meta 2015	125	
5. Cerrando brechas	Indicador de resultado	Familias apoyadas para facilitar el acceso a la red unidos	El indicador así definido es de producto no de resultado. Por constituir este un programa que busca erradicar la pobreza extrema de la mano con el gobierno nacional, el indicador adecuado es precisamente el que permite medir la satisfacción de las necesidades básicas de esta población que afronta la pobreza extrema, en condiciones de altísima inequidad. Sacar estas familias de la pobreza extrema es el indicador de resultado más esperanzador
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	180.000	

¹⁰¹ AGUDELO, Luz María. Citada por: VALENCIA GARCÍA, Juan José. Op. cit, p. 5.

RESUMEN LÍNEA ESTRATÉGICA 4. INCLUSIÓN SOCIAL

El componente 1., **Condiciones básicas de bienestar**, se desagrega en tres programas: Antioquia sana; Antioquia con seguridad alimentaria y nutricional-Mana; Antioquia potable, electrificada y limpia. La batería de indicadores de resultado definida para el primer programa es la adecuada. La preocupación se genera ante la meta baja de algunos de ellos: reducciones de mortalidad materna por causas directas, mortalidad por cáncer de cuello uterino, mortalidad por infarto agudo del miocardio y mortalidad en menores de 1 año.

Validar los indicadores de resultado propuestos para el segundo programa, ajustando la línea base del primero de ellos.

No validar los indicadores de resultado propuestos para el tercer programa.

Dada la importancia de este componente, se registra aquí la tabla siguiente:

Tabla 38. Formulación de indicadores de resultado Línea 4 componente 1

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Antioquia sana.	Sí*	Adicionar el indicador de resultado de mortalidad por cáncer de mama y revisar las metas de reducción de mortalidad materna, en menores de 1 año, por cáncer de cuello uterino, por infarto agudo del miocardio.
Antioquia con seguridad alimentaria y nutricional-Mana.	Sí*	Ajustar la línea base del indicador de tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años.
Antioquia potable, electrificada y limpia.	No	Indicadores de resultado nuevos que enseñen la evolución durante el cuatrienio de las tasas de coberturas urbanas y rurales en agua potable, alcantarillado y electrificación.
<p>Observaciones: El componente “condiciones básicas de bienestar” se desarrolla a través de estos tres programas orientados a la salud, la alimentación, el suministro de agua potable, alcantarillado y energía. Se considera que debe complementarse con la vivienda, pero ésta fue incluida en la línea 5. También se observa sobre la importancia en el primer programa, de definir unos indicadores de resultado que midan las tasas de morbilidad características de la población antioqueña, en procura de su control y disminución.</p>		

El componente 2., **Participación para el desarrollo**, se desagrega en tres programas: sociedad civil fortalece sus capacidades para la gestión pública, democrática y concertada; alianza Antioquia por la equidad; Antioquia comunica democracia. En relación con los indicadores de resultado propuestos para medir estos programas se denota lo siguiente: para el primer programa no se valida el indicador por su falta de concreción; el indicador para medir el segundo programa tampoco se valida por ser un indicador de producto; frente al tercer programa su indicador también es de producto y no de resultado.

El componente 3., **Generación con garantía de derechos**, se desagrega en cinco programas: Familia, sociedad y Estado garantes de protección integral; atención integral a primera infancia; promoción y prevención para la protección integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; Antioquia joven; Antioquia mayor.

No se valida el indicador de resultado propuesto para medir el primer programa; se valida el primer indicador de resultado para el segundo programa, no así el segundo indicador por ser un indicador de producto; acoger el indicador de resultado para el tercer programa pero referenciar su alcance; no se validan los indicadores para medir el cuarto programa porque son de producto; igual con el quinto programa: exhibe un indicador de producto.

Se detallan aquí los componentes 2 y 3, en la siguiente tabla:

Tabla 39. Formulación de indicadores de resultado Línea 4 componentes 2 y 3

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Sociedad civil fortalece sus capacidades...	No	Nivel de percepción o nivel de participación e influencia en la gestión pública...
Alianza Antioquia por la equidad.	No	Mejoras en los niveles de equidad en territorios altamente inequitativos.
Antioquia comunica democracia.	No	Niveles de percepción sobre la manera como las herramientas de comunicación transmiten democracia o niveles de participación orientada a este mismo propósito.
Familia, sociedad y Estado garantes de la protección...	No	Los objetivos de los planes de acción que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
Atención integral a la primera infancia.	Sí*	*¿Qué porcentaje de niños en situación de vulnerabilidad serán atendidos integralmente?

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Promoción y prevención para la protección integral..	Sí*	*¿Qué porcentaje de NNAJ con derechos vulnerados serán canalizados, promovidos y estarán participando?
Antioquia joven.	No	El “índice de desarrollo juvenil” o alternativos los objetivos que se esperan lograr fruto de la implementación de la política pública y del plan estratégico...
Antioquia mayor.	No	Los objetivos de los planes de acción que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
Observaciones: Dar la discusión sobre la necesidad de construir unos buenos indicadores que midan adecuadamente estos programas. Empezar revisando los objetivos de las políticas públicas, razón de ser de su implementación.		

El componente 4., **Mujeres protagonistas del desarrollo**, se desagrega en tres programas: “Mujeres sin miedo”; transversalidad del enfoque de equidad de género; “superando brechas de género” (acciones afirmativas). Se valida el indicador de resultado propuesto para medir el primer programa, pero se recomienda complementarlo; no se validan los indicadores que pretenden medir el segundo y tercer programa, excepción del indicador que espera al 2015 que los concejos municipales estén conformados mínimo por un 30% de mujeres electas.

El componente 5., **Población incluida**, se desagrega en cinco programas: Antioquia indígena y con minorías étnicas; Antioquia afro; Antioquia sexualmente diversa; Antioquia capaz; cerrando brechas. Los indicadores para medir los resultados de los cinco programas de este componente son indicadores de producto. En consecuencia, no se validan. Se consigna aquí la la tabla para los componentes 4 y 5

Tabla 40. Formulación de indicadores de resultado Línea 4 componentes 4 y 5

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
“Mujeres sin miedo”.	Sí*	*Complementar con un indicador que mida niveles de percepción.
Transversalidad del enfoque de equidad de género.	No	Clarificar el alcance del término “mujeres impactadas...”. De lo contrario es preferible definir indicadores que enseñen los niveles de

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
		atención a las mujeres...
“Superando brechas”.	No*	Clarificar el alcance del término “mujeres impactadas...”. El segundo indicador se acepta, no obstante la meta tan ambiciosa para alcanzar en 4 años.
Antioquia indígena y con minorías étnicas.	No	Los objetivos de los planes y programas que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
Antioquia afro	No	Los objetivos de los planes y programas que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
Antioquia sexualmente diversa.	No	Los objetivos de los planes y programas que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
Antioquia capaz.	No	Los objetivos de los planes y programas que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
Cerrando brechas	No	Indicadores que enseñen la satisfacción de las necesidades básicas a esta población que se encuentra en pobreza extrema, o indicador de erradicación de pobreza extrema a un % de la población antioqueña.
<p>Observaciones: Llamar la atención sobre la necesidad de monitorear y evaluar los resultados de la implementación de las políticas públicas. Ellas se conciben para atender problemáticas diversas y no como marcos teóricos generales sin resultados concretos. Sería objeto de un trabajo de investigación evaluarlas en sus aportes reales.</p>		

LÍNEA ESTRATÉGICA 5. ANTIOQUIA ES VERDE Y SOSTENIBLE

Objetivo general: Potenciar el desarrollo económico, social y ambiental en el Departamento a través del uso sostenible de los recursos naturales, la conectividad del territorio y su ocupación responsable, partiendo de sus particularidades y los modos de vida de la población antioqueña.

Tabla 41. Análisis del componente Gestión ambiental del territorio – Línea 5

Componente 1: Gestión ambiental del territorio			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Articulación de actores para la gestión ambiental	Indicador de resultado	Metas establecidas en el pacto verde	El indicador propuesto es adecuado. Lo prioritario es avanzar en la firma del Pacto Verde. Precisamente esas metas relevantes del pacto verde son las que deben definir los indicadores de resultado adecuados, para enseñar hacia dónde va Antioquia durante el cuatrienio.
	Línea base	0%	
	Meta 2015	100%	
2. Gestión integral del recurso hídrico	Indicador de resultado	Área adquirida y/o conservada para la regulación de la oferta hídrica	Es un indicador de producto. La gestión, tal como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, implica la búsqueda de unos objetivos previamente definidos, que deben servir de referente para la construcción de los indicadores de resultado que tributan a la medición del programa
	Línea base	4.486 Ha	
	Meta 2015	8.619	
3. Acceso a la tierra y acompañamiento para su adecuación	Indicador de resultado	Predios legalizados	Es un indicador de producto. Lo ideal es medir lo que representan 1600 predios nuevos legalizados, frente a la problemática de acceso a la tierra que viven o padecen los antioqueños. ¿Igual, qué representa su adecuación?
	Línea base	983	
	Meta 2015	2583	

Componente 1: Gestión ambiental del territorio			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
4. Antioquia Mi Hogar	Indicador de resultado	Contribución a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda de Antioquia respecto al año 2011	Los indicadores de resultado propuestos son los adecuados. Lo que ha sido polémico en este sector al inicio de cada gobierno es la clara definición de la línea base. El déficit cuantitativo de vivienda en el país es de un millón y medio de unidades y el cualitativo estimado en dos millones y medio de viviendas. “Cada año se conforman 250.000 hogares y solo se producen 125.000 techos nuevos” ¹⁰² . “Cada año, 80 mil hogares sin casa en el país” ¹⁰³ .
		Contribución a la disminución del déficit cualitativo de vivienda de Antioquia respecto al año 2011	
	Línea base	1: 8% 2: 8%	
	Meta 2015	1: 27% 2: 33%	
Gestión del riesgo y adaptación al cambio climático	Indicador de resultado	Municipios intervenidos con estrategias de reducción de su vulnerabilidad	Es un indicador de producto. El nombre del programa al involucrar el concepto de gestión, en concordancia con la postura que orienta este trabajo de grado, debe conllevar la búsqueda del logro de objetivos. Y ¿qué mejor objetivo para este programa que “minimizar o llevar a determinados niveles el riesgo en los municipios de Antioquia”? En Antioquia han ocurrido 56 vendavales en 2012 y representan el 80% de todas las emergencias. Los más destructores han sido
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	49	

¹⁰² URIBE BOTERO, Beatriz. Ciudad y Territorio. El Colombiano de Medellín, 4 de diciembre de 2011. P. 19, Sección A.

¹⁰³ VARGAS LLERAS Germán. Cada año 80 mil hogares se quedan sin vivienda apta en Colombia. En: El Mundo de Medellín: Encuentro Iberoamericano de Ministros de Vivienda. Medellín, 20 de agosto de 2012.

Componente 1: Gestión ambiental del territorio			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
			los de San Rafael, Nechí y Tarazá. Antioquia tiene una gran debilidad en 49 mpios; mediana en 41; baja en 35; frente a fenómenos recurrentes ¹⁰⁴ .

Tabla 42. Análisis del componente Producción sostenible – Línea 5

Componente 2: Producción sostenible			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Cultura de la sostenibilidad en Antioquia	Indicador de resultado	Municipios fortalecidos en gestión ambiental	Indicador de resultado no validado. Es indicador de producto. ¿Qué significa municipios fortalecidos en gestión ambiental? ¿Cuáles serían sus indicadores? Es preferible iniciar con una medición de resultado sobre el nivel de percepción de la cultura de la sostenibilidad ambiental en Antioquia, sin perjuicio de trascender a indicadores que enseñen la realidad.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	90	
	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		
2. Minería responsable	Indicador de resultado	Mejoramiento de los procesos de beneficio	Es un indicador ambiguo. La minería responsable implica formalidad, legalidad, mitigación de impactos ambientales negativos, etc.
	Línea base	1%	

¹⁰⁴ SALDARRIAGA L., León J. Los vendavales se la dedican a Antioquia. *En*: El Colombiano de Medellín, 1 de septiembre de 2012. P. 12.

Componente 2: Producción sostenible			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
	Meta 2015	60%	
3. Mitigación del impacto por inadecuado uso de suelos.	Indicador de resultado	Productores adecuando el uso de la tierra	Es un indicador de producto. El nombre del programa debe conllevar a la definición del indicador de resultado, en relación con la mitigación del impacto.
	Línea base	No disponible	
	Meta 2015	4510	
4. Fomento a la producción agropecuaria sostenible	Indicador de resultado	Paquetes tecnológicos, buenas prácticas agropecuarias elaborados	Es un indicador de producto. “De 603 bienes industriales y agropecuarios colombianos de alto potencial inmediato en el mercado estadounidense, Antioquia produce (o está en capacidad de hacerlo) con un total de 485” ¹⁰⁵ .
	Línea base	3	
	Meta 2015	27	

Tabla 43. Análisis del componente Infraestructura sostenible – Línea 5

Componente 3: Infraestructura sostenible			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Planeación e innovación para la infraestructura de Antioqui	Indicador de resultado	Sistemas fortalecidos de planeación y gestión de la infraestructura	Es un indicador de producto. Insistir en que la denominación de “sistemas fortalecidos...” debe ir más allá, en la búsqueda de resultados que empiezan con la respuesta al interrogante: ¿para qué se fortalecen los sistemas de planeación y de gestión?

¹⁰⁵ ROJAS T., Juan Fernando. Definidos 485 productos con los que Antioquia ganará en el TLC. El Colombiano de Medellín, 4 de mayo de 2012. P. 16.

Componente 3: Infraestructura sostenible			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		en Antioquia	Se propone el siguiente indicador de resultado: “Sistemas de planeación y de gestión de la infraestructura de Antioquia generando eficiencia y eficacia”.
	Línea base	5%	
	Meta 2015	90%	
2. Antioquia conectada: Infraestructura para la integración y competitividad de Antioquia	Indicador de resultado		A folio 208 de la Gaceta Departamental No. 19.178 que publica el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, este programa no presenta indicador de resultado. Advertir que en el proyecto de Ordenanza Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015 radicado a consideración de la Asamblea en abril 30 de 2012, este programa consignaba el siguiente indicador de resultado, que al parecer fue suprimido: “Vías pavimentadas de la RVS en buen y regular estado”. La pregunta es obvia: ¿cómo se medirán los resultados de este programa?
	Línea base		
	Meta 2015		
	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		
3. Infraestructura para el desarrollo sostenible de las comunidades locales	Indicador de resultado	Municipios beneficiados con proyectos de infraestructura	Es un indicador de producto. No permite una mirada integral a la infraestructura municipal y el alcance de las intervenciones. Podría manifestarse, por ejemplo, concurrencia con el mejoramiento del x% de la red vial terciaria de Antioquia, etc.
	Línea base	0	
	Meta 2015	25	

RESUMEN LÍNEA ESTRATÉGICA 5. ANTIOQUIA ES VERDE Y SOSTENIBLE

El componente 1., **Gestión ambiental del territorio**, se desagrega en cinco programas: Articulación de actores para la gestión ambiental; gestión integral del recurso hídrico; acceso a la tierra y acompañamiento para su adecuación; Antioquia mi hogar; gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.

Validar el indicador de resultado correspondiente al primer programa; no validar los indicadores de resultado propuestos para la medición de los programas segundo y tercero porque son indicadores de producto; validar los indicadores de resultado del cuarto programa, advirtiendo sobre la necesidad de decantar la línea base; no validar el indicador de resultado para medir el quinto programa porque es un indicador de producto.

El componente 2., **Producción sostenible**, se desagrega en cuatro programas: cultura de la sostenibilidad en Antioquia; minería responsable; mitigación del impacto por inadecuado uso de suelos; fomento a la producción agropecuaria sostenible.

Los indicadores de resultado propuestos para la medición de los cuatro programas son indicadores de producto.

El componente 3., **Infraestructura sostenible**, se desagrega en tres programas: planeación e innovación para la infraestructura de Antioquia; Antioquia conectada: Infraestructura para la integración y competitividad de Antioquia; infraestructura para el desarrollo sostenible de las comunidades locales.

Para medir los resultados del primer programa proponen un indicador de producto. El segundo programa no presenta indicador de resultado. No se valida el indicador de resultado propuesto para la medición del tercer programa ya que es un indicador de producto.

Se detalla lo anterior en la siguiente tabla:

Tabla 44. Formulación de indicadores de resultado – Línea 5 componentes 1, 2 y 3

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Articulación de actores para la gestión ambiental.	Sí*	*Definir prontamente el Pacto Verde y las metas que se esperan alcanzar.
Gestión integral del	No	Enseñar la evolución de la oferta vs

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
recurso hídrico.		demanda; nivel de intervención en microcuencas amenazadas...
Acceso a la tierra y acompañamiento para su...	No	Nivel de accesibilidad a la tierra en relación con la situación actual.
Antioquia mi hogar.	Sí*	*Redefinir línea base.
Gestión del riesgo y adaptación al cambio...	No	Evolución del nivel de riesgo municipal ya identificado por el Dapard...
Cultura de la sostenibilidad en Antioquia.	No	Percepción de la cultura de la sostenibilidad en Antioquia.
Minería responsable.	No	Porcentaje formalización-legalización y certificación ambiental...
Mitigación del impacto por inadecuado uso de suelos.	No	% de mitigación o recuperación de suelos...
Fomento a la producción agropecuaria sostenible.	No	Nivel o grado de la actividad agropecuaria ejercida con criterio de sostenibilidad.
Planeación e innovación para la infraestructura de...	No	Sistemas de planeación y gestión generando mayores niveles de eficiencia y eficacia.
Antioquia conectada: infraestructura para la integración y la competitiv..	No	Varios indicadores: % dobles calzadas; % RVS pavimentada; estado RVS en afirmado...etc. Indicadores para otros modos o sistemas de transporte.
Infraestructura para el desarrollo sostenible de las comunidades locales.	No	Varios indicadores: % RVT pavimentada; estado RVT; % intervención RVT... etc.
<p>Observaciones: Es apremiante para el desarrollo de Antioquia, y dada la trascendencia de esta línea, en asuntos de sostenibilidad, conectividad y competitividad, construir unos verdaderos indicadores de resultado que enseñen el camino posible al que nos dirigimos. Una red vial sobrediagnosticada superior a los 20 mil kilómetros, un sistema férreo paralizado, un sistema aéreo regional con deficiencias, un sistema fluvial sin navegabilidad invitan a definir con claridad hacia dónde se direcciona el Departamento y no simplemente a las acciones cotidianas de rehabilitación y mantenimiento de vías.</p>		

LÍNEA ESTRATÉGICA 6 – PROYECTO INTEGRAL REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE URABÁ

Objetivo general: Promover el desarrollo integral de la región de Urabá, posicionándola en la agenda nacional e internacional, aprovechando su localización geoestratégica y potencialidades, y desarrollando sus capacidades, para que se convierta en el nuevo centro de desarrollo regional del noroccidente del país, capaz de transformar sustancialmente las condiciones de vida de su población.

Tabla 45. Análisis del componente Institucionalización y buen gobierno para construir confianza – Línea 6

Componente 1: Institucionalización y buen gobierno para construir confianza			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Fortalecimiento de la legalidad	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		
2. Fortalecimiento de la planeación participativa, la transparencia y la rendición pública de cuentas	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		
3. Promoción de la eficacia y eficiencia por una buena gestión	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		

En desarrollo de este componente los tres programas propuestos no presentan indicadores de resultado, ya que se acogen los correspondientes a Urabá en las líneas 1 y 3 del Plan de Desarrollo. En consecuencia, se hacen extensivas las observaciones allí planteadas a este componente de la línea 6.

Tabla 46. Análisis del componente Desarrollo social para la dignidad y la inclusión – Línea 6

Componente 2: Desarrollo social para la dignidad y la inclusión			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Promoción de los derechos sociales, económicos y culturales	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		
2. Fortalecimiento y apoyo a las comunidades étnicas en el contexto de sus propios territorios	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		

Igual comentario al consignado para el componente anterior. No evidencia el Plan para este componente específico, indicadores de resultado que midan los dos programas propuestos. Acoger, en lo pertinente a Urabá, lo definido y observado en las líneas anteriores, en especial líneas 2., 3., 4. y 5.

Precisamente lo que dificulta la correcta evaluación de los resultados de la gestión pública, son esos marcos teóricos amplios y generales con los que se describe lo que se proyecta realizar en beneficio de las comunidades que habitan un territorio.

Un claro ejemplo lo constituye el alcance del programa 6.2.1. “Promoción de los derechos sociales, económicos y culturales” que establece: “Bajo este programa se promocionará el desarrollo de territorios y grupos poblacionales vulnerables a través de intervenciones integrales, que buscan la restitución de sus derechos sociales, económicos y culturales, con los cuales se busca garantizar vivienda y hábitat dignos, lo cual incluye agua, energía, saneamiento y accesibilidad, así como educación de calidad, cultura, recreación y deporte; salud y seguridad alimentaria; y proyectos para la generación de ingresos y formación para el trabajo”. Es decir, se va a hacer de todo y posiblemente se haga muy poco o nada.

Tabla 47. Análisis del componente El mar como eje de desarrollo económico y competitividad – Línea 6

Componente 3: El mar como eje del desarrollo económico y competitividad			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Proyección nacional e internacional	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		
2. Promoción de actividades económicas	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		
3. Infraestructura para la competitividad	Indicador de resultado		
	Línea base		
	Meta 2015		
4. Educación, ciencia, tecnología	Indicador de resultado		

Componente 3: El mar como eje del desarrollo económico y competitividad			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
e innovación para la creación de capacidades	Línea base		
	Meta 2015		

Situación similar se presenta con los programas que tributan a este componente, pero a diferencia de los anteriores aquí subyace una especificidad que debe ser desarrollada, complementando o aclarando en los anteriores cuatros programas las apuestas que implican que efectivamente el mar se constituya en eje del desarrollo económico y de la competitividad no solo de la subregión de Urabá, sino además de Antioquia.

Observar nuevamente la práctica de consignar en los programas propósitos generales, sin indicadores de resultado, ni proyectos que los sustenten. Se ilustra con este otro ejemplo que trae la descripción del programa 6.3.3. “Infraestructura para la competitividad”: Un desarrollo como el que se propone para la región de Urabá requiere la dotación de infraestructura de gran capacidad en todos los campos. Se busca planificar y gestionar la infraestructura para la competitividad, relacionada con acueductos regionales, energía, conectividad, tecnologías de información y comunicación, vías, autopistas, puertos y aeropuertos, para atender las nuevas demandas que generarían los nuevos desarrollos industriales y económicos.

Tabla 48. Análisis del componente Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración – Línea 6

Componente 4: Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Ordenamiento territorial de áreas especiales	Indicador de resultado	Municipios de Urabá impactados positivamente con el ordenamiento	Es un indicador de producto. Para construir el indicador de resultado, se podría iniciar preguntando, ¿qué significa municipios impactados positivamente?

Componente 4: Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
		territorial	
	Línea base	0	
	Meta 2015	11	
2. Mecanismos jurídicos, institucionales y financieros para el Desarrollo regional	Indicador de resultado	Estudios sobre el desarrollo regional realizados	Es un indicador de producto
	Línea base	0	
	Meta 2015	2	

RESUMEN LÍNEA ESTRATÉGICA 6. PROYECTO INTEGRAL REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE URABÁ.

El componente 1., **Institucionalización y buen gobierno para construir confianza**, se desagrega en tres programas: Fortalecimiento de la legalidad; Fortalecimiento de la planeación participativa, la transparencia y la rendición pública de cuentas; Promoción de la eficacia y eficiencia por una buena gestión.

Tal como se manifestó en líneas anteriores, en desarrollo de este componente los tres programas propuestos no presentan indicadores de resultado, ya que se acogen los correspondientes a Urabá en las líneas 1 y 3 del Plan de Desarrollo.

Reiterar como se planteó en la línea 1., la no validación de los dos indicadores como los adecuados para medir la transparencia y legalidad de los municipios antioqueños. El acceso a las herramientas planteadas y las acciones implementadas no garantizan una situación de transparencia. Se propone un índice similar al índice de Transparencia Departamental pero diseñado o adaptado al tamaño municipal, sin perjuicio de complementarlo con el Índice de Gobierno Abierto –IGA- de la Procuraduría General de la Nación.

Y para la medición de la eficiencia y eficacia, sin perjuicio del diseño de una herramienta desde lo territorial, iniciar con la adopción del Índice de Desempeño Integral e Índice de Desempeño Fiscal del Departamento Nacional de Planeación-DNP.

El componente 2., **Desarrollo social para la dignidad y la inclusión**, se desagrega en dos programas: Promoción de los derechos sociales, económicos y culturales; Fortalecimiento y apoyo a las comunidades étnicas en el contexto de sus propios territorios.

Reiterar que no evidencia el Plan para este componente específico, indicadores de resultado que midan los dos programas propuestos. Acoger, en lo pertinente a Urabá, lo definido y observado en las líneas anteriores, en especial líneas 2., 3., 4. y 5.

El componente 3., **El mar como eje del desarrollo económico y competitividad**, se desagrega en cuatro programas: Proyección nacional e internacional; Promoción de actividades económicas; Infraestructura para la competitividad; Educación, ciencia, tecnología e innovación para la creación de capacidades.

No se plantean indicadores de resultado para la medición de los anteriores programas.

El componente 4., **Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración**, se desagrega en dos programas: Ordenamiento territorial de áreas especiales; mecanismos jurídicos, institucionales y financieros para el desarrollo regional. No se valida el indicador de resultado propuesto para la medición del primer programa por cuanto no es clara la expresión: “Municipios de Urabá impactados positivamente...”. No se valida el indicador para la medición del segundo programa por cuanto es un indicador de producto.

Se detallan los componentes 1. y 2. en la siguiente tabla:

Tabla 49. Formulación de indicadores de resultado – Línea 6 componentes 1 a 4

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Fortalecimiento de la legalidad.		Índice de Desempeño Municipal-DNP-, e Índice de Gobierno Abierto –IGA.
Fortalecimiento de la planeación participativa, la transparencia y la		Índice de transparencia municipal o Índice de Gobierno Abierto.
Promoción de la eficacia y eficiencia por una buena gestión.		Índice de Desempeño Municipal e Índice de Desempeño Fiscal.
Promoción de los derechos sociales, económicos y culturales.		Tasas de cobertura educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento, energía... Indicadores de calidad educación, salud...
Fortalecimiento y apoyo a las comunidades étnicas en el contexto de sus propios..		Para esta población específica: Tasas de cobertura educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento, energía... Indicadores de calidad educación, salud...
Proyección nacional e internacional.		Ranking en competitividad, IED...
Promoción de actividades económicas.		Tasas formalización, crecimiento empresarial, crecimiento inversión extranjera directa...
Infraestructura para la competitividad.		% dobles calzadas; % RVS pavimentada; desarrollo sistema portuario...
Educación, ciencia, tecnología e innovación para la creación de capa...		Tasas de cobertura educación superior, innovación empresarial, incorporación tecnología productividad y competitividad...
Ordenamiento territorial de áreas especiales.	No*	¿Enseñar cómo se impactarán los municipios de Urabá?

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Mecanismos jurídicos, institucionales y financieros para el ...	No*	El presentado es un indicador de producto. ¿En qué se espera lograr mayor Desarrollo Regional, a través de estos mecanismos?
<p>Observaciones: El índice de transparencia municipal se puede concertar con los municipios y Transparencia por Colombia; el índice de gobierno abierto –IGA-, colaboración de la Procuraduría General de la Nación. Se desaprovecha también la oportunidad de consensuar con los municipios la medición de su eficiencia, eficacia y fortaleza fiscal, a través de los indicadores que desarrolla anualmente para los municipios el DNP: índice de desempeño integral e índice de desempeño fiscal. Es menester concretar los objetivos y metas que permitirán materializar avances significativos en el componente 6.3., dada su significancia para Urabá y Antioquia.</p> <p>Dada la particularidad que caracteriza esta línea, los indicadores de resultado propuestos específicamente a lo largo del Plan de Desarrollo 2012-2015 requieren redefinición y mayor concreción, para poder afirmar que a 31 de diciembre de 2015 Urabá habrá mejorado en esos altísimos niveles de inequidad que hoy presenta.</p>		

LÍNEA ESTRATÉGICA 7. ANTIOQUIA SIN FRONTERAS

Objetivo general: Promover el desarrollo regional a partir de procesos de integración, al interior del departamento entre municipios y subregiones, con los departamentos y regiones limítrofes con las que Antioquia comparte intereses, y con territorios de países vecinos, especialmente de Panamá y de la Cuenca del Caribe, en una perspectiva de globalización e internacionalización.

Tabla 50. Análisis del componente Antioquia internacional – Línea 7

Componente 1: Antioquia internacional			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Internacionalización	Indicador de resultado	Empresas instaladas con base y operación en Antioquia	No se admite el indicador de resultado propuesto. Se consideran más pertinentes indicadores tales como, crecimiento de la inversión extranjera directa en Antioquia; crecimiento de la cooperación internacional; de intercambios de experiencias en ciencia, tecnología e innovación; ferias internacionales, crecimiento del turismo internacional en Antioquia, etc. “Los flujos de inversión extranjera directa (IED) en Colombia, llegaron a 10.504,2 millones de dólares el 31 de julio de 2012, con un crecimiento del 22.6%. La meta para este año es de 18.000 millones de dólares” ¹⁰⁶ . Según el informe de competitividad global 2012-2013 del Foro Económico Mundial, Colombia perdió una posición, mientras que sus pares latinoamericanos presentan avances ¹⁰⁷ . En el año 2011 las exportaciones totales colombianas alcanzaron la cifra de 56.953 millones de dólares, lo que
	Línea base	1	
	Meta 2015	9	

¹⁰⁶ DÍAZ GRANADOS, Sergio. Colombia debe recuperar el tiempo perdido en TLC. *En*: EL MUNDO DE MEDELLÍN, 8 de septiembre de 2012. P.14-15.

¹⁰⁷ EL COLOMBIANO DE MEDELLÍN. Estancados en competitividad. Editorial, 16 de septiembre de 2012. P. 25.

Componente 1: Antioquia internacional			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
			representó un incremento del 43% respecto a 2010 ¹⁰⁸ .

Tabla 51. Análisis del componente Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial – Línea 7

Componente 2: Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
1. Alianzas con departamentos vecinos sobre territorios compartidos	Indicador de resultado	Esquemas asociativos territoriales gestionados	Los esquemas asociativos constituyen figuras nuevas consignadas en la Ley Orgánica de ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). Entre ellas se denota el “contrato plan”, figura del mayor interés para el actual Gobierno Departamental, en un propósito común con departamentos vecinos para atender las zonas limítrofes, las necesidades de su población. Se valida para un primer momento el indicador de resultado propuesto, pero es claro, desde el punto de vista de la gestión, que los cuatro esquemas asociativos gestionados conllevan unos objetivos, tal como lo describe el programa, cuando establece: “El primero, la lucha contra la pobreza extrema mediante la solución de necesidades básicas insatisfechas de las poblaciones ubicadas en los territorios y segundo, el desarrollo económico sostenible que garantice la generación de trabajo e ingresos para elevar la calidad de vida de las comunidades y la conservación del medio ambiente sano”. A partir de estos propósitos deben construirse los correspondientes indicadores de resultado. El jueves 13 de
	Línea base	0	
	Meta 2015	4	

¹⁰⁸ EL COLOMBIANO DE MEDELLÍN. Logros y pendientes de Santos: Editorial. 6 de agosto de 2012. Editorial. P. 21.

Componente 2: Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial			
Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
			septiembre los gobernadores de Córdoba, Chocó y Antioquia suscribieron en la ciudad de Quibdó el “Contrato Plan del Gran Darién” que beneficiará a 25 municipios fronterizos. El presupuesto inicial será de un billón de pesos, de los cuales la Nación pondrá el 68% y los tres departamentos financiarán el otro 32% ¹⁰⁹ . El “Contrato Plan Atrato Gran Darién” tiene como objetivo superar la pobreza extrema. Trabajarán en proyectos de educación, salud y servicios públicos... Este acuerdo beneficia a 25 municipios, 7 del Chocó, 7 de Córdoba y 11 de Antioquia ¹¹⁰ .
2. Alianzas sectoriales estratégicas	Indicador de resultado	Acuerdos sectoriales gestionados	Comentario similar al programa anterior. Los Acuerdos sectoriales deben buscar unos propósitos comunes, esencia de la gestión
	Línea base	0	
	Meta 2015	5	
3. Alianza Medellín-Antioquia	Indicador de resultado		Este programa no desarrolla su indicador de resultado. Se acompaña del anexo No. 4 del documento Plan de Desarrollo 2012-2015. En la discusión del proyecto de Ordenanza del Plan, se interrogó sobre los objetivos concretos que se derivarían de esta alianza. Para ese momento no hubo respuesta concreta, diferente de expectativas sobre trabajo conjunto en asuntos de seguridad y de educación. Se propone, una vez se tenga claridad, la definición de los propósitos
	Línea base		
	Meta 2015		

¹⁰⁹ EL MUNDO DE MEDELLÍN. Alianza por el Gran Darién. En: Editorial del, 16 de septiembre de 2012. P. 3.

¹¹⁰ EL COLOMBIANO DE MEDELLÍN. Por la pobreza se unen Antioquia, Córdoba y Chocó. En: Breves, Acuerdo. Medellín, 12 de septiembre de 2012. P.

Componente 2: Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial

Programa	Instrumentos para análisis	Datos para análisis	Análisis
			generales, los objetivos y los indicadores que permitan evaluar anualmente y para el cuatrienio los resultados de esta importante alianza
4. Ordenamiento territorial y acuerdos supramunicipales	Indicador de resultado	Acciones de ordenamiento territorial y acuerdos supramunicipales gestionados	En relación con los acuerdos supramunicipales gestionados, se ratifica la observación realizada al programa 7.2.1.
	Línea base	10	
	Meta 2015	26	

RESUMEN LÍNEA ESTRATÉGICA 7. ANTIOQUIA SIN FRONTERAS.

El componente 1., **Antioquia internacional**, se desagrega en un programa: Internacionalización. El indicador de resultado propuesto debe ser mejorado, en referencia a crecimiento inversión extranjera directa, crecimiento cooperación internacional, ranking de competitividad de Antioquia, etc.

El componente 2., **Acuerdos para el desarrollo territorial y sectorial**, se desagrega en cuatro programas: Alianzas con departamentos vecinos sobre territorios compartidos; Alianzas sectoriales estratégicas; Alianza Medellín-Antioquia; Ordenamiento territorial y acuerdos supramunicipales.

Frente a los indicadores de resultado propuestos para la medición de los programas se observa lo siguiente: se valida para un primer momento los indicadores propuestos para los dos primeros programas, con la necesaria evolución a objetivos y metas concretas; frente al tercer programa se recomienda la definición de los propósitos generales, los objetivos y los indicadores que permitan evaluar anualmente y para el cuatrienio, los resultados de esta importante alianza; en la medición del cuarto programa, se acepta para un primer momento los “acuerdos supramunicipales gestionados” con la observación expuesta en líneas anteriores, y no aceptar como indicador de resultado “las acciones de ordenamiento territorial”.

Se detalla lo anterior en la siguiente tabla:

Tabla 52. Formulación de indicadores de resultado Línea 7 componentes 1 y 2

Programa	Validación de Indicador	Nuevo indicador de resultado
Internacionalización.	No	Crecimiento IED en Antioquia; crecimiento cooperación internacional; acuerdos comerciales internacionales; ranking mundial...etc.
Alianzas con departamentos vecinos sobre territorios...	Sí*	*El indicador debe evolucionar como consecuencia de los propósitos consignados en los esquemas asociativos gestionados.
Alianzas sectoriales estratégicas.	Sí*	*El indicador debe evolucionar como consecuencia de los propósitos consignados en los acuerdos sectoriales gestionados.
Alianza Medellín – Antioquia.	No	Definir el alcance concreto de la alianza y en consecuencia, los indicadores de resultado

		para su medición.
Ordenamiento territorial y acuerdos supramunicipales.	Sí*	*El indicador debe evolucionar como consecuencia de los propósitos consignados en los acuerdos supramunicipales gestionados. El primer indicador se construye sobre los objetivos que se procuran con la implementación de la política pública de ordenamiento territorial.
<p>Observaciones: La línea estratégica 7. es de buen recibo, no solo por el mundo globalizado que nos caracteriza, sino además por la importancia de definir y avanzar en la materialización de acciones conjuntas que estrechen los lazos con los demás departamentos y, mucho más importante, la atención de población vulnerable en las zonas limítrofes. Es igualmente apremiante la adopción e implementación de una política pública de ordenamiento territorial y la internacionalización de Antioquia. Los anteriores propósitos requieren objetivos y metas muy definidas, y sus correspondientes indicadores de medición. Así como están planteados, si no evolucionan, no se tendrá claridad sobre el destino al cual se quiere llegar.</p>		

5. CONCLUSIONES

Este capítulo final recoge los frutos de un camino recorrido y que llega a su fin. Dos grandes temas se destacan. El primero de ellos, las conclusiones sobre lo que se espera sean los resultados de la gestión del actual gobierno departamental al año 2015, a través de la medición de sus programas con la matriz de indicadores de resultado. El ciclo administrativo o modernamente transformado en el ciclo gerencial del Planear, el Hacer, el Verificar y el Ajustar –PHVA requiere la medición de la gestión. Si no se mide, ¿cómo se podrá saber qué se logra?

Como resultado de esta investigación se consignan observaciones y propuestas de mejoramiento.

El segundo tema, ligado al anterior, enseña la manera como el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 a lo largo de sus siete líneas estratégicas, aborda el enfoque multidimensional del Desarrollo.

De igual manera, se presentan observaciones y propuestas de mejoramiento.

Un trabajo de grado de esta naturaleza, impregnado de mucho tecnicismo, tiene una profunda connotación social. La gestión pública tiene una clara finalidad: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un territorio. Es menester contribuir a instaurar la cultura de la adecuada medición de la gestión pública: la finalidad como su guía. Así de sencillo, pero también así de complejo.

- **Primer tema.**

El análisis realizado a la manera como fueron definidos y desarrollados los distintos indicadores de resultado que han de permitir la evaluación cuatrienal de la gestión departamental en curso, sin perjuicio de los seguimientos anuales, entrega las siguientes conclusiones debidamente soportadas a lo largo del capítulo cuarto de este trabajo de grado.

Línea estratégica 1. Antioquia legal.

De los quince programas que contiene la línea estratégica para materializar sus componentes y propiciar el logro de su objetivo general, se concluye que siete programas serán medidos de manera adecuada, un programa se medirá parcialmente y los restantes siete no se medirán correctamente, lo que no permitirá conceptuar al año 2015 sobre el real logro del objetivo trazado para la línea estratégica 1. Antioquia legal.

Con los indicadores de resultado así definidos y aprobados no se tendrá la posibilidad de determinar al año 2015:

- ✓ Nivel de transparencia y legalidad municipal.
- ✓ Niveles de eficiencia y servicio de Antioquia en virtud de las TIC.
- ✓ El grado de fortalecimiento del gobierno escolar.
- ✓ El grado de aprovechamiento pedagógico del territorio.
- ✓ El nivel de legalidad en los negocios.
- ✓ El nivel de legalidad para el medio ambiente.
- ✓ Antioquia juega limpio.

Se propone para corregir la anterior situación la adopción de los siguientes y correspondientes indicadores de resultado, sin perjuicio de auscultar mejores opciones:

- ✓ Índice de transparencia municipal y/o Índice de Gobierno Abierto.
- ✓ Encuesta de percepción ciudadana.
- ✓ En pruebas Saber 3º, 5º y 9º, medir el grado de fortalecimiento del gobierno escolar.
- ✓ En pruebas Saber 3º, 5º y 9º, medir el grado de aprovechamiento pedagógico del territorio; complementar con encuestas de percepción.
- ✓ Encuesta a gremios y percepción ciudadana.
- ✓ Línea base con las CAR y municipios y meta de reducción de la ilegalidad.
- ✓ Percepción actores y ligas del sector.

Nota: El índice de transparencia municipal se puede concertar con los municipios y Transparencia por Colombia; el índice de gobierno abierto –IGA-, colaboración de la Procuraduría General de la Nación. Aprovechar la oportunidad de consensuar con los municipios la medición de su eficiencia, eficacia y fortaleza fiscal, a través de los indicadores que desarrolla anualmente para los municipios el DNP: índice de desempeño integral e índice de desempeño fiscal. No se advierte con claridad cómo medir la eficacia de la Gobernación.

Línea estratégica 2. La educación como motor de transformación de Antioquia.

De los 23 programas que contiene la línea estratégica para materializar sus componentes y propiciar el logro de su objetivo general, se concluye que diez y seis programas serán medidos de manera adecuada (ajustando en seis de ellos la línea base al año 2011 y redefiniendo el alcance del programa Antioquia digital), y los restantes siete no se medirán correctamente, lo que no permitirá conceptuar al año 2015 sobre el real logro del objetivo trazado para la línea estratégica 2. La educación como motor de transformación de Antioquia.

Con los indicadores de resultado así definidos y aprobados no se tendrá la claridad para determinar al año 2015:

- ✓ La mejora real en el nivel de formación de docentes y directivos docentes.
- ✓ La mejora en los niveles de productividad y competitividad empresarial derivada del programa “transferencia de tecnología y conocimiento”.
- ✓ El avance en “Memoria y patrimonio”.
- ✓ Los niveles de crecimiento en Antioquia en lectura y escritura.
- ✓ Iniciación y especialización para la cultura deportiva.
- ✓ Sistema departamental de capacitación del deporte...
- ✓ Infraestructura deportiva y recreativa...

Se propone para corregir la anterior situación la adopción de los siguientes indicadores o recomendaciones correspondientes:

- ✓ Nivel de formación de los docentes y directivos.
- ✓ Mejora en la productividad y competitividad empresarial.
- ✓ Privilegiar la ejecución frente a la gestión.
- ✓ Evolución de los niveles de lectura y escritura en Antioquia: línea base y meta al 2015.
- ✓ La línea base puede ser estimada y proyectar meta al 2015.
- ✓ La línea base puede ser estimada y proyectar meta al 2015.
- ✓ Concretar definición del indicador y estimar línea base.

Nota: Esta línea estratégica recoge la esencia del Gobierno Departamental en asuntos fundamentales como la cobertura en la educación básica, media y superior; así como en la apuesta por mejorar los indicadores de calidad de la educación. Tal como se expuso anteriormente, hay que ajustar la mayoría de las líneas base de educación construidas sobre el año 2010 y discutir si las metas en educación superior subregional, en mejora de los niveles de la calidad de la educación y en reducción del analfabetismo, son las adecuadas para un Gobierno de Antioquia que tiene como impronta la educación, acompañada de la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendimiento. Queda planteado el interrogante.

Línea estratégica 3. Antioquia es segura y previene la violencia.

De los siete programas que contiene la línea estratégica para materializar sus componentes y propiciar el logro de su objetivo general, se concluye que dos programas serán medidos de manera adecuada, un programa con medición parcial, un programa que debe redefinir su meta y tres que no se medirán correctamente, lo que no permitirá conceptuar al año 2015 sobre el real logro del objetivo trazado para la línea estratégica 3. Antioquia es segura y previene la violencia.

Con los indicadores de resultado así definidos y aprobados no se podrá determinar al año 2015:

- ✓ El avance en una eficaz justicia y en la solución pacífica de conflictos.

- ✓ La mejora en la protección de los Derechos Humanos.
- ✓ El avance real en la atención y reparación a víctimas.
- ✓ El avance real en la reintegración comunitaria.

Se propone para corregir la anterior situación la adopción de los siguientes indicadores o recomendaciones correspondientes:

- ✓ Emplear para un primer momento, el nivel de percepción ciudadana frente a una eficaz justicia y nivel de apropiación ciudadana mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- ✓ ¿Cuáles se espera sean los resultados de la adopción de esos planes de Derechos Humanos? ¿Cuál es hoy la línea base?
- ✓ El primer indicador debe tener referente para medir su alcance. Igual segundo indicador: ¿qué permite cuantitativamente la mejora en la capacidad técnica?
- ✓ La meta propuesta no es significativa.

Nota: En general no es muy concreta la medición de los resultados de la línea 3., con los indicadores propuestos para los diferentes programas. Los niveles de percepción ciudadana son un criterio aceptado en asuntos de seguridad, pero es determinante medir la realidad, bien sea con la construcción e implementación del “índice de seguridad integral” o con la apuesta a la reducción de las tasas funestas y tradicionales de homicidios, secuestros, atentados, hurtos, etc.

Línea estratégica 4. Inclusión social.

De los diez y nueve programas que contiene la línea estratégica para materializar sus componentes y propiciar el logro de su objetivo general, se concluye que cinco programas serán medidos de manera adecuada ajustando la línea base en uno de ellos y aclarando el alcance en dos más; catorce programas no se medirán correctamente, lo que no permitirá conceptuar al año 2015 sobre el real logro del objetivo trazado para la línea estratégica 4. Inclusión social.

Con los indicadores de resultado así definidos y aprobados no se podrá determinar al año 2015:

- ✓ El avance real en los niveles de cobertura en agua potable, saneamiento básico y electrificación.
- ✓ La sociedad civil y el fortalecimiento de sus capacidades.
- ✓ El alcance de la “alianza de Antioquia por la equidad”.
- ✓ Antioquia comunica democracia.
- ✓ Familia, sociedad y Estado garantes de la protección...
- ✓ El nivel de desarrollo juvenil.
- ✓ Los avances en la atención al adulto mayor.
- ✓ Logros en la transversalidad del enfoque de equidad de género.
- ✓ Grado de eliminación de prácticas discriminatorias de género.

- ✓ Avances en la atención a las poblaciones indígenas y a las minorías étnicas.
- ✓ Avances en la atención a la población afro.
- ✓ Avances en la atención a la población sexualmente diversa.
- ✓ Logros en la atención a la población con discapacidad.
- ✓ Nivel de erradicación de la pobreza extrema.

Se propone para corregir la anterior situación la adopción de los siguientes indicadores o recomendaciones correspondientes:

- ✓ Enseñar la evolución durante el cuatrienio de las tasas de coberturas urbanas y rurales en agua potable, saneamiento y electrificación.
- ✓ Nivel de percepción o nivel de participación e influencia en la gestión pública.
- ✓ Mejoras en los niveles de equidad en territorios altamente inequitativos.
- ✓ Niveles de percepción sobre la manera como las herramientas de comunicación transmiten democracia o niveles de participación orientada a este mismo propósito.
- ✓ Los objetivos de los planes de acción que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
- ✓ El Índice de Desarrollo Juvenil o alternativos los objetivos que se esperan como fruto de la implementación de la política pública y del plan estratégico juvenil.
- ✓ Los objetivos de los planes de acción que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
- ✓ Clarificar el alcance del término “mujeres impactadas...”. De lo contrario, es preferible definir indicadores que enseñen los niveles de atención a las mujeres...!
- ✓ Clarificar el alcance del término “mujeres impactadas...”. El segundo indicador se acepta, no obstante la meta tan ambiciosa para alcanzar en 4 años.
- ✓ Los objetivos de los planes y programas que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
- ✓ Los objetivos de los planes y programas que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
- ✓ Los objetivos de los planes y programas que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
- ✓ Los objetivos de los planes y programas que implementan la política pública deben entregar los indicadores de resultado esperados.
- ✓ Indicadores que enseñen la satisfacción de las necesidades básicas a esta población que se encuentra en pobreza extrema, o indicador de erradicación de pobreza extrema a un % de la población antioqueña.

Notas: El componente “condiciones básicas de bienestar” se desarrolla a través de tres programas orientados a la salud, la alimentación, el suministro de agua potable, alcantarillado y energía. Se considera que debe complementarse con la vivienda, pero ésta fue incluida en la línea 5. También observar sobre la importancia en el primer programa, de definir unos indicadores de resultado que

midan las tasas de morbilidad características de la población antioqueña, en procura de su control y disminución.

Dar la discusión sobre la necesidad de construir unos buenos indicadores que midan adecuadamente estos programas. Empezar revisando los objetivos de las políticas públicas, razón de ser de su implementación.

Llamar la atención sobre la necesidad de monitorear y evaluar los resultados de la implementación de las políticas públicas. Ellas se conciben para atender problemáticas diversas y no como marcos teóricos generales sin resultados concretos. Sería objeto de un trabajo de investigación evaluarlas en sus aportes reales.

Línea estratégica 5. Antioquia es verde y sostenible.

De los doce programas que contiene la línea estratégica para materializar sus componentes y propiciar el logro de su objetivo general, se concluye que dos programas serán medidos de manera adecuada redefiniendo la línea base en uno de ellos; diez programas no se medirán correctamente, lo que no permitirá conceptuar al año 2015 sobre el real logro del objetivo trazado para la línea estratégica 5. Antioquia es verde y sostenible.

Con los indicadores de resultado así definidos y aprobados no se podrá determinar al año 2015:

- ✓ La gestión integral del recurso hídrico.
- ✓ El grado de acceso a la tierra y acompañamiento para su adecuación.
- ✓ La gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.
- ✓ Nivel o grado de cultura de la sostenibilidad en Antioquia.
- ✓ Avances en la práctica de una minería responsable.
- ✓ Nivel de mitigación del impacto por inadecuado uso de suelos.
- ✓ Grado de fomento a la producción agropecuaria sostenible.
- ✓ Beneficios de la planeación e innovación en infraestructura.
- ✓ El alcance del programa Antioquia conectada: infraestructura para la integración y la competitividad.
- ✓ Grado de avance en la infraestructura para el desarrollo sostenible de las comunidades locales.

Se propone para corregir la anterior situación la adopción de los siguientes indicadores o recomendaciones correspondientes:

- ✓ Enseñar la evolución de la oferta vs demanda; nivel de intervención en microcuencas amenazadas.
- ✓ Nivel de accesibilidad a la tierra en relación con la situación actual.

- ✓ Evolución del nivel de riesgo municipal que ya ha identificado el DAPARD en eventos recurrentes.
- ✓ Percepción de la cultura de la sostenibilidad en Antioquia.
- ✓ Nivel o grado de formalización-legalización y certificación ambiental.
- ✓ Nivel o grado de mitigación o % recuperación de suelos.
- ✓ Nivel o grado de la actividad agropecuaria ejercida con criterio de sostenibilidad.
- ✓ Sistemas de planeación y gestión de la infraestructura generando mayores niveles de eficiencia y eficacia.
- ✓ Porcentaje red vial en dobles calzadas; porcentaje red vial secundaria pavimentada en relación con otros departamentos; evolución del estado RVS en afirmado; densidad vial; indicadores para los otros sistemas o modos de transporte, etc.
- ✓ Porcentaje red vial terciaria pavimentada; evolución del estado de la red vial terciaria en afirmado, etc.

Nota: Es apremiante para el desarrollo de Antioquia, y dada la trascendencia de esta línea, en asuntos de sostenibilidad, conectividad y competitividad, construir unos verdaderos indicadores de resultado que enseñen el camino posible al que nos dirigimos. Una red vial sobrediagnosticada superior a los veinte mil kilómetros, un sistema férreo paralizado, un sistema aéreo regional con deficiencias, un sistema fluvial sin navegabilidad, invitan a definir con claridad hacia dónde hemos de dirigirnos y no simplemente a las acciones cotidianas de rehabilitación y mantenimiento de vías.

Línea estratégica 6. Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá.

De los once programas que contiene la línea estratégica para materializar sus componentes y propiciar el logro de su objetivo general, se advierte que los primeros nueve no presentan indicadores de resultado, porque algunos, como los de transparencia, legalidad, derechos sociales, económicos y culturales para la población de esta subregión, hay que leerlos a lo largo de las anteriores líneas estratégicas. Se deja de lado la oportunidad de concretar en el desarrollo de la propia línea, las verdaderas apuestas por Urabá y sus alcances para el cuatrienio 2012-2015. No sobra reafirmar en consecuencia, que las observaciones realizadas a las anteriores líneas, aplican en lo correspondiente a Urabá. Los dos programas restantes no se miden correctamente, lo que no permitirá conceptuar al año 2015 sobre el real logro del objetivo trazado para la línea estratégica 6. Proyecto Integral Regional para Urabá.

Con los indicadores de resultado así definidos y aprobados no se podrá determinar al año 2015:

- ✓ El nivel de legalidad municipal.

- ✓ Nivel o grado de la planeación participativa, transparencia y rendición pública de cuentas.
- ✓ Los niveles de eficiencia y eficacia municipal.
- ✓ El nivel de promoción de los derechos sociales, económicos y culturales.
- ✓ El grado de fortalecimiento y apoyo a las comunidades étnicas.
- ✓ La proyección nacional e internacional de Urabá.
- ✓ El grado de desarrollo de las actividades económicas.
- ✓ Los avances en la infraestructura para la competitividad.
- ✓ Los avances en educación, ciencia, tecnología e innovación.
- ✓ El nivel de ordenamiento y protección de áreas especiales.
- ✓ El avance en Desarrollo Regional.

Se propone en consecuencia para corregir la anterior situación la adopción de los siguientes indicadores o recomendaciones correspondientes:

- ✓ El Índice de Desempeño Municipal del DNP y el Índice de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación.
- ✓ Índice de transparencia municipal, el IGA de la Procuraduría y nivel de participación ciudadana en la planeación municipal.
- ✓ Índice de Desempeño Municipal e Índice de Desempeño Fiscal del DNP.
- ✓ Tasas de cobertura en educación, salud, vivienda, agua potable, energía, etc. Indicadores de la evolución de la calidad en educación, salud, servicios públicos, etc.
- ✓ Para esta población específica: tasas de cobertura en educación, salud, vivienda, agua potable, etc. Indicadores de la evolución de la calidad en educación, salud, prestación de servicios públicos, etc.
- ✓ Ranking nacional e internacional, crecimiento de la IED; sede de eventos nacionales e internacionales, etc.
- ✓ Tasas formalización, crecimiento empresarial, crecimiento inversión extranjera directa, etc.
- ✓ Porcentaje dobles calzadas; porcentaje red vial secundaria pavimentada; desarrollo sistema portuario, etc.
- ✓ Tasas de cobertura educación superior, innovación empresarial, incorporación tecnología productividad y competitividad, etc.
- ✓ Enseñar ¿cómo se impactarán los municipios de Urabá?
- ✓ ¿En qué se espera lograr mayor Desarrollo Regional, a través de estos mecanismos?

Nota: El índice de transparencia municipal se puede concertar con los municipios y Transparencia por Colombia; el índice de gobierno abierto –IGA-, colaboración de la Procuraduría General de la Nación. Aprovechar la oportunidad de consensuar con los municipios la medición de su eficiencia, eficacia y fortaleza fiscal, a través de los indicadores que desarrolla anualmente para los municipios el DNP: índice de desempeño integral e índice de desempeño fiscal. Es menester concretar los objetivos y metas que permitan materializar avances significativos en

el componente 6.3, “el mar como eje del desarrollo económico y competitividad”, dada su significancia para Urabá y Antioquia.

Dada la particularidad que caracteriza a esta línea, los indicadores de resultado propuestos específicamente a lo largo del Plan de Desarrollo 2012-2015 requieren redefinición y mayor concreción, para confiar que a 31 de diciembre de 2015 Urabá habrá mejorado esos altísimos niveles de inequidad que hoy presenta.

Línea estratégica 7. Antioquia sin fronteras

De los cinco programas que contiene la línea estratégica para materializar sus componentes y propiciar el logro de su objetivo general, se concluye que tres de ellos serán medidos de manera adecuada para un primer momento, en la medida en que avancen los esquemas asociativos propuestos y los acuerdos supramunicipales; posteriormente han de ser redefinidos en atención a los alcances propuestos en figuras como la del “contrato plan”, entre otras. Los otros dos programas no serán medidos correctamente, lo que no permitirá conocer, según la medición propuesta, los alcances concretos al año 2015 en:

- ✓ La internacionalización de Antioquia.
- ✓ La alianza Medellín-Antioquia –AMA.

Se propone para corregir la anterior situación la adopción de los siguientes indicadores o recomendaciones correspondientes:

- ✓ Crecimiento IED en Antioquia; crecimiento cooperación internacional; acuerdos comerciales internacionales; ranking en competitividad mundial, etc.
- ✓ Definir el alcance concreto de la alianza y en consecuencia los indicadores de resultado para su medición.

Nota: La línea estratégica 7., “Antioquia sin fronteras”, es de buen recibo, no solo por el mundo globalizado que nos caracteriza, sino además por la importancia de definir y avanzar en la materialización de acciones conjuntas que estrechen los lazos con los demás departamentos y, mucho más importante, la atención de población vulnerable en las zonas limítrofes. Es igualmente apremiante la adopción e implementación de una política pública de ordenamiento territorial y la internacionalización de Antioquia. Los anteriores propósitos requieren objetivos y metas muy definidas, y sus correspondientes indicadores de medición. Así como están planteados, si no evolucionan, no tendremos claridad sobre el destino al cual queremos llegar.

Con fundamentación en lo escrito y analizado en los capítulos tercero y cuarto se llega a una conclusión final que permite, a muy buen tiempo, establecer los correctivos necesarios para poder determinar con mayor precisión hacia dónde se

quiere llegar al año 2015, y su adecuada medición que servirá no solo a los propósitos del Gobierno Departamental en curso, sino además a los gobiernos siguientes, porque erradicar los niveles de inequidad y pobreza en el territorio antioqueño conllevará la gestión de muchos gobernantes.

El presente trabajo de grado concluye que frente a los noventa y dos programas del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, esenciales para atender los problemas de las desigualdades, la violencia, la cultura de la ilegalidad y la afectación ambiental:

- **Treinta y seis programas se podrán medir de manera adecuada**
- **Dos programas se podrán medir parcialmente**
- **Cincuenta y cuatro programas no se podrán medir correctamente**

Esta conclusión numérica significa que una gran cantidad de acciones gubernamentales que han de ser ejecutadas en los cuatro años por el gobierno departamental actual para enfrentar los problemas identificados y definidos, punto de partida del Plan de Desarrollo, quedarán como acciones dispersas o aisladas o como una gran cantidad de proyectos realizados, sin que se determine con claridad, a través de los programas y sus indicadores de resultado, el verdadero avance en la solución parcial de los problemas expuestos, en virtud de los propósitos que acompañan el Plan de Desarrollo 2012-2015. Esta circunstancia generará no solo la carencia de una buena rendición de cuentas por parte del gobierno actuante en las postrimerías de su mandato, sino además, una línea base con deficiencias para los gobiernos siguientes.

Debe la gestión pública visibilizar, al menos sobre las necesidades básicas de su población, los reales avances que entrega cada gobierno en términos de resultado no de producto.

Se ha tornado recurrente que cada gobierno que termina su periodo de gestión despliega toda su “artillería” para enseñar sus “infinitas” ejecutorias con sus productos más representativos: X número de viviendas nuevas, Y computadores nuevos, Z centros de salud construidos, etc. Pero no se enseña si el déficit cuantitativo de vivienda creció o disminuyó y en cuánto; tampoco se aclara si mejoró la calidad de la educación y cómo; ni se dice nada de la mejora en la prestación de los servicios de salud, etc. Y la paradoja concluye con la exposición dramática frente a la realidad encontrada que expone el gobernante que inicia periodo de gobierno.

En consecuencia, se recomienda revisar la medición aprobada para los cincuenta y cuatro programas que han sido objeto de observaciones, pues de lo contrario, nada fácil será determinar el verdadero balance y alcance del Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, y por consiguiente, se desconocerán los

reales niveles de desarrollo alcanzados para la población antioqueña a lo largo del cuatrienio en curso.

Reafirmar que la visión de la gestión pública debe estar orientada hacia el logro de sus fines. Los medios son lo que son, medios para lograr los fines. El anexo C. complementa con algunas frases o expresiones lo expuesto anteriormente.

- **Segundo tema**

Los cinco modelos o enfoques del Desarrollo expuestos a lo largo del capítulo segundo de este trabajo, coinciden con un enfoque sobre el desarrollo que trasciende la sola dimensión económica.

El Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada” y su articulación frente al enfoque multidimensional del Desarrollo:

Línea estratégica 1. Antioquia legal.

El objetivo de esta línea estratégica es el de construir y fortalecer capacidades en la sociedad antioqueña, en sus instituciones, en el gobierno departamental y en los gobiernos municipales, para su actuación pública y privada en los marcos de la ética y la legalidad.

Todos los autores coinciden en que una fuerte institucionalidad, orientada por la transparencia, la eficiencia y la eficacia; así como una sociedad civil actuante, participativa, generadora de capital social, permitirá la construcción de apuestas colectivas entre lo público, lo privado y la sociedad civil, lo que derivaría en una buena gobernanza, base para avanzar por los caminos del desarrollo.

Esta pretensión de la línea 1. es necesaria para el fortalecimiento y credibilidad en la institucionalidad, para el fortalecimiento de la participación y por ende de la democracia. La confianza en lo público ante el manejo pulcro de los recursos (transparencia); la racionalidad y optimización de los recursos públicos que pertenecen a los ciudadanos y ciudadanas (eficiencia); la entrega de bienes y/o servicios a la comunidad para atender sus necesidades, deseos y demandas (eficacia); así como la mejora en la calidad de vida de los habitantes de un territorio (efectividad), son señales inequívocas de estarse recorriendo un camino seguro al desarrollo, a nuevos y mayores niveles de bienestar.

Es clara la validez e intencionalidad de esta primera línea estratégica que permitirá crear condiciones para el desarrollo. Lo que debe revisarse y así quedó ampliamente expuesto a lo largo del capítulo cuarto y en las conclusiones finales del presente trabajo, es la manera como se ha definido y aprobado la medición de sus resultados. Si no se establecen las correcciones correspondientes, no tendremos certeza sobre el logro del objetivo propuesto, y por ende,

desconoceremos el aporte real de la materialización de esta línea al desarrollo de Antioquia.

Línea estratégica 2. La educación como motor de transformación de Antioquia.

El objetivo de esta línea estratégica es el de garantizar el derecho a la educación a través del fortalecimiento y defensa de una educación pública de calidad, que permita la generación de oportunidades para mejorar las condiciones de vida de los antioqueños, a través del fomento del deporte, la cultura, la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendimiento, y le apueste a la formación del talento humano.

El Plan de Desarrollo 2012-2015 tiene como impronta la expresión “Antioquia la más educada” y reconoce a la educación no solo como un derecho, sino que trabajará para garantizarlo a través de un servicio educativo público, pertinente y de calidad, “para que se convierta entonces en el camino para la formación ciudadana con capacidad para la generación masiva de oportunidades y empleos dignos”¹¹¹ y no como privilegio de unos pocos, que por sus condiciones económicas, sociales o culturales han podido acceder a este derecho.

Es en consecuencia, la educación, uno de los enfoques necesarios para generar desarrollo, planteado desde las necesidades fundamentales de Max Neef , desde las necesidades básicas del enfoque de derechos colombiano, desde la expansión de las libertades de Amartya Sen, desde la creación de capacidades de Muhammad Yunus; un pueblo con educación resolverá pacíficamente sus conflictos, estará dispuesto al diálogo y a la búsqueda de consensos, pondrá por encima la racionalidad frente a la irreflexión, jalonará procesos de desarrollo; un pueblo en la ignorancia será materia prima para la confrontación y la violencia, para la ausencia de democracia, para el ejercicio del poder autoritario de unos pocos en perjuicio de las mayorías, para la desigualdad e inequidad.

Sin embargo, se transcribe para esta línea estratégica lo observado en la línea estratégica anterior, en el sentido de que debe revisarse y así quedó ampliamente expuesto a lo largo del capítulo cuarto y en las conclusiones finales del presente trabajo, la manera como se ha definido y aprobado la medición de sus resultados. Si no se establecen las correcciones correspondientes, no tendremos certeza sobre el logro del objetivo propuesto, y por ende, desconoceremos el aporte real de la materialización de esta línea fundamental al desarrollo de Antioquia.

Línea estratégica 3. Antioquia es segura y previene la violencia.

¹¹¹ FAJARDO, Sergio. Citado por la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. En: Gaceta Departamental N°, 19.178. Medellín: junio de 2012. P. 63.

El objetivo de esta línea estratégica es el de fortalecer las capacidades institucionales, comunitarias, familiares e individuales que posibilitan las condiciones de seguridad integral a través de la lucha contra la criminalidad, la prevención de la violencia, el acceso a la justicia y la defensa y promoción de los derechos humanos.

El desarrollo humano plantea la necesidad de trabajar los temas de la seguridad y de la prevención de la violencia en términos de seguridad integral, por lo tanto se deberán abordar las situaciones relacionadas con la seguridad pública entendida como "...la producción de condiciones por parte de los agentes estatales (Ejército, Policía, Tribunales...etc.) para mantener el orden público. Ese control se ejerce principalmente sobre las dinámicas propias de la confrontación armada, el narcotráfico y el crimen transnacional de alto impacto"¹¹², la seguridad ciudadana entendida como "...la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afectan su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad"¹¹³, el acceso a la justicia (formal y no formal o de resolución de conflictos), la profundización de la cultura y el respeto por los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la atención integral a las víctimas.

La función primigenia del Estado es garantizar condiciones de seguridad y convivencia. Donde impera la violencia jamás habrá condiciones para el desarrollo; prevalecerá la ausencia de derechos, la restricción de las libertades, el autoritarismo, el gasto militar y represivo, pobreza y desigualdad.

Se puede afirmar que así como se acepta en los tiempos modernos que crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo, pero sí premisa fundamental para su generación¹¹⁴, las condiciones de seguridad y convivencia constituyen igualmente requisito esencial para el mismo propósito.

Antioquia ha estado en los últimos años afectado dramáticamente por la violencia con sus funestas consecuencias. De ahí la no menor importancia de esta línea estratégica en la gestión cuatrienal 2012-2015.

No obstante, con mayor énfasis se reitera el llamado a revisar el alcance y la medición del componente programático de la presente línea. Así quedó ampliamente expuesto a lo largo del capítulo cuarto y en las conclusiones finales del presente trabajo, a la manera como se ha definido y aprobado la medición de sus resultados. Si no se establecen las correcciones correspondientes, no

¹¹² PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNDU. Informe sobre Desarrollo Humano: Seguridad ciudadana. New York, 1994.

¹¹³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DIRECCIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y GOBIERNO. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Bogotá: Intergráficas S.A., 2011. P. 1.

¹¹⁴ ESLAVA. Op. cit.

tendremos certeza sobre el logro del objetivo propuesto, y por ende, desconoceremos el aporte real de la materialización de esta línea al desarrollo de Antioquia.

Línea estratégica 4. Inclusión social.

El objetivo de esta línea estratégica es el de facilitar el acceso a las oportunidades para alcanzar un desarrollo humano integral, a partir del reconocimiento de las garantías y derechos a los habitantes de Antioquia sin discriminación por territorio, familia, raza, sexo, edad, religión, orientación sexual o condición.

Lo anterior sustenta la importancia de esta línea estratégica y su articulación a un enfoque multidimensional del desarrollo, desde la garantía del goce de derechos en salud, seguridad alimentaria para la niñez vulnerable, dotación de servicios públicos básicos, sociedad civil fortalecida en sus capacidades para la participación efectiva, atención a la familia y primera infancia, a los adolescentes y jóvenes; inclusión de las mujeres, los adultos mayores, los indígenas y minorías étnicas, la población afro, población LGTBI, población con discapacidad, etc.

Lo que debe revisarse y así quedó ampliamente expuesto a lo largo del capítulo cuarto y en las conclusiones finales del presente trabajo, es la manera como se ha definido y aprobado la medición de sus resultados. Se hace extensiva esta observación a la necesidad de medir los efectos e impactos generados por las diversas políticas públicas adoptadas mediante Ordenanza años atrás por el Departamento de Antioquia. Si no se establecen las correcciones correspondientes, no tendremos certeza sobre el logro del objetivo propuesto, y por ende, desconoceremos el aporte real de la materialización de esta línea al desarrollo de Antioquia.

Línea estratégica 5. Antioquia es verde y sostenible.

El objetivo de esta línea estratégica es potenciar el desarrollo económico, social y ambiental en el Departamento, a través del uso sostenible de los recursos naturales, la conectividad del territorio y su ocupación responsable, partiendo de sus particularidades y los modos de vida de la población antioqueña.

El Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada”, denota que la base productiva sobre la cual se da el desarrollo económico es el territorio y sus recursos naturales; sólo a través de su uso responsable se logra garantizar que esta base se conserve para el mantenimiento de las tasas de desarrollo y el bienestar de los ciudadanos a futuro. Este es el concepto de desarrollo sostenible, que recoge la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental de las actividades productivas y la ocupación del territorio.

El enfoque multidimensional del desarrollo implica la arista economicista, pero no a ultranza. Un desarrollo económico responsable con el medio ambiente, sostenible, respetuoso de los ecosistemas naturales, y solidario con las generaciones futuras.

Una gestión ambiental del territorio, una producción sostenible y una infraestructura sostenible, propuestas de esta línea estratégica, son condiciones necesarias para el desarrollo.

Lo que debe revisarse y así quedó ampliamente expuesto a lo largo del capítulo cuarto y en las conclusiones finales del presente trabajo, es la manera como se ha definido y aprobado la medición de sus resultados. Si no se establecen las correcciones correspondientes, no tendremos certeza sobre el logro del objetivo propuesto, y por ende, desconoceremos el aporte real de la materialización de esta línea al desarrollo de Antioquia.

Línea estratégica 6. Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá.

El objetivo de esta línea estratégica es promover el desarrollo integral de la región de Urabá, posicionándola en la agenda nacional e internacional, aprovechando sus potencialidades y localización geoestratégica en el Caribe, y desarrollando sus capacidades, para que se convierta en un nuevo centro regional capaz de jalonar el desarrollo de Antioquia y del noroccidente del país, y de transformar sustancialmente las condiciones de vida de la población.

Desde el enfoque multidimensional del desarrollo es menester para la subregión de Urabá avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad y el buen gobierno; en el desarrollo social para la dignidad y la inclusión de su población; en el aprovechamiento del mar como eje del desarrollo económico y competitividad y en el ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración.

No obstante la validación de la línea estratégica 6., se reitera que debe revisarse y así quedó ampliamente expuesto a lo largo del capítulo cuarto y en las conclusiones finales del presente trabajo, la manera como se ha definido y aprobado la medición de sus resultados. Si no se establecen las correcciones correspondientes, no tendremos certeza sobre el logro del objetivo propuesto, y por ende, desconoceremos el aporte real de la materialización de esta línea al desarrollo de Urabá y de Antioquia.

Línea estratégica 7. Antioquia sin fronteras.

El objetivo estratégico de esta línea es promover el desarrollo regional a partir de procesos de integración, al interior del departamento entre municipios y subregiones, con los departamentos y regiones limítrofes con las que Antioquia comparte intereses, y con territorios de países vecinos, especialmente de Panamá

y de la Cuenca del Caribe, en una perspectiva de globalización e internacionalización.

El país ha avanzado en la consolidación de un modelo económico de apertura de mercado, de globalización, de internacionalización. Estas relaciones no son solo económicas. Las interrelaciones se dan también desde lo social y lo cultural. Con mayor razón al interior del país en los territorios limítrofes entre departamentos y municipios. Ya ha trascendido la noción político-administrativa del territorio. En la “aldea global” el concepto de territorio desborda las barreras geográficas y las condiciones de vida de los vecinos nos afecta inexorablemente. Un país cerrado al mundo restringe libertades y posibilidades de desarrollo en sentido bidireccional; igual acontece con el más frágil de los municipios: sus pobladores se movilizan en territorios supramunicipales, influenciando e influenciados.

La internacionalización de Antioquia, los acuerdos y alianzas con territorios vecinos que comparten necesidades y esperanzas, un moderno ordenamiento territorial que recoja la realidad que trae consigo la globalización y la apertura de fronteras, son premisas para afianzar los niveles de desarrollo con enfoque multidimensional.

No obstante la validación de la línea estratégica 7., se reitera que debe revisarse y así quedó ampliamente expuesto a lo largo del capítulo cuarto y en las conclusiones finales del presente trabajo, la manera como se ha definido y aprobado la medición de sus resultados. Si no se establecen las correcciones correspondientes, no tendremos certeza sobre el logro del objetivo propuesto, y por ende, desconoceremos el aporte real de la materialización de esta línea al desarrollo de Antioquia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDELO, Luz María. Citada por: VALENCIA GARCÍA, Juan José. De discapacidad a diversidad funcional: Situación local. El Mundo de Medellín, 27 de septiembre de 2012.
- ALLES, Martha Alicia. Diccionario de términos de recursos humanos. Buenos Aires: Granica, 2011
- ALVIAR RAMÍREZ, Mauricio. Calidad y cobertura, retos en salud. En: El Colombiano de Medellín, 22 de agosto de 2012.
- ARENAS QUIROZ, Juan Fernando. Antioquia tiene su primer colegio digital. En: El Mundo de Medellín, 26 de agosto de 2012
- _____. El 75% del campo antioqueño es pobre. En: El Mundo de Medellín. Medellín: 19 de agosto de 2012.
- ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. Gaceta Departamental No. 19.178. Medellín, 19 de Junio de 2012.
- _____. Ordenanza No. 41 de 1994. Medellín: Gaceta Departamental, 16 de diciembre de 1994.
- _____. Proyecto de Ordenanza Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015: Fundamentos. Medellín, 30 de abril de 2012.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. Citado por ROJAS ARBOLEDA, Daniel. Comienzan a llegar los 33 jefes de estado a Cumbre de las Américas. En: El Colombiano. Diario de Medellín, 12 de abril de 2012. P. 4 - 5.
- BENEDICTO XVI. Carta Encíclica *Caritas In Veritate*. Roma: 29 de junio de 2009. Punto 17, p. 8, 9.
- BOTERO, Javier. Equidad, calidad, pertinencia e innovación: claves para mejorar educación superior en Antioquia. Medellín: Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria, 15 de agosto de 2012.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL Y FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA - UNICEF. Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. En: El Mundo de Medellín, 28 de agosto de 2012.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. Citada por: ROJAS ARBOLEDA, Daniel. Comienzan a llegar los 33 jefes de estado a Cumbre de las Américas. En: El Colombiano. Diario de Medellín, 12 de abril de 2012.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 131. Santafé de Bogotá: Diario Oficial No. 41.351, de 9 de mayo de 1994.

_____. Ley 1454 de 2011. Cartagena de Indias: Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011.

_____. Ley 152 de 1994. Santafé de Bogotá: Diario Oficial N°. 41.450 del 19 de julio de 1994.

_____. Ley 617 de 2000, de ajuste fiscal o de racionalización del gasto público. Bogotá D.C., 2000.

_____. Ley 819 de 2003, de responsabilidad fiscal. Bogotá D.C., 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE. Citado por: ROJAS T., Juan Fernando. Más de la mitad de los hogares apenas logran sobrevivir. En: El Colombiano de Medellín. Medellín, 18 de abril de 2012.

_____. Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2011. Bogotá D.C.: DANE, abril de 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP. Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Bogotá: Imprenta Nacional, 2005.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DIRECCIÓN DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y GOBIERNO. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Bogotá: Intergráficas S.A., 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –ESAP y MINISTERIO DE CULTURA. Gestión Pública Local. Bogotá, 2007.

_____. El proceso de planificación en las entidades territoriales: El Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2007.

_____. Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Bogotá D.C.: DNP. USAID., noviembre de 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Bogotá D.C.: DNP, 2005.

_____. Orientaciones para la inclusión de metas de resultados con indicadores en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Bogotá D.C.: DNP. USAID. Ministerio de Cultura., noviembre de 2007.

_____. Visiones y agendas de desarrollo económico en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Bogotá D.C.: DNP. ESAP. Ministerio de Cultura., 2007.

_____. Evaluación del desempeño integral de los municipios 2007. Bogotá D.C.: DNP, 2007.

_____. Guía metodológica para la formulación de indicadores. Bogotá D.C.: DNP, 2009.

DOMÍNGUEZ G., Gerardo y LONDOÑO H., Olga Lucía. Control Interno: Una Herramienta Gerencial. Medellín: Biblioteca Jurídica DIKE, 2001.

DOMÍNGUEZ GIRALDO, Gerardo. Formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo social. Medellín: Comunicaciones Contraloría General de Medellín, 2000.

DUQUE, Juan Guillermo. Agua potable para 200 mil hogares antioqueños. En: El Colombiano de Medellín, 2 de septiembre de 2012.

EDO, María. Amartya Sen y el Desarrollo como libertad: La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Junio 2002.

EL COLOMBIANO DE MEDELLÍN. Anticoncepción que se olvida fácil. Sección salud, 30 de septiembre de 2012.

EL MUNDO DE MEDELLÍN. Alianza anti-matute debe ser nacional. Medellín, 25 de agosto de de 2012.

EL MUNDO DE MEDELLÍN. Derechos Humanos: Cuentas pendientes con la niñez en los Objetivos del Milenio. Medellín, 22 de abril de 2012.

EL MUNDO DE MEDELLÍN. FMI avizora tiempos difíciles. En: Redacción Economía, 18 de abril de 2012.

_____. Más de 309 mil niños en Antioquia presentan a esta hora las Pruebas Saber. Medellín, 25 de octubre de 2012.

_____. Niñez afroindígena sigue en la pobreza. Redacción Población, 28 de agosto de 2012.

_____. Pruebas Saber 11, más que un requisito. Medellín, 1 de septiembre de 2012.

_____. Torres de energía, el blanco perfecto. Medellín, 27 de agosto de 2012.

ESCOBAR MEJÍA, Andrea. Sin seguridad en las vías del país. El Mundo de Medellín, 4 de septiembre de 2012.

ESLAVA GÓMEZ, Adolfo y MONTOYA CORRALES, Carlos Alberto. Notas de clase. Medellín: [s.n.], Universidad Eafit – Llanogrande, Marzo de 2012.

ESLAVA GÓMEZ, Adolfo. Una visión amplia del Desarrollo: Versión preliminar para uso restringido del curso Economía Civil y Teoría de Juegos. Medellín: [s. n.], Universidad Eafit – Llanogrande, 2012.

FAJARDO, Sergio. Citado por la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. En: Gaceta Departamental N^o, 19.178. Medellín: junio de 2012.

_____. Citado por MEJÍA ÁNGEL, Ana María. Lucha anticontrabando: Cuestión de conciencia. En: El Mundo de Medellín, 26 de agosto de 2012.

FUKUYAMA, Francis. Capital social y la sociedad civil. Condado de Fairfax-Virginia: Instituto de Políticas Públicas Universidad George Mason, octubre de 1999.

GARCÍA CALLEJAS, Danny. El camino de la equidad. En: El Mundo de Medellín. 18 de abril de 2012.

GAVIRIA LÓPEZ, Luz Elena. Citada por García Restrepo, Laura. Calidad y cobertura son los retos. En: El Colombiano de Medellín: Técnicas y tecnologías. Medellín, 30 de agosto de 2012.

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA y GERENCIAL LTDA. Gestión para resultados: Cartilla 3. Medellín: Gobernación de Antioquia, 2011.

GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada”. Medellín: Adoptado mediante Ordenanza N^o. 14, de junio de 2012. Gaceta Departamental No. 19.178, junio 19 de 2012.

GOBIERNO MUNICIPAL DE MEDELLÍN. Plan de Desarrollo 2012-2015, Medellín Un Hogar para la Vida. Medellín: Adoptado mediante Acuerdo 7 de 2012 - Gaceta Oficial No. 4062, 13 de junio de 2012.

GÓMEZ, María Mercedes. Citada por: QUINTERO RESTREPO, Mónica. En: El patrimonio es trabajo de todos. El Colombiano de Medellín, 25 de septiembre de 2012.

GONZÁLEZ DUQUE, Lucía. Equidad, un compromiso de todos. En: El Colombiano de Medellín. Medellín, 26 de agosto de 2012.

HERNÁNDEZ, Gustavo. El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, 1999.

INSULZA, José Miguel. Retos y oportunidades de Latinoamérica. En: El Mundo de Medellín. 17 de Junio de 2012.

KLIKSBERG, Bernardo. Capital social y cultura-claves esenciales del Desarrollo. En: Revista de la Comisión económica para América Latina - CEPAL 69. Diciembre 1999.

MAX NEEF, Artur Manfred. Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y reflexiones. Montevideo, Uruguay: Editorial Nordan-Comunidad, 1998.

MEJÍA ÁNGEL, Ana María. Clústers para empresas más productivas. En: El Mundo de Medellín, 7 de septiembre 2012.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Citado por: ROJAS T., Juan Fernando. 50% del oro no paga impuesto de renta. En El Colombiano de Medellín, 28 de agosto de 2012.

MONTOYA CORRALES, Carlos Alberto. Notas de clase: Asignatura Territorio y Desarrollo local de la Maestría en Empresas sociales. Medellín: [s.n.], Universidad Eafit – Llanogrande, Marzo de 2012.

OSPINA NARANJO, William y VILLEGAS ARISTIZÁBAL, Juan Esteban. Ensayo Economía Civil camino al Desarrollo. Universidad Eafit. Medellín. Mayo de 2012.

OSPINA ZAPATA, Gustavo. Dolor en Antioquia por otra racha de feminicidios. En: El Colombiano de Medellín, 5 de septiembre de 2012.

PAREJA M., Deicy Johana. San Francisco, libre de minas y temor. En: El Mundo de Medellín, 3 de septiembre de 2012.

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA: SECCIONAL DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL E INTERPOL – SIJÍN. Citada por: LOAIZA BRAN, José F. En: 12% crece el robo de carros en el Aburrá. El Colombiano de Medellín. 1º de Septiembre de 2012.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Citada por: GARCÍA CALLEJAS, Danny. Lucha integral contra la corrupción. En: Periódico El Mundo de Medellín, septiembre 5 de 2012.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNDU. Informe sobre Desarrollo Humano: Seguridad ciudadana. New York, 1994.

PUEBLO DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Editorial Legis, 2007. Artículo 366.

REDACCIÓN ECONOMÍA. FMI avizora tiempos difíciles. En: Diario El Mundo de Medellín, 18 de abril de 2012.

ROJAS T. Juan Fernando. Premian ideas y cocinan empresas. En: Economía - El Colombiano de Medellín, 8 de septiembre de 2012.

SALDARRIAGA L., León J. Los vendavales se la dedican a Antioquia. En: El Colombiano de Medellín, 1 de septiembre de 2012.

SEN, Amartya. Desarrollo como libertad – Entrevista con Amartya Sen. Citado por: Nermeen Shaikh. En: Entrevista para Asia Source. New York, 2004. Traducida por Casassas, David y adaptada para la Revista Cuadernos del Cendes. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2006.

_____. Desarrollo y Libertad. ed. 2002. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2002.

SUBIRATS, J. Políticas públicas e inclusión social. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/UAB. 2010.

UMAÑA GALLEGO, Juan David. El tecnólogo busca las soluciones. En: El Colombiano de Medellín, 30 de agosto de 2012.

URIBE BOTERO, Beatriz. Ciudad y Territorio. El Colombiano de Medellín, 4 de diciembre de 2011.

VARGAS LLERAS Germán. Cada año 80 mil hogares se quedan sin vivienda apta en Colombia. En: El Mundo de Medellín: Encuentro Iberoamericano de Ministros de Vivienda. Medellín, 20 de agosto de 2012.

VELÁSQUEZ G., Raúl. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

VILLEGAS BOTERO, Marta Lucía. Citada por: DUQUE CARDOZO, Mario A. El Icetex prepara sus créditos. En: El Colombiano de Medellín, 22 de agosto de 2012.

ZULUAGA DÍAZ, Sergio Alexander. Empleo, una necesidad para los jóvenes. En: El Mundo de Medellín, 8 de julio de 2012.

_____. Medellín y Antioquia son ejemplo de transparencia. En: El Mundo de Medellín, 30 de Septiembre de 2012.

ANEXO A. Políticas públicas adoptadas para el Departamento de Antioquia

En el transcurrir de los últimos años como consecuencia de lo establecido en la Constitución Política de 1991 y la organización y participación ciudadana, se han creado grupos sociales que han liderado desde las bases una vocería ante los entes gubernamentales, para visibilizar y atender la problemática que padecen grupos poblacionales tradicionalmente excluidos.

Una de las principales apuestas colectivas de este ejercicio democrático de participación ha derivado en la solicitud de la formulación, aprobación e implementación de políticas públicas que atiendan a estos grupos poblacionales, no tanto bajo el marco de un periodo de gobierno del gobernante de turno, sino a través de unas acciones permanentes, continuas del Estado, en sus diferentes niveles de autoridad e intervención.

Una consecuencia concreta de lo escrito en precedencia, es la adopción en el Departamento de Antioquia, como ente territorial de gobierno, de una serie de políticas públicas orientadas a atender la problemática que padecen grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, de exclusión, de pobreza o indigencia.

Lo que no resulta claro y así se observa en el análisis realizado a la línea estratégica 4. del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015, es el real seguimiento a la implementación y resultados de las políticas públicas aprobadas, algunas de ellas hace ya varios años. Este interrogante puede perfectamente conducir a la necesidad de adelantar un trabajo de investigación que desde la universidad, entregue una respuesta concreta a los entes gubernamentales, a los beneficiarios, a los grupos sociales interesados y a la sociedad en su conjunto.

Seguidamente se detallan el nombre y los objetivos de las principales políticas públicas, no todas, adoptadas mediante Ordenanza por el Departamento de Antioquia como ente territorial. Se invita a la lectura cuidadosa de los objetivos correspondientes a cada política pública y reflexionar sobre la necesidad de que precisamente esos objetivos y sus logros parciales, constituyan el referente para cada gobernante que inicia su periodo cuatrienal de gobierno.

Si se entienden las políticas públicas como acciones permanentes de Estado y no como acciones temporales de un gobierno, ha de esperarse que cada cuatro años en el inicio de un nuevo periodo de gobierno, se tenga claridad, de acuerdo con los objetivos establecidos, sobre el punto de partida y el que se espera sea el punto de llegada.

ORDENANZA 23 de 2003, “POR MEDIO DE LA CUAL SE FIJA LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE DISCAPACIDAD EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO CUARTO. LÍNEAS DE ACCIÓN: Para la consecución de los enunciados generales y específicos que guían la política pública en discapacidad, las acciones de los diferentes sectores serán las siguientes:

1. Identificar factores de riesgo y protectores de la discapacidad.
2. Diseño, implementación y difusión de programas de promoción de la salud y prevención de la discapacidad.
3. Organización y funcionamiento de la red de servicios de habilitación, rehabilitación y promoción de la formación del talento humano.
4. Fortalecimiento del Plan Educativo Institucional con carácter integrador.
5. Programar procesos de capacitación permanente y de formación de agentes educadores para la adecuada atención educativa a la población integrada al aula regular, tanto de los maestros de apoyo como de los docentes regulares. Educación formal y no formal.
6. Promoción y difusión de políticas de participación de la comunidad para fortalecer la gestión.
7. Organizar la red de servicios de integración socio-ocupacional de las personas con discapacidad.
8. Promover la vinculación de las personas con discapacidad a las diferentes modalidades de empleo de acuerdo con sus potencialidades.
9. Identificar y disminuir los obstáculos que dificultan a las personas con discapacidad, el acceso a la recreación y al deporte, fomentando la práctica de los mismos.
10. Identificar y gestionar ante las entidades municipales del Departamento la eliminación de obstáculos que dificulten a las personas con discapacidad el acceso al medio físico, al social y al transporte, verificando la aplicación del Estatuto de Accesibilidad consagrado en la Ordenanza No. 14 de 2002.

PARÁGRAFO PRIMERO: La Administración Departamental, bajo la responsabilidad de la oficina de Planeación, velará de manera permanente y sostenible por la inclusión en el Plan de Desarrollo de las acciones que garanticen la implementación de los enunciados propios de cada componente, como un

aspecto sustantivo de la equidad social de todo orden. Para el efecto dispondrá de los medios y recursos necesarios para su ejecución.

Las diferentes dependencias de la Administración Departamental, incorporarán en sus Planes de Desarrollo Sectorial los proyectos o programas pertinentes al tema de discapacidad, los cuales deberán ser concertados con el Consejo Departamental de Atención a la Discapacidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para cumplir con estas Líneas de Acción las diferentes secretarías e institutos descentralizados responsables, elaborarán el presupuesto para cumplir con el Plan de Acción presentado por el Consejo Departamental de Atención a la Discapacidad de acuerdo a sus competencias, a partir de la fecha y hasta el 31 de diciembre de 2008, fecha a partir de la cual se dará sostenibilidad al proceso, el cual deberá ser presentado a la Comisión Tercera de la Asamblea Departamental en un plazo máximo de seis (6) meses, una vez aprobada la presente Ordenanza.

Una vez esta Comisión apruebe el Plan Gradual Técnico-Financiero, éste pasará a ser parte integral de la presente Ordenanza y será su artículo quinto.

PARÁGRAFO TERCERO: En caso de cambio de nombre de las dependencias o de cambio de funciones, la responsabilidad será de la Secretaría o dependencia que asuma las funciones que permitan el cumplimiento de la respectivas Líneas de Acción.

PARÁGRAFO CUARTO: Cada dependencia responsable liderará el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas y privadas que requiera para cumplir con su responsabilidad (SENA, ICBF, COMFAMA, Red Antioqueña de la discapacidad, etc.).

ORDENANZA No. 10 de 2007, “POR LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA RECONOCER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS O AFRODESCENDIENTES DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO 2. OBJETIVOS. Los objetivos de la Política Pública para las Comunidades Negras o Afrodescendientes del Departamento de Antioquia, son los siguientes:

Objetivo General.

Con esta Política Pública se pretende garantizar los derechos de las Comunidades Negras o Afrodescendientes contenidos en la Constitución y la Ley. Adicionalmente, se busca focalizar, identificar e incrementar el acceso de esta población a los programas sociales del Estado, de tal manera que se generen

mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorarles las condiciones de vida, a través de la implementación de acciones afirmativas.

Objetivos Específicos

1. Garantizar que la Política Pública Departamental para la Población Negra o Afrodescendiente sea armonizada y articulada por todas las Secretarías, Gerencias, Departamentos Administrativos, Entidades Descentralizadas del Orden Departamental, Instituciones de Educación Superior y demás Dependencias del Departamento, de modo que concurren con sus instrumentos y recursos al cumplimiento de esta Política, con el fin de garantizar mayores y mejores oportunidades de desarrollo integral.
2. Integrar la Política Pública Departamental para la Población Negra o Afrodescendiente con las Políticas Públicas adoptadas en el Departamento de Antioquia para otros grupos vulnerables tales como: La Política de Equidad de Género para las Mujeres, La Política para la Población Desplazada, La Política para la Niñez, La Política Pública de Juventud, La Política para la Población Indígena, la Política para los Discapacitados y la Política para el Adulto Mayor; garantizándoles el derecho a la igualdad, la inclusión y la atención integral.
3. Procurar condiciones de paz, desarrollo integral y equitativo para las Comunidades Negras o Afrodescendiente del Departamento de Antioquia, señalando correctivos en los casos en que se vulneren sus derechos y garantías.
4. Promover acciones para buscar la suscripción de acuerdos con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, que permitan la compra y titulación de tierras en el Departamento de Antioquia con el fin de poder viabilizar la participación de las Comunidades Negras o Afro colombianas en las Alianzas o Asociaciones Empresariales que se llegaren a conformar con entidades públicas y/o privadas para el desarrollo de proyectos productivos en los territorios colectivos adjudicados.
5. Fortalecer las Organizaciones de Base de las Comunidades Negras o Afrodescendientes de Antioquia legalmente constituidas, en especial apoyarlas en los procesos de capacitación y promoción de mecanismos e instancias de coordinación entre los Entes Estatales y privados y de éstos con las Organizaciones.
6. Apoyar las actividades económicas de las Comunidades Negras o Afrodescendientes; en especial, desarrollar la economía asociativa, promover actividades de emprendimiento y creación de empresas como opciones de generación de ingresos que permitan mejorar su calidad de vida.

7. Asegurar a los miembros de las Comunidades Negras o Afrodescendientes el acceso a la prestación de servicios públicos básicos y planes básicos de atención en educación, salud y saneamiento básico.

8. Apoyar con recursos técnicos y financieros a las Comunidades Negras o Afrodescendientes en el manejo, preservación y defensa de los ecosistemas ubicados en sus territorios, especialmente por parte del Departamento Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, las Corporaciones Autónomas Regionales CARS y demás autoridades ambientales del Departamento de Antioquia, como contribución al desarrollo integral y la conservación de los recursos naturales.

9. Buscar mecanismos para una adecuada coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de los recursos provenientes del Sistema General de Participación.

10. Apoyar y estimular procesos de desarrollo tendientes a la legalización de sus propiedades, de conformidad con los Capítulos III y IV de la Ley 70 de 1993.

11. Implementar mecanismos y espacios de orientación, seguimiento y estadística de las necesidades, condiciones y expectativas de la Población Negra o Afrodescendiente en el marco de una Política Pública, que permita una adecuada coordinación institucional en la oferta de bienes y servicios.

12. Crear espacios de consulta que aseguren la participación de las Comunidades Negras o Afrodescendientes en los planes, programas y proyectos de su interés a través de los Consultivos Departamentales, Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base legalmente constituidas.

ORDENANZA 32 de 2004, “POR LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA RECONOCER Y GARANTIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO 2. OBJETIVOS. Los objetivos de la Política Pública para los pueblos indígenas del Departamento de Antioquia, son los siguientes:

1. Procurar condiciones de paz y desarrollo alternativo y equitativo para los pueblos y comunidades étnicas de Antioquia.
2. Evaluar y determinar los efectos de las Políticas Públicas y privadas de Antioquia en los pueblos indígenas, señalando correctivos en los casos en que vulneren sus derechos.

3. Garantizar el reconocimiento, integridad y sostenibilidad de los resguardos y territorios indígenas.
4. Respetar, apoyar y fortalecer las formas propias y tradicionales de gobierno, y las organizaciones indígenas departamentales, zonales y locales.
5. Proteger y apoyar las economías indígenas de subsistencia y la adaptación de nuevas alternativas de producción, que permitan mejorar la calidad de vida de las comunidades y la implementación de sus planes de vida de forma integral.
6. Asegurar a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la prestación de servicios básicos, en especial los de educación y salud, de acuerdo con sus particularidades sociales y culturales.
7. Respetar su ordenamiento jurídico y apoyar el proceso de desarrollo legal de la jurisdicción especial indígena, garantizando la coordinación entre los diversos sistemas jurídicos nacionales.
8. Apoyar y contribuir, con recursos técnicos y financieros, a los pueblos indígenas en su responsabilidad de manejo, preservación y defensa de los ecosistemas ubicados en sus territorios.
9. Apoyar a las organizaciones indígenas en los procesos de capacitación y fortalecimiento de los sistemas de gobierno interno, local y zonal, y promover mecanismos e instancias de coordinación entre los entes estatales y de éstos con las organizaciones indígenas.
10. Buscar mecanismos para una adecuada coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de los recursos provenientes del Sistema General de Participación.
11. Apoyar y estimular procesos de desarrollo legal, tendientes a la conformación de entidades territoriales indígenas, en coordinación con los pueblos indígenas.
12. Diseñar e implementar mecanismos y espacios de orientación, seguimiento, información y estadísticas de las necesidades, condiciones y expectativas de la población indígena, en el marco de una Política Pública que permita una adecuada coordinación institucional en la oferta de bienes y servicios.
13. Implementar espacios de consulta que aseguren la participación de los pueblos indígenas en los planes, programas y proyectos que los afecten.

ORDENANZA 13 DE 2012, “POR MEDIO DE LA CUAL SE FIJAN LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”.

Los objetivos específicos de la Política de Equidad de Género son:

- Estimular la incorporación de los grupos más vulnerables de la población femenina, en especial las mujeres rurales, en procesos productivos locales y subregionales a través del acceso a los recursos de conocimientos, asistencia y aprovechamiento tecnológicos, acceso y/o propiedad sobre la tierra y otros bienes de producción, crédito, habilitación socio-empresarial.
- Estimular los procesos democráticos de movilización, organización, participación de las mujeres en el ejercicio del poder y la toma de decisiones en las dinámicas familiares, económicas, políticas y sociales, de tal manera que se asegure niveles de representación y participación equitativos.
- Propender por la habilitación y empoderamiento de las mujeres y de sus organizaciones para la gestión y administración del desarrollo local y regional.
- Promover los cambios educativos, culturales, comunicaciones e institucionales, que contribuyan a revalorar lo femenino, reconocer participación de las mujeres y a construir relaciones igualitarias y equitativas entre hombres y mujeres tanto en la vida pública como en la privada y a propiciar el ejercicio activo de los derechos humanos fundamentales de las mujeres.
- Impulsar la articulación interinstitucional e intersectorial de las entidades competentes, de las organizaciones de las mujeres y comunitarias en la generación, implantación de proyectos dirigidos a prevenir y atender integralmente las distintas formas de violencia contra las mujeres, las niñas y los niños, en especial la violencia conyugal, la violencia sexual y el maltrato infantil, la promoción de los derechos de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.
- Estimular los esfuerzos de la movilización, organización y participación de las mujeres en la causa de la paz y contra todas las formas de violencia y brindar atención integral a las mujeres y familias de las víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado.
- Concertar con las organizaciones de mujeres los objetivos, estrategias, planes, ejecución de los recursos destinados a la intervención social de los

sectores protección, educación, recreación y cultura, justicia, salud, de acuerdo a las necesidades, intereses, problemáticas y expectativas de las mujeres, según ciclo vital y etnia.

- Adoptar estrategias para la protección y garantía de los derechos humanos fundamentales, en especial los derechos sexuales y reproductivos de las niñas y las mujeres en medio del conflicto armado.

ORDENANZA No. 03 del 14 de mayo de 2010, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE CON CARÁCTER OBLIGATORIO LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO 1°: Adóptese la transversalidad de género con carácter de obligatoriedad, como un instrumento para alcanzar la equidad social y como una categoría de análisis de los efectos en la aplicación de las políticas, programas y proyectos en mujeres y hombres del Departamento de Antioquia.

ARTÍCULO 2°: Cada una de las Secretarías, Gerencias y Direcciones, definirá acciones afirmativas en favor de las mujeres del Departamento de Antioquia, mediante la introducción en todas ellas del enfoque y la perspectiva de género en las políticas, programas, proyectos y presupuestos, estableciendo mecanismos de concertación, coordinación y cooperación con la Secretaría de Equidad de Género para las Mujeres.

ARTÍCULO 3°: La Secretaría de Equidad de Género para la Mujeres, será la encargada de coordinar con las demás dependencias del departamento de Antioquia los recursos destinados para la ejecución de los proyectos con enfoque de género. Cada una de las Secretarías, Gerencias y Departamentos Administrativos, determinará el porcentaje que en su presupuesto ejecutará con enfoque de género.

ORDENANZA 16 DE 2003, “POR LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DEPARTAMENTAL DE JUVENTUD DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO SEGUNDO: Objetivos. Son objetivos de la Política Pública Departamental de Juventud los siguientes:

- a) Garantizar el respeto y promoción de los derechos de los jóvenes conforme a la Constitución de Colombia y a la ley 375 de 1997, Ley de la Juventud.
- b) Orientar planes, programas, proyectos y servicios públicos y privados para la población juvenil del Departamento de Antioquia.

- c) Promover la plena realización de las potencialidades y competencias de los jóvenes, que les permitan hacer realidad sus proyectos de vida.
- d) Garantizar la implementación del sistema Departamental de Juventud, conforme al artículo 18 de la Ley 375 de 1997.

ARTÍCULO QUINTO. Líneas de acción: La Política Departamental de Juventud tendrá las siguientes líneas como formas temáticas, orientadoras para el diseño de planes y programas que serán desarrollados desde la promoción, la prevención y la atención.

- a) Convivencia Pacífica para la protección de la vida: Reconocer el compromiso de los jóvenes antioqueños con la protección de la vida y el derecho a ésta, se implementará un Plan que coordine las diferentes iniciativas y programas que se adelantan en el departamento y desde el nivel nacional en esta materia como: Jóvenes Antioqueños por la paz; Convivencia escolar y redes juveniles de paz y convivencia.
- b) Promoción de la democracia, la organización y la participación Juvenil: Articular el conjunto sistemático de programas, proyectos y acciones orientados a garantizar la participación democrática de la juventud en el desarrollo justo y equitativo de la sociedad antioqueña. Elección y puesta en funcionamiento de los consejos de Juventud (municipales y departamental), programa de clubes y organizaciones juveniles, entre otras.
- c) Salud integral para los jóvenes: El sistema general de seguridad social en salud debe garantizar a los adolescentes y jóvenes afiliados a los regímenes contributivos y subsidiado, las actividades, procedimientos e intervenciones relacionados con la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad, establecida en los planes de beneficio en cumplimiento de la normatividad vigente; y avanzar en la cobertura de los jóvenes aún no atendidos hacia los beneficios del sistema.
 - a. Fomentar programas que contribuyan con el auto y mutuo cuidado, con actividades educativas integrales y mediante servicios específicos para jóvenes, priorizando acciones orientadas, conforme a la política nacional de salud sexual y reproductiva, y respondiendo de manera integral a las demandas de esta población.
 - d) Vinculación de los jóvenes al mundo laboral: Orientar y apoyar la articulación entre los programas, proyectos y acciones de orden público y privado, dirigidos a la inserción de los jóvenes en el mundo laboral, a través de sus diferentes componentes y estrategias: Educación y capacitación, fomento del empleo, el emprendimiento y el empresarismo juvenil; financiamiento y protección del empleo juvenil.

- e) Desarrollo científico y tecnológico de la juventud antioqueña: Promover el acceso de los jóvenes al mundo globalizado de la tecnología, la información y el conocimiento, procurando la inserción crítica y competitiva implementando programas articulados de propuestas y acciones para estimular la investigación, la inventiva y la creatividad de los jóvenes antioqueños.
- f) Atención integral a jóvenes en condiciones especiales: Implementar y fortalecer programas específicos para atender adecuadamente, jóvenes desplazados, vinculados y desvinculados del conflicto armado, contraventores e infractores de la ley y además a quienes se encuentran en condiciones particulares de marginalidad que afectan su desarrollo integral.
- g) Promoción de las identidades y expresiones culturales de los jóvenes: Reconocer y fomentar las diferentes expresiones culturales juveniles a través de los Planes de Desarrollo Cultural Departamental y Municipales.
- h) Impulso del deporte, la recreación y uso creativo del tiempo libre: Fortalecer estas actividades como mecanismo que contribuyen al desarrollo, crecimiento, convivencia y solidaridad, para el mejoramiento de su calidad de vida y fomento de los talentos juveniles.

ORDENANZA 27 DEL 2003, “POR MEDIO DE LA CUAL SE FIJAN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, SOSTENIBLE Y EQUITATIVO DE LA NIÑEZ EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”.

ARTÍCULO 2: Serán objetivos de la política de niñez:

- a) Garantizar a las niñas y los niños en el Departamento de Antioquia un desarrollo humano, integral, integrado, sostenible y equitativo desde la perspectiva de los derechos.
- b) Crear un sistema integral e integrado para el desarrollo de niñez en Antioquia, integrado al sistema de planificación del desarrollo del departamento.
- c) Fomentar una cultura en torno a la niñez en Antioquia, que le dé prioridad a la atención de los niños y niñas y cumplimiento a los acuerdos internacionales fundamentados en: La no discriminación, el interés superior del niño, los derechos de la niñez a la supervivencia, el desarrollo, la participación y la protección.
- d) Reconocer y apoyar el trabajo cultural como un eje transversal para el logro del anterior objetivo, facilitando el pleno acceso de toda la niñez a los bienes y servicios de la cultura, que garanticen una formación permanente del talento humano.

- e) Generar el sistema de información y vigilancia de la niñez en Antioquia, a partir del compromiso y participación de los diferentes actores y sectores del desarrollo.
- f) Fortalecer la estructura para la formación, concertación, seguimiento, evaluación y control de la política social en el departamento y los municipios a través de los Consejos de Política Social.

ORDENANZA 025 DEL 12 DE DICIEMBRE DE 2009, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DEROGA LA ORDENANZA 27 DEL 2003 Y SE FIJAN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO 2: Serán objetivos de la política de Protección Integral para la infancia y adolescencia:

- 1) Garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de niños, niñas y adolescentes consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes nacionales.
- 2) Promover y divulgar los derechos de los niños, niñas y adolescentes para su reconocimiento como sujetos de derechos.
- 3) Asegurar la garantía y cumplimiento de los derechos reconocidos para todos los niños, las niñas y los adolescentes del departamento, en especial para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad o desventaja.
- 4) Diseñar mecanismos y estrategias para la prevención de la amenaza o vulneración de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
- 5) Implementar estrategias para generar condiciones de bienestar para el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- 6) Destinar, impulsar y gestionar recursos por parte de las autoridades departamentales, de las autoridades del orden nacional y municipal y de actores del sector privado para que los derechos de los niños, niñas y adolescentes sean restablecidos cuando han sido vulnerados.
- 7) Diseñar estrategias de movilización y comunicación pública para la garantía, protección, prevención de la vulneración y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

- 8) Institucionalizar y promover la cultura de la protección integral de niños, niñas y adolescentes dando cumplimiento a las obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado.
- 9) Articular y actualizar los sistemas de información y vigilancia para la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en Antioquia.
- 10) Fortalecer los instrumentos y mecanismos de seguimiento, monitoreo, evaluación y control de la política pública de protección integral de infancia y adolescencia en el departamento y los municipios a través de los Consejos de Política Social y los observatorios municipales y departamental.

ORDENANZA 33 DE DICIEMBRE 26 DE 2011, “POR LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ACCIÓN COMUNAL EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO SEGUNDO. Objetivos: El objetivo General de la Política Pública para la Acción Comunal en el Departamento de Antioquia es el de “Fortalecer a las Organismos Comunales de Acción Comunal para contribuir al desarrollo, formación y generación de capacidades para mejorar su gestión, organización e interlocución con el Estado, a través de una estrategia que facilite las herramientas para la correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera de dichos organismos”. Son objetivos específicos de la Política Pública para la Acción Comunal en el Departamento de Antioquia, los siguientes:

- a. Fortalecer la gestión, participación e identidad de la organización, mediante procesos de acompañamiento que promuevan el desarrollo, proyección y responsabilidad social de la Acción Comunal.
- b. Desarrollar procesos de emprendimiento y de contratación con organismos comunales para el alcance de mayores niveles de autonomía y competitividad, frente a organizaciones del sector estatal y privado.
- c. Implementar y consolidar procesos de formación en acción comunal que cualifiquen las competencias de sus miembros y garanticen una efectiva incidencia en el desarrollo de la organización, de las comunidades y de los diferentes contextos.
- d. Fortalecer el relacionamiento de los Organismos Comunales del Departamento de Antioquia con entidades nacionales e internacionales para el alcance de un mayor reconocimiento, autonomía y empoderamiento de la organización comunitaria.
- e. Fortalecer la estructura y funcionamiento de los organismos comunales, mediante la identificación de la oferta institucional y la articulación de acciones y

procesos con el Estado lo que debe incidir en el mejoramiento de los niveles de gestión y el desarrollo de las comunidades.

ORDENANZA 17 DE 2003, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA LOS MENORES DE 14 AÑOS Y SUS FAMILIAS EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO 3: Serán objetivos de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

3.1 Mejorar y/o mantener el buen estado nutricional de los grupos vulnerables de familias, mediante el acceso a alimentos.

3.2 Promover el acceso a los servicios de salud de los menores de 14 años y sus familias, a través de acciones de formación, atención, fomento, promoción e investigación de la salud, prevención de la enfermedad y actualización en salud Pública.

3.3 Promover cambios culturales frente al respeto y la protección de los derechos de las niñas y los niños a partir de la formación con especial énfasis en la alimentación y el buen trato.

3.4 Implementar el Sistema Departamental de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, que ofrezca información permanente y actualizada de los Municipios, tanto a ellos como al Departamento para la toma de decisiones oportunas, eficientes y eficaces relacionadas con la seguridad alimentaria.

3.5 Incrementar la producción local de alimentos y la oferta de productos agropecuarios básicos, abasteciendo las necesidades del consumo, disminuyendo el riesgo de inseguridad alimentaria y mejorando la calidad de vida de las comunidades.

3.6 Actualizar los Proyectos Educativos Institucionales de Centros Educativos Rurales de los municipios, a partir de la construcción de proyectos pedagógicos pertinentes y del fortalecimiento de las comunidades educativas, a través de un enfoque en seguridad Alimentaria y Nutricional.

3.7 Implementar programas de complementación alimentaria y nutricional que beneficien a la población infantil vulnerable con un aporte no inferior al 20% de sus requerimientos proteicos diarios.

ORDENANZA 6 DE 2006, “POR LA CUAL SE ADOPTAN LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO, LA PROTECCIÓN, RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN DE LOS DERECHOS DE

LA POBLACIÓN AFECTADA POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA”

ARTÍCULO 2. Objetivos: Los objetivos de la Política Pública, en la perspectiva de alcanzar soluciones duraderas para la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento de Antioquia, son los siguientes:

- a) Fortalecer la coordinación y articulación interinstitucional para la prevención eficaz, la mitigación de riesgos y vulnerabilidades del desplazamiento forzado por la violencia, con la dinamización de mecanismos humanitarios para la prevención y protección de los derechos de la población, contando con la participación activa de los sujetos y sus organizaciones.
- b) Coordinar y desarrollar acciones para la atención humanitaria de emergencia de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia, de manera masiva, familiar e individual; entre instituciones públicas y privadas, gubernamentales, no gubernamentales, eclesiásticas, agencias de cooperación internacional, organizaciones sociales, comunitarias y de población afectada por el desplazamiento.
- c) Definir y orientar programas, proyectos y acciones que apunten al restablecimiento de los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales; vía retorno, reubicación o integración local; en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad; con la interlocución y participación de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia, según sus características diferenciales poblacionales, étnicas, de género y territoriales.
- d) Propiciar los medios que permitan la realización del derecho a la reparación con la implementación de acciones de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción general y garantías de no repetición para la población afectada por el desplazamiento forzado y potenciar sus capacidades como actores del desarrollo regional y local, desde una perspectiva diferencial y poblacional.
- e) Promover acciones efectivas para garantizar el derecho a la participación y la organización de la población afectada por el desplazamiento; el fortalecimiento y autonomía de sus procesos organizativos formales e informales; la participación ciudadana en asuntos comunitarios y gubernamentales; la representatividad ante los Comités Locales y Departamentales, la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada y otros escenarios humanitarios, de incidencia política y de toma de decisiones; tendientes a la prevención, protección, atención, restablecimiento y reparación de sus derechos.

- f) Diseñar e implementar, en el marco del Artículo 13 de la Ley 387 de 1997, el Observatorio Departamental del desplazamiento interno por la violencia; para la caracterización y análisis de las tendencias del conflicto armado y el desplazamiento forzado; la identificación de necesidades, derechos, acciones y proyectos de la población afectada por el desplazamiento; el seguimiento y medición del cumplimiento de los objetivos, criterios y líneas estratégicas contenidas en la presente política; y de los resultados de planes, programas y proyectos que conforman la respuesta institucional y social.
- g) Fortalecer el Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en Antioquia, redefiniéndolo de acuerdo a orientaciones jurisprudenciales y legales; con la vinculación de otros actores institucionales, sociales, comunitarios y organizaciones de población desplazada; una adecuada coordinación de los niveles municipales, subregionales y nacional; la definición de procedimientos para la coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de la asignación de recursos provenientes de los entes territoriales, nación y de la cooperación internacional; y la definición de indicadores de seguimiento y evaluación de los programas de atención integral.

ORDENANZA 18 DE 2006, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA EL DÍA DE LA TERCERA EDAD Y EL PENSIONADO Y SE CREAN EXALTACIONES PARA ADULTOS MAYORES SOBRESALIENTES”

ARTÍCULO PRIMERO: Adóptese en el Departamento de Antioquia el Día de la Tercera Edad y el Pensionado.

ARTÍCULO SEGUNDO: La Administración Departamental adoptará las medidas administrativas necesarias para la celebración del Día de la Tercera Edad y el Pensionado, de acuerdo a la importancia que el pensionado y el adulto mayor merecen.

ARTÍCULO TERCERO: Créanse exaltaciones para adultos sobresalientes en las áreas de la salud, la vivienda, la recreación, la educación y demás sectores en los cuales aporten a elevar la calidad de vida de los adultos mayores y a dignificar su existencia.

ORDENANZA 24 DE DICIEMBRE 20 DE 1991, “POR LA CUAL SE CONCEDEN AUTORIZACIONES AL GOBERNADOR PARA CREAR PROGRAMAS DE ATENCIÓN AL ANCIANO EN EL DEPARTAMENTO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Artículo Primero: Autorízase al Gobernador del Departamento para crear programas de protección y asistencia de la tercera edad, y promover su

integración a la vida activa y comunitaria, en coordinación con los municipios y los particulares.

Artículo Segundo: Los programas de protección y asistencia a las personas de la tercera edad que se creen deben cubrir tanto a los ancianos no institucionalizados de las áreas urbanas y rurales, como a los institucionalizados y los indigentes.

Artículo Tercero: El Departamento concurrirá con los municipios en proporción igual a los que éstos aporten para la ejecución de los programas que se establezcan según lo determinado en los artículos anteriores.

ANEXO B. Análisis general realizado por el Diputado de la Asamblea Juan Esteban Villegas al proyecto Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015

Como colofón al estudio del proyecto de Plan de Desarrollo que demandó veinticinco días en la Asamblea de Antioquia, se entrega una primera construcción, fundamentada en lo consignado en el proyecto del plan a lo largo de sus siete líneas estratégicas y en los comentarios y aclaraciones durante los días de estudio, denotando los principales indicadores de resultado al año 2015, como consecuencia de la gestión liderada por el señor Gobernador Sergio Fajardo Valderrama.

Metodología:

Con fundamentación en las consideraciones presentadas al proyecto de plan, en las respuestas entregadas por el Gobierno Departamental, en diversas intervenciones de funcionarios y diputados durante los veinticinco días de estudio, se han definido algunos indicadores claves de resultado para cada una de las líneas estratégicas, bien sea porque el proyecto de plan los define bien, o no los define o se presentan como propuesta.

Insistir en que la gestión efectiva debe privilegiar los indicadores de resultado frente a los indicadores de producto. Los medios son bien importantes pero la mirada es sobre los fines. La finalidad del Estado es el referente.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1. ANTIOQUIA LEGAL

Indicador 1. Índice de transparencia del Departamento de Antioquia: al 2015 la Gobernación de Antioquia debe exhibir un nivel bajo de riesgo de corrupción. Hoy se ha calificado en nivel medio según Transparencia por Colombia.

Indicadores 2, 3 y 4. Índice de transparencia municipal; Índice de desempeño integral; Índice de desempeño fiscal: si la Gobernación no lidera la construcción del indicador 2. y no propicia la concertación con los alcaldes para la implementación de los indicadores 3. y 4., cuya línea base el DNP la tiene, no se podrá medir al 2015 de manera adecuada la transparencia, eficiencia y eficacia de los municipios antioqueños.

Indicador 5. Índice de legalidad escolar-Pruebas Saber: si la Gobernación no lidera la definición, complemento e implementación de este indicador, al 2015 no se podrá medir de manera adecuada los avances en la legalidad escolar.

Indicador 6. Disminución de la actividad minera informal e ilegal: al 2015 se espera una reducción del 50%.

Indicador 7. Juegos ilegales disminuidos: al 2015 se espera una reducción del 40%.

Indicador 8. Cultura de la legalidad en la venta, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas: al 2015 se espera alcanzar la meta del 0,852.

Indicador 9. Personas que afirman percibir un cambio en el concepto de legalidad: al 2015 se espera que el 50% de las personas encuestadas afirmen conocer el concepto de legalidad impartido por la administración y percibir el cambio positivo frente a dicho concepto.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2. LA EDUCACIÓN COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN DE ANTIOQUIA

Indicador 10. Tasa de cobertura bruta subregional en educación superior (no incluye a Medellín): al 2015 se espera una tasa del 12%. (*).

Indicador 11. Establecimientos educativos que mejoran su ubicación en las pruebas SABER11: al 2015 la meta es del 30%. (*).

Indicador 12. Instituciones educativas implementando el programa de intensificación de inglés como segunda lengua: al 2015 un total de 28 instituciones. (*).

Indicador 13. Ampliación, mantenimiento, mejoramiento y reposición de infraestructura educativa: al 2015 se intervendrán 696 instituciones, es decir, el 25%. (*).

Indicador 14. Tasa de cobertura bruta en la media: al 2015 se espera una tasa del 70%. (*).

Indicador 15. Tasa de analfabetismo: al 2015 la meta es una tasa del 3,6%. (*).

Nota: el documento no presenta indicadores adecuados para medir la “calidad en la educación preescolar y básica” y la “calidad y pertinencia de la educación rural”. La Secretaría de Educación plantea la creación de la unidad de investigación para estos propósitos.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3. ANTIOQUIA ES SEGURA Y PREVIENE LA VIOLENCIA

Indicador 16. Encuesta de percepción de seguridad y convivencia: al 2015 la meta es del 51%. (**).

Indicador 17. Ilegalidad en empresas y establecimientos sujetos de control de las rentas departamentales: al 2015 la ilegalidad será reducida al 10%.

Indicador 18. Percepción positiva de confianza de la comunidad hacia el Estado: al 2015 la meta es del 60%.

Nota: mientras la Gobernación formula e implementa “el índice de seguridad integral” que se considera una buena propuesta, es necesario exponer en el plan las siguientes tasas con sus líneas base y metas al 2015: tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, tasa de secuestros, de ataques terroristas, de desplazamiento forzado, de expansión territorial del microtráfico, presencia de actores armados ilegales en Antioquia, de cultivos ilícitos, de accidentalidad vial, de menores reclutados, de víctimas, de violencia intrafamiliar, de hurtos.

LÍNEA ESTRATÉGICA 4. INCLUSIÓN SOCIAL

Indicador 19. Cobertura de aseguramiento en salud: al 2015 se espera tener el 95%.

Indicador 20. Mortalidad materna (causas directas): al 2015 la meta de 29, tasa por 100.000 nacidos vivos. (*).

Indicador 21. Mortalidad en menores 1 año: al 2015 meta de 6,7 tasa por 1000 nacidos vivos.

Indicador 22. Mortalidad menores de 5 años: al 2015 lograr reducir a 117,1 tasa por 100.000 habitantes. (*).

Indicador 23. Mortalidad por cáncer de cuello uterino: al 2015 meta de 5,2, tasa por 100.000 habitantes.

Indicador 24. Mortalidad por infarto agudo del miocardio: al 2015 meta de 60,3, tasa por 100.000 habitantes. (*).

Indicador 25. Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años: al 2015 reducir al 1,4 tasa por cada 100.000 niños menores de 5 años. (**).

Indicador 26. Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años: al 2015 la meta registra una tasa del 11%. (*).

Indicador 27. Prevalencia de desnutrición aguda en menores de 5 años: al 2015 meta del 2%.

Indicador 28. Percepción de inseguridad alimentaria en hogares: al 2015 se propone una meta del 50%. (*).

Indicador 29. Viviendas con agua potable: al 2015 un crecimiento en el 5,36%. (*)

Indicador 30. Viviendas con alcantarillado: al 2015 un crecimiento en el 4,56%. (*)

Indicador 31. Municipios fortalecidos en el manejo integral de residuos sólidos: al 2015 un crecimiento del 54%.

Indicador 32. Antioquia con energía e iluminada: al 2015 se propone crecimiento en un 5,5%.

Indicador 33. Municipios con modelos empresariales implementados: al 2015 un crecimiento del 49,39%.

Indicador 34. Cobertura de entidades vigiladas en el Departamento de Antioquia (entidades sin ánimo de lucro): al 2015 se propone la meta del 45,6%.

Indicador 35. Mujeres impactadas con los programas desarrollados por las diferentes dependencias de la Gobernación de Antioquia: al 2015 se traza una meta del 30%.

Indicador 36. Mujeres de 14 a 49 años impactadas con el programa “Mujeres superando brechas de género”: al 2015 se espera una meta del 15%.

Indicador 37. Concejos con mínimo 30% de mujeres electas: al 2015 se espera que 38 concejos municipales tenga en su composición el 30% de mujeres o concejalas.

Indicador 38. Familias apoyadas para facilitar el acceso a red unidos: al 2015 materializar una meta de 180.000 familias beneficiadas.

Nota: la medición de la “participación para el desarrollo” debe definir un indicador tipo “nivel o percepción” a través de encuestas.

La medición de las políticas públicas de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos debe darse desde la transversalidad y desde el logro de los objetivos consensuados y definidos en la planeación e implementación de la política pública. Propuestas como el “índice de desarrollo juvenil” deben ser respaldadas. Recordar finalmente que las políticas públicas son mecanismos de resolución de problemas.

LÍNEA ESTRATÉGICA 5. ANTIOQUIA ES VERDE Y SOSTENIBLE

Indicador 39. Aporte a la disminución del déficit cuantitativo de vivienda de Antioquia a 2011: al 2015 se espera una contribución adicional del 19%. (*). (****).

Indicador 40. Aporte a la disminución del déficit cualitativo de vivienda de Antioquia a 2011: la meta al 2015 es aportar con el 25% en la disminución durante el cuatrienio. (*). (****).

Indicador 41. Proyectos de pavimentación en la red vial secundaria (RVS) cofinanciados por valorización: al 2015 la meta es materializar 6 proyectos nuevos por valorización.

Indicador 42. Vías pavimentadas de la RVS en buen y regular estado: al 2015 la meta total es tener el 38% de la RVS pavimentada en buen y regular estado. (*).

Indicador 43. Proyecto Autopistas para la prosperidad: al 2015 meta de avance del 20% en su construcción.

Indicador 44. Vías nuevas, mejoradas y/o rehabilitadas financiadas por el Gobierno Nacional: al 2015 tener 150 kilómetros adicionales.

Indicador 45. Vías de la RVS pavimentadas: al 2015 la meta es de 24,5 kilómetros nuevos. (*).

Indicador 46. Vías terciarias intervenidas por sistema de cofinanciación: al 2015 la meta es de 890 kilómetros, el 6,5% de la red total. (*).

Nota: el documento no exhibe las metas definidas en el “Pacto verde”. Tampoco indica lo que representan la adquisición y/o conservación de 4.133 hectáreas frente a 406 microcuencas que se encuentran claramente amenazadas poniendo en peligro el abastecimiento de agua. La propuesta programática en relación con el sector agropecuario no permite ser medida con indicadores de resultado al año 2015. Preocupante la situación de la red vial secundaria pavimentada y en afirmado. Las vías pavimentadas son un activo que el departamento tiene pero que se viene depreciando de manera acelerada. Hoy los precios promedios de kilómetro pavimentado es del orden de los \$2.000 millones/kilómetro, contando con buenas condiciones técnicas, climáticas y de seguridad en su construcción.

LÍNEA ESTRATÉGICA 6. PROYECTO INTEGRAL REGIONAL PARA URABÁ

Se aplican todos los indicadores enunciados anteriormente, pero analizados e implementados en sus líneas base y meta del cuatrienio 2012-2015 en relación directa y específica con la realidad de la subregión de Urabá. El componente “el mar como eje del desarrollo económico y competitividad” tal como está presentado no permite hoy definirle indicadores de resultado al año 2015, al menos en los programas “proyección nacional e internacional” y “promoción de actividades económicas”.

LÍNEA ESTRATÉGICA 7. ANTIOQUIA SIN FRONTERAS

Indicador 47. Atracción de inversión y transferencia de conocimiento para el desarrollo de las regiones de Antioquia: se acepta como indicador de resultado para un primer momento la meta de “10 programas y proyectos del plan de desarrollo que contarán con inversión y/o cooperación extranjera”.

Indicador 48. Esquemas asociativos territoriales gestionados: al 2015 se plantea la meta de cuatro. Igual comentario: reconocerse como indicador de resultado para un primer momento, pero lo que se espera son los resultados de los “contratos plan” o las “regiones de planificación y de gestión”, entre otros esquemas. Igual consideración sobre los “acuerdos sectoriales gestionados” y los “acuerdos supramunicipales”.

(*). Las metas de estos indicadores generan una gran preocupación: no se avanzará significativamente y en otros se corre el riesgo de retroceder. Por ejemplo, una tasa de analfabetismo en la población mayor de 15 años del 10% en Urabá, seguirá siendo alta al 2015 con el nivel de intervención propuesto en el proyecto de plan sobre 7.000 jóvenes y adultos. ¿Podrá ser “Antioquia la más educada” con tantos hombres y mujeres iletrados en el año 2015?

(**). No se pone en duda que en asunto de seguridad y convivencia la percepción es un parámetro importante de medición. Pero si se acompaña de tasas cuantitativas más integral y contundente será el análisis y las acciones a emprender.

(***). Insistir en que una línea base del año 2009 ya no es admisible. MANA tiene resultados diferentes de los últimos años que deben gestionar para su validación.

(****). Debe revisarse la línea base. Por ejemplo, el déficit cuantitativo de vivienda en la subregión del Oriente, es muchísimo mayor a 2.250 unidades. Diferenciar los proyectos en ejecución de los proyectos nuevos. Incluir el porcentaje de nuevos hogares que se conformarán en Antioquia durante el cuatrienio y que demandarán vivienda de interés social.

UNA PRIMERA CONCLUSIÓN: la precariedad de los recursos financieros que apalancan el proyecto de plan de desarrollo departamental 2012-2015 no permitirá avances significativos en la solución del principal problema, punto de partida del proyecto de plan, de las desigualdades personales y subregionales. Se corre el riesgo de crecer en desigualdad. El principio de la solución debe partir del reconocimiento, del aceptar esta oprobiosa realidad, y hacer la convocatoria a todos los sectores y estamentos: gobierno nacional, gobiernos municipales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc. para que la gestión de apalancamiento permita significativos alcances en las metas y en los resultados y por consiguiente en la calidad de vida de los antioqueños y antioqueñas.

ANEXO C. Algunas expresiones ilustrativas que complementan el análisis al Plan de Desarrollo

- ✓ El hecho de que el 100% de los municipios tengan acceso a herramientas de transparencia y gestión, esa circunstancia no permite evaluar el nivel de transparencia municipal. Mucho menos sus niveles de eficiencia y eficacia.
- ✓ No está claro en el Plan cómo se medirá la eficacia de la Gobernación. Sí la medición de la eficiencia.
- ✓ La renovación tecnológica de las TIC en el departamento de Antioquia, ¿cómo mejorará los niveles de eficiencia y del servicio?
- ✓ La legalidad en la escuela no se mide con unos gobiernos escolares certificados por la Gobernación de Antioquia como promotores de la cultura de la legalidad.
- ✓ Los pactos públicos-privados por la legalidad y la transparencia suscritos y en marcha en regiones del Departamento, no permiten medir la legalidad en los negocios.
- ✓ Grupos y actores fortalecidos en legalidad ambiental (81), no permiten concluir sobre los reales niveles de legalidad ambiental obtenidos.
- ✓ Las escuelas de maestros, maestras y directivos docentes funcionando, nada indican sobre la real mejora en la formación y el desempeño de los docentes.
- ✓ La línea 3. Antioquia es segura y previene la violencia, debe medir separadamente la seguridad de la convivencia.
- ✓ Los logros en el acceso a la justicia no se miden con “municipios fortalecidos en su capacidad de acción para la prestación de servicios de justicia formal y de justicia cercana al ciudadano”.
- ✓ Igual para la medición de avances en la salvaguarda de los derechos humanos. Hay que medir su evolución real durante el cuatrienio.
- ✓ 16.932 viviendas nuevas con agua potable; 16.932 viviendas nuevas con alcantarillado o 17.040 viviendas nuevas con energía, no permiten determinar el verdadero alcance del programa y sus efectos en los déficits reales.
- ✓ Comentario similar para medir la gestión en el manejo integral de residuos sólidos.

- ✓ Los resultados de la alianza de Antioquia por la equidad no se mide con “alianzas público-privadas concertadas para la innovación social”.
- ✓ Los verdaderos resultados de las políticas públicas se advierten en los objetivos que acompañan los planes de acción que las implementan. Esos objetivos deben ser el referente.
- ✓ Jóvenes líderes promovidos por la Gobernación de Antioquia que aportan acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de sus comunidades, no es un indicador de resultado para medir los niveles de desarrollo juvenil.
- ✓ Expresar que se logran municipios con políticas públicas de envejecimiento y vejez implementada no mide los logros en el mejoramiento de la calidad de vida de esta población. Enunciemos mejor los objetivos que se esperan lograr, fruto de la implementación de la política pública.
- ✓ Que el 30% de las mujeres serán “impactadas” con los programas desarrollados por las diferentes dependencias de la Gobernación de Antioquia. ¿Qué significa “mujeres impactadas”?
- ✓ Igual pregunta para el programa “mujeres superando brechas de género”.
- ✓ ¿Cómo evaluar los avances reales durante el cuatrienio 2012-2015 en la situación de la población indígena antioqueña, solamente expresando “planes o programas para los pueblos indígenas concertados”?
- ✓ Igual inquietud para la medición de la atención efectiva a la población con discapacidad con el indicador de resultado, “municipios que implementan la política pública de discapacidad”. ¿Cuáles son los objetivos que se buscan con la implementación?
- ✓ Adquirir y conservar unas hectáreas no permite medir adecuadamente la gestión integral del recurso hídrico.
- ✓ Productores adecuando el uso de la tierra no permite definir el alcance del programa de mitigación del impacto por inadecuado uso de suelos.
- ✓ ¿Cómo se medirá el programa Antioquia conectada: infraestructura para la integración y competitividad de Antioquia, si en el documento del Plan aprobado no está acompañado del indicador de resultado?
- ✓ Expresar “municipios beneficiados con proyectos de infraestructura” no mide los verdaderos niveles de avance en la infraestructura para el desarrollo sostenible de las comunidades locales.

- ✓ El gran número de programas de la línea 6. Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, al no presentar indicadores de resultado, dificultan la real medición de su ejecución. No es comprensible esta situación en una línea estratégica que ha generado tantas expectativas.
- ✓ La internacionalización de Antioquia no se mide con “empresas instaladas con base y operación en Antioquia”.
- ✓ La Alianza Medellín-Antioquia no ha clarificado sus verdaderos alcances, mucho menos sus indicadores de resultado.