PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO 2021-2032

DOCUMENTO PRELIMINAR VERSIÓN 1

NOTA el presente documento se considera preliminar, no contiene todos los temas estudiados a la fecha y no ha pasado por corrección de estilo

PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO 2021-2032

BORRADOR

Según lo establece la Ley 1625 de 2013, El PIDM es un,

"Marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción. Este marco constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos"

PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO 2021-2032

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

JUNTA DIRECTIVA

Daniel Quintero Calle
Alcalde de Medellín
Presidente Junta Metropolitana

Edgar Augusto Gallego Arias
Alcalde de Barbosa

Diego Armando Agudelo Torres
Alcalde de Girardota

Héctor Augusto Monsalve Restrepo
Alcalde de Copacabana

Óscar Andrés Pérez Muñoz
Alcalde de Bello

José Fernando Escobar Estrada
Alcalde de Itagüí

Braulio Alonso Espinoza Márquez
Alcalde de Envigado

Santiago Montoya Montoya
Alcalde de Sabaneta

Juan Sebastián Abad Betancur
Alcalde de La Estrella

Mauricio Cano Carmona
Alcalde de Caldas

BORRADOR

Juan David Bustamante Bustamante
Representante concejos municipales

Claudia Andrea García Loboguerrero
Delegada Directora Planeación Departamental

Luis Carlos Hernández Castro
Concejal de Medellín

Hernán Antonio Alzate Díaz
Representante de las ESAL ambientales

Daniel Andrés Palacios Martínez
Delegado Dirección de Gobierno y Gestión Territorial Ministerio del Interior

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

Juan David Palacio Cardona
Director

Carmen Elvira Zapata Rincón
Secretaria General

Ana María Roldán Ortiz
Subdirectora Ambiental

Álvaro Alonso Villada García
Subdirector Administrativo y Financiero

Andrés Felipe Álvarez Grajales
Subdirector Planeación Integral

Jhonattan Hernández Loaiza
Subdirector de Movilidad

Laura Alcaraz García
Subdirectora de Seguridad y Convivencia

María Camila Salcedo Soto
Subdirectora de Proyectos

Pablo Marcelo Maturana Guzmán
Subdirector Cooperación y Convenios

BORRADOR

CONTENIDO

Listado de tablas 6

Listado de ilustraciones 7

Presentación 9

Introducción 9

Capítulo 1. Ruta metodológica del PIDM 9

1.1 Enfoque metodológico general de la construcción técnica del PIDM 9

1.2 Desarrollo metodológico 12

1.3 Ruta metodológica 13

1.3 Etapas, procesos, y procedimientos para la construcción del PIDM 2021-2032 15

1.3.1 Ruta metodológica marco general 17

1.3.2 Ruta metodológica para la construcción del capítulo del contexto 27

1.3.3 Ruta metodológica general para la construcción del marco conceptual 28

Capítulo 2. Antecedentes y Contexto 31

2.1. Aporte del PIDM al avance de las agendas globales 31

2.1.1. Antecedentes de la agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Declaración del Milenio 31

2.1.2 la Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible 34

2.1.3 El PIDM *metrópoli* 2008 – 2020 y el PEMOT. Avances hacia los ODS, en función de su visión y objetivos metropolitanos 52

2.1.4 Conferencia de Las Partes (COP). Cambio Climático y Biodiversidad 56

2.1.5 Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 62

BORRADOR

2.1.6 La Nueva Agenda Urbana 64

2.1.7 Derechos humanos y agendas globales de desarrollo sostenible 67

3 Elementos conceptuales del PIDM 77

3.1. Desarrollo y desarrollo territorial 77

3.2. Planeación estratégica y prospectiva territorial 86

3.3. Resiliencia, adaptación, y transiciones socioecológicas 90

3.4. Gobernabilidad y gobernanza 95

3.4.1 Gobernabilidad o el ejercicio del poder legítimo, representativo y eficaz 96

3.4.2 Gobernanza y metagobernanza 98

3.5 Planeación integral del desarrollo metropolitano y territorios inteligentes 102

3.5.1 Planeación Integral del Desarrollo Metropolitano con enfoque de gobernanza 102

3.5.2 Territorios inteligentes 103

3.6. A manera de conclusión 105

4 Diagnóstico Estratégico del PIDM 108

4.1 Construcción de líneas de análisis para el Diagnóstico 109

4.2. Sintaxis de los factores relevantes en las líneas de análisis 112

4.3 Factores relevantes 121

Bibliografía (inicial) 137

Anexos (inicial) 140

BORRADOR

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Ruta metodológica PIDM 13
Tabla 2 Inventario documental para la construcción del PIDM, 2021-2032 22
Tabla 3 Avances de la Agenda por país 38
Tabla 4 Control de avances OSD, 2019 40
Tabla 5 Descripción de los nuevos factores relevantes 121

BORRADOR

LISTADO DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Desarrollo Metodológico 12
Ilustración 2. Fases, proceso y procedimiento. PIDM. 15
Ilustración 3. Que es el PIDM 18
Ilustración 4. Acuerdos técnicos iniciales para la construcción del PIDM 19
Ilustración 5. Insumos y capacidades institucionales para enfrentar el PIDM 20
Ilustración 6. Periodos de la línea de tiempo. PIDM 23
Ilustración 7 Línea de tiempo. Dimensión Planeación 24
Ilustración 8. Ruta de construcción de los factores relevantes 27
Ilustración 9. Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM 32
Ilustración 10 Temas o ejes de acción – ODM 32
Ilustración 11 Compromisos y metas de Colombia – ODM, 2015 33
ilustración 12 Transición de ODM a ODS. 35
Ilustración 13 Puntaje promedio alcanzado por la región en cada uno de los 17 ODS, 2019 37
Ilustración 14 ODS de mayor avance en la región, 2019 37
Ilustración 15 ODS de mayor rezago en la región, 2019 38
Ilustración 16 Relacionamiento de los ODS con el enfoque estratégico de Crecimiento Verde, para Colombia 44
Ilustración 17 Planes territoriales de desarrollo – inclusión ODS 46
Ilustración 18. Eje 1 Sostenibilidad ambiental 49
Ilustración 19 Eje Sinergias Territoriales 50
Ilustración 20 Eje 3 Conectividad física y virtual 51
Ilustración 21 objetivos metropolitanos PIDM metrópoli 2008 – 2020 53
Ilustración 22 PEMOT comprometido con los ODS. 55
Ilustración 23 Plan de Gestión 2020-2023 y PEMOT comparten compromisos en 7 ODS 56

BORRADOR

Ilustración 24 Cronología COP más relevantes 58
Ilustración 25 línea de tiempo 1989 al 2015, evolución de los Marcos y estrategias Internacionales para la reducción de desastres 62
Ilustración 26 Ejes estructurales - Prioridades de Acción 63
Ilustración 27 Línea de tiempo Conferencia Hábitat I, II y III 65
Ilustración 28 Principales mensajes sobre derechos humanos y cambio climático 69
Ilustración 29 Relación de los Acuerdos de Paz de Colombia con los ODS 73
Ilustración 30 línea de tiempo de las Agendas Globales y compromisos internacionales 75
Ilustración 31 relaciones ecosistémicas entre Agendas y compromisos con grupos de interés del Área Metropolitana del Valle de Aburrá 76
Ilustración 32. Síntesis elementos conceptuales 107
Ilustración 33. Propuesta inicial de líneas de análisis. Momento 1 109
Ilustración 34. Líneas de análisis y temas analíticos. PIDM 110
Ilustración 35. Proceso de construcción factores relevantes. Diagnóstico estratégico 112
Ilustración 36. Propuesta de estructura jerárquica de sintaxis Interpretativa 114
Ilustración 37. Línea 1 Agendas globales 115
Ilustración 38. Línea 2 Competitividad sistémica y sostenibilidad territorial 115
Ilustración 39. Línea 3 Desarrollo Social Integral 116
Ilustración 40. Relación de la línea 3 Desarrollo Social integral con 5 líneas de análisis 116
Ilustración 41. Línea 4 Gestión sistémica ambiental 117
Ilustración 42. Línea 5 Gobernanza, gobernabilidad y metagobernanza 118
Ilustración 43. Línea 6 Ordenamiento e integración territorial 119
Ilustración 44. Relacionamiento de la línea 6 Ordenamiento e integración territorial con las 5 líneas de análisis 120

BORRADOR

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. RUTA METODOLÓGICA DEL PIDM

1.1 Enfoque metodológico general de la construcción técnica del PIDM

BORRADOR

La construcción del PIDM 2021 -2032 se abordó desde un enfoque prospectivo – estratégico. La prospectiva en el contexto del Área Metropolitana del Valle de Aburrá es una disciplina, que tiene como objeto de estudio los posibles futuros del desarrollo de ésta y se caracteriza por dos elementos: el primero, su carácter intelectual para concebir las transformaciones del desarrollo metropolitano, soportadas en enfoques sistémicos, holísticos y de largo plazo y para la realización de los procesos de intervención, buscando articular el desarrollo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá con las demás dinámicas locales, regionales, nacionales y globales; y el segundo, que proporciona la implementación de diferentes técnicas y herramientas que se caracterizan por ser de carácter participativo y de construcción social a través de la generación de sinergias, cooperación, redes, asociación y voluntades colectivas.

Desde este sentido, permite unir voluntades de los diferentes actores, con el fin de generar convergencia entre los mismos, teniendo en cuenta las posiciones políticas, económicas y sociales que puedan tener, en búsqueda de construir una visión compartida de futuro, cimentada en valores, que orienta el quehacer estratégico, fundamentando así la razón de ser del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y su desarrollo.

Los procesos de intervención con enfoque prospectivo buscan contribuir a respuestas de preguntas que la sociedad se está haciendo en cuanto al desarrollo de los territorios. Como disciplina, brinda técnicas que permiten de alguna manera visualizar modelos de desarrollo integral en el futuro, mediante un ejercicio de reflexión y construcción colectiva con los actores que inciden en éste.

Desde el punto de vista epistemológico la disciplina destaca los siguientes aspectos:

- ***El análisis de temporalidades***. A partir del pasado, el presente y el futuro siempre en la búsqueda de las posibilidades del desarrollo metropolitano a futuro. El pasado, es un generador de acumulados que explican en gran medida la situación del presente y el futuro, será el resultado de las decisiones - acciones que se adopten desde el hoy.
- ***La relación futuro – presente.*** El futuro posible y apuesta del desarrollo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá es el orientador de las acciones que se aborden desde el presente, es decir el futuro determina el presente.
- ***El desarrollo es integral e integrado***. El abordaje del desarrollo metropolitano requiere que el tratamiento de los enfoques sea de carácter integral y las dimensiones se realicen desde comprensiones integradas.
- ***El cambio y la incertidumbre*** *son los aspectos vitales para el análisis*. Los factores relevantes que se identifican en el análisis del desarrollo metropolitano son fenómenos de carácter variable, con niveles de certeza e incertidumbre, desde una mirada de criticidad, son los componentes que determina el análisis de las posibilidades de futuro.
- ***El pensamiento sistémico, paradigma de análisis relacional.*** Es la mirada sistémica que permite realizar un análisis estructural, la que orienta las valoraciones de las relaciones de poder y claves en el desarrollo, de los distintos componentes, que incorporan el todo, y se dinamizan a través de fuerzas que incorporan o expulsan,

BORRADOR

dependiendo de su comportamiento en lo relacional y en sus procesos transformadores.

- ***El actor social en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es el constructor del futuro.*** Éste mediante la voluntad, acción e inteligencia es el generador del proceso de transformación que se expresan en el futuro.
- ***El futuro es una multiplicidad de posibilidades.*** La forma como se desate presenta diferentes posibilidades, que presentan distintas probabilidades, las cuales a su vez requieren de decisiones muy marcadas por el anhelo estratégico para la construcción desde hoy.
- ***La estrategia es la manera como se construyen el escenario apuesta.*** Estas estrategias son de orden relacional, de articulación, que apuntan a cerrar la brecha existente entre el futuro deseado y el presente emergente.
- ***La gestión es un derivado de la apuesta estratégica.*** El modelo de gestión es aquel que permite la construcción de la apuesta estratégica del PIDM a través del establecimiento de un sistema de gobernanza en donde se involucran los actores.
- ***El sistema de vigilancia e inteligencia.*** Se convierte en la clave para ganar los niveles de flexibilidad que poseen los planes de desarrollo.

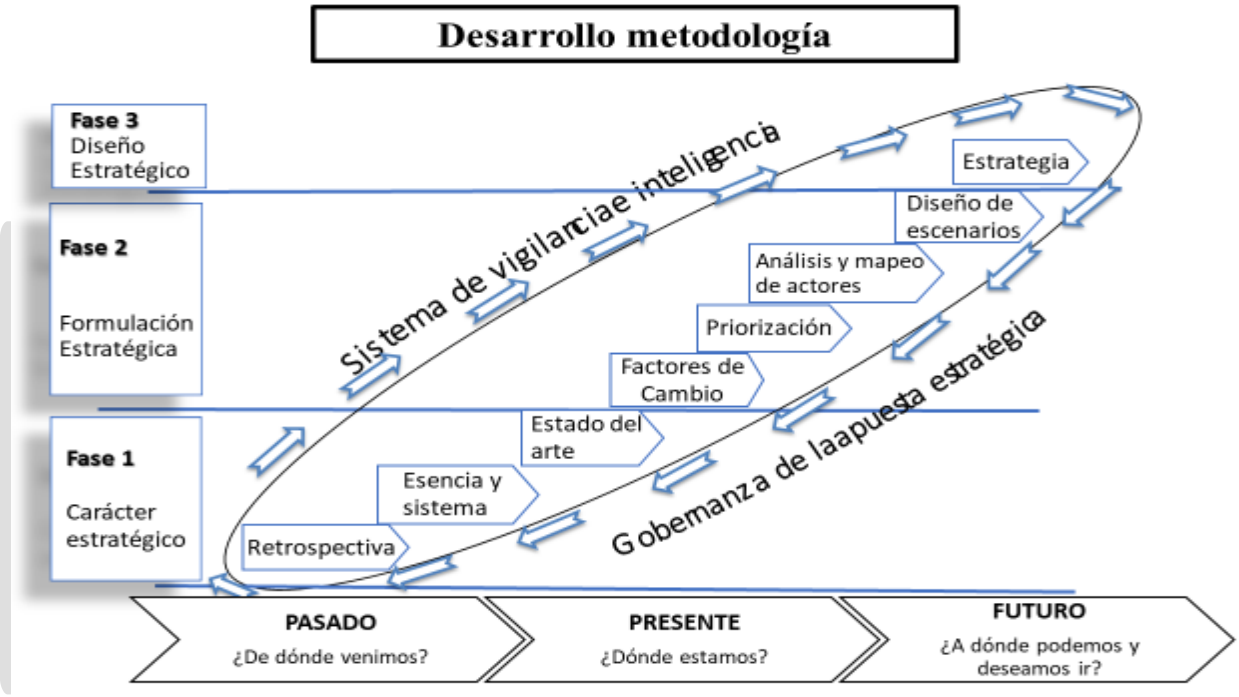
BORRADOR

Desde esta comprensión básica de la disciplina prospectiva nos aprestamos al tratamiento metodológico aplicado al PIDM.

A continuación, se hará un abordaje de la forma como se desarrolla la metodología prospectiva para el análisis, con el propósito de diseñar los posibles escenarios que servirán de base para la construcción del PIDM. Para una mejor comprensión, se muestra una ilustración de la metodología prospectiva, la elaboración de una ruta metodológica, que busca responder los aspectos que se requieren en su construcción; y finalmente la manera como se implementó a través de toda la extensión del PIDM.

1.2 Desarrollo metodológico

Ilustración 1. Desarrollo Metodológico



Fuente: Elaboración Propia

Dando respuesta a los componentes epistemológicos anotados, se desarrolla toda la metodología que se describe de manera general y específica a continuación:

Desde lo genérico se analiza el pasado para buscar aspectos estructurantes del desarrollo metropolitano, que servirán de soporte para la exploración de los futuros posibles. De igual manera, se realiza un análisis del presente en clave de cambio de relevancia estratégica con el fin de identificar, definir y caracterizar las líneas de análisis y factores relevantes que emergen en el análisis y que constituyen la base para priorizar de manera estructural cuáles

son sus roles en la futura dirección estratégica; finalmente del futuro a través de los escenarios y la definición de la apuesta de futuro que es la base para el diseño estratégico del PIDM. Lo anterior se desarrolla en tres fases caracterización, formulación y diseño estratégico

Desde la primera fase denominada Caracterización Estratégica, se aborda el ejercicio retrospectivo que apunta a identificar los acumulados que se poseen en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para abordar el reto del desarrollo, se determina la esencia del PIDM y sus relaciones para cerrar con un análisis del estado del arte, léase presente, haciendo énfasis en el cambio.

BORRADOR

La fase segunda denominada Formulación Estratégica, se orienta a la identificación y caracterización de factores relevantes para luego de un tratamiento sistémico que soporta el análisis estructural, determinar las prioridades y la configuración de líneas estratégicas que soportaran el sistema estratégico, recoge la construcción de los escenarios y el correspondiente Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con sus líneas estratégicas.

Finalmente, en la **última fase de Diseño Estratégico** con base en los escenarios y líneas estratégicas se desarrolla los propósitos, definición de programas, proyectos, metas e indicadores, todos como insumos para los planes de gestión y los planes plurianuales, lo cual se desarrolla a través de la siguiente ruta metodológica.

1.3 Ruta metodológica

Tabla 1. Ruta metodológica PIDM

N°	INTERROGANTE	METODOLOGÍAS	PRODUCTOS
Fase 1 Caracterización estratégica			
RETROSPECTIVA			

N°	INTERROGANTE	METODOLOGÍAS	PRODUCTOS
1	¿Cuáles son los acumulados del Área Metropolitana del Valle de Aburrá?	Línea del tiempo de los diferentes estudios y planes	Análisis retrospectivo periodo 1985-2015 capítulo de contexto y antecedentes
ESTADO DEL ARTE			
2	¿Qué información explica el comportamiento estratégico actual de los factores relevantes?	Línea del tiempo de los diferentes estudios y planes	Situación presente - periodo 2015-2020 Capítulo de Diagnóstico Estratégico
Fase 2 Formulación estratégica			
FACTORES RELEVANTES			
3	¿Qué factores relevantes explican a futuro el desarrollo metropolitano?	Factores relevantes	Documento Posible Futuro periodo 2020-2050 Capítulo Prospectivo
PRIORIZACION DE FACTORES RELEVANTES			
4	¿De todos los factores relevantes identificados cuales consideran son los que explicaran el desarrollo estratégico?	Análisis estructural.	Documento de identificación de factores claves y su sintaxis dentro de la línea de análisis Capítulo Prospectivo
ANALISIS Y MAPEO DE ACTORES			
5	¿De los factores considerados más estratégicos cuales son los actores con los cuales necesitamos realizar alianzas?	Mactor	Documento de política de alianzas
DISEÑO DE ESCENARIOS			

BORRADOR

N°	INTERROGANTE	METODOLOGÍAS	PRODUCTOS
6	¿Caracterice los escenarios?	Construcción de Escenarios	Documento de escenarios Capítulo Prospectivo
Fase 3 Diseño- estratégico			
DISEÑO ESTRATEGICO			
7	¿Cuál es plan de desarrollo?	Líneas estratégicas, objetivos de líneas, programas, proyectos, metas, indicadores, plan plurianual.	Capítulo Estratégico

Fuente: Elaboración propia.

BORRADOR

1.3 Etapas, procesos, y procedimientos para la construcción del PIDM 2021-2032

El desarrollo de la metodología se vivirá en cuatro grandes momentos. El primero se enmarca en el proceso metodológico inscrito en el marco general al cual le corresponden, los primeros capítulos del Plan; el segundo, la identificación de los acumulados asociado a la fase 1 de caracterización estratégica, retrospectiva y estado del arte; Al tercero le corresponde la fase 2, asociado a la formulación estratégica y, finalmente, la construcción de una fase estratégica y programática. Esto se muestra a continuación.

Ilustración 2. Fases, proceso y procedimiento. PIDM.

No	FASES/ETAPAS	PROCESO	PROCEDIMIENTO
1	**Marco general**	Contextualización Conceptualización	Con un grupo de expertos se elaboró el contexto que servirá de soporte para la construcción del PIDM.

No	FASES/ETAPAS	PROCESO	PROCEDIMIENTO
		Definición metodológica	Por parte del experto en prospectiva se elabora el documento metodológico guía para abordar el proceso.
2	**Fase 1** Análisis de acumulados	Análisis retrospectivo. Estado del arte	Se trabaja con diferentes documentos estratégicos para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, así como se integra en la revisión de planes y estudios de las diferentes escalas de planificación, en la escala global con las diferentes agendas, escala nacional con el Plan Nacional de Desarrollo, documentos CONPES, estudios del DNP asociados a las diferentes misiones; en la escala regional, el Plan de Desarrollo Departamental, planes de gestión y acción de las CAR, y a nivel municipal los planes de desarrollo de los municipios socios y planes estratégicos, para identificar los acumulados que se expresan en líneas de análisis y temáticas asociadas a los factores relevantes.
3	**Fase 2** Formulación estratégica	Identificación de factores relevantes	Se identifican, definen y caracterizan los factores relevantes desde la temporalidad pasado, presente y futuro; y se construye la sintaxis lógica de las líneas de análisis y los factores relevantes. Este proceso se desarrolla con expertos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
		Priorización de factores relevantes	Se realiza un análisis estructural soportada en la técnica de MIC–MAC por parte de los expertos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para el análisis sistémico y estratégico de los factores relevantes e identificar las relaciones que se dan para la construcción del sistema estratégico.
		Determinación de líneas estratégicas	Se construyen las líneas estratégicas que servirán de base para el PIDM

BORRADOR

No	FASES/ETAPAS	PROCESO	PROCEDIMIENTO
4	**Fase 3** Diseño estratégico y programático	Análisis de actores	Se analizan los actores desde sus relaciones de poder y su posición ante los retos que surgen de las líneas estratégicas, apoyados en la herramienta de Mactor y de esta manera construir la política de alianzas.
		Diseño de escenarios y elección de escenario apuesta	Con las líneas estratégicas definidas, sus retos, el análisis de actores, la temporalidad definida y el complemento de trayectorias, se determinan los posibles escenarios y se define cuál sería el escenario apuesta del PIDM.
		Líneas estratégicas	Se construyen en toda su extensión las líneas estratégicas.
		Programas y proyectos	Se determinan los diferentes programas y proyectos para el PIDM.
		Metas e indicadores	Se establecen los insumos para el seguimiento desde las metas y los indicadores.
		Plan plurianual.	Se construye el plan plurianual.

Fuente: Elaboración propia.

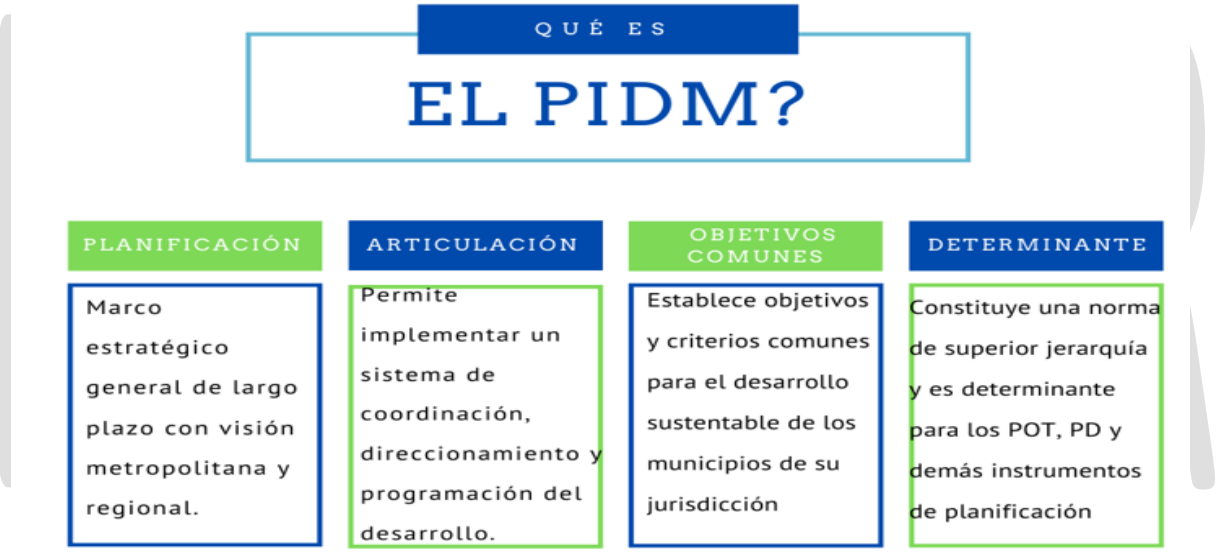
BORRADOR

1.3.1 Ruta metodológica marco general

Para la construcción del Plan se partió de una hoja de ruta basada en una propuesta de contenidos, alcances y productos, y de la decisión de la alta dirección en el sentido de que la formulación del plan se debía hacer internamente capitalizando el conocimiento y la experiencia técnica basada en la participación en diferentes planes metropolitanos, así como la capacidad de gestión del personal técnico de la Entidad. Para ello se efectuó un trabajo previo con funcionarios de la Subdirección de Planificación Integral que han participado de otros ejercicios similares y cuentan con el conocimiento técnico y general, y con experiencia dentro de la Entidad.

En un primer momento, se revisaron y priorizaron los temas estratégicos que debía abordar el Plan con base en lo establecido en la Ley 1625 de 2013, referido a los contenidos del Plan; se optó, entonces, por un abordaje a partir de la estructura de capítulos y la definición de un responsable vinculado con la Entidad para liderar el desarrollo de cada capítulo de manera coherente y simultánea bajo el hilo conductor de la metodología planteada.

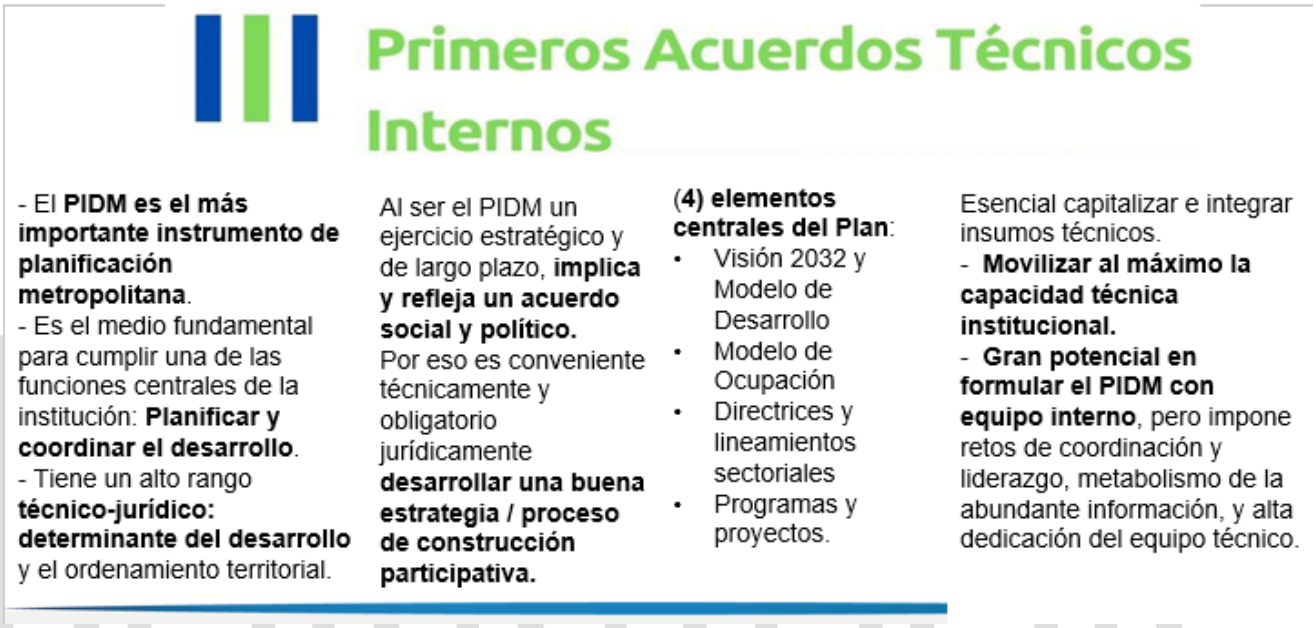
Ilustración 3. Que es el PIDM



Fuente: Elaboración propia

De la comprensión del Plan, sus contenidos, objetivos y el papel de determinante de superior jerarquía para los demás instrumentos de planificación, se llega a unos primeros acuerdos técnicos, que fueron el cimiento para la construcción del Plan, vigentes a todo lo largo del mismo. Dichos acuerdos se constituyeron en la hoja de ruta para avanzar con unos propósitos definidos.

Ilustración 4. Acuerdos técnicos iniciales para la construcción del PIDM



Fuente: Elaboración propia

En un segundo momento, y a la par de los acuerdos técnicos iniciales, se definió un equipo de trabajo idóneo denominado Equipo Base del PIDM, encargado de liderar y construir el Plan durante todas las etapas de formulación hasta su adopción. Este equipo cuenta con una dirección técnica a cargo del Subdirector de Planeación Integral y el Líder de Planeación Metropolitana e Institucional, asesores metodológicos y técnicos (3) y un personal vinculado por la Entidad que conforman el Comité Técnico de la Subdirección de Planificación Integral (5) de la cual se destaca el Líder de Educación y Cultura

El Comité Técnico, conformado por vinculados, tiene a su cargo la responsabilidad de liderar cada capítulo del Plan; ellos, con el apoyo de otros profesionales y contratistas, se encargarán de la construcción de los diferentes capítulos. Esta estructura de responsables está acompañada por los asesores temáticos y metodológicos designados por capítulo, los cuales

comparten la responsabilidad de orientar y liderar el desarrollo de cada capítulo del PIDM, con lo cual se obtiene una estructura de equipos basados en expertos temáticos para la construcción de los diferentes capítulos.

El equipo base cuenta con un proceso de seguimiento y validación ante el Subdirector de Planificación Integral que hace parte de la Dirección Técnica; este proceso se adelanta mediante reuniones semanales en las que se muestran los avances obtenidos, y se definen y ajustan los alcances y metas. Con este seguimiento y avance se presentan los resultados en las diferentes fases del Plan al Comité de Dirección y al director de la Entidad con el fin de recibir orientaciones estratégicas para la toma de decisiones más importantes dentro del proceso.

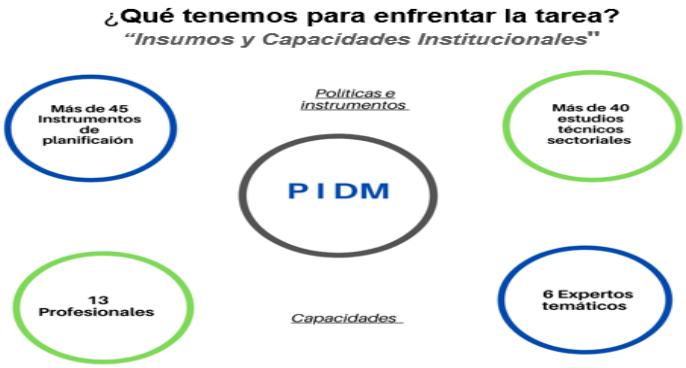
En un tercer momento, se desarrolla el proceso de participación y construcción social, política, empresarial y ciudadana, mediante la identificación y análisis de actores, que permitirá la construcción de consensos y acuerdos técnicos, sociales y políticos. La participación de actores estratégicos y sus aportes alimentarán las diferentes etapas para la generación de un Plan incluyente y participativo.

BORRADOR

1.3.1.1 Análisis retrospectivo y estado del arte

Esta construcción recoge la experiencia en la formulación del recién aprobado Plan de Gestión 2020-2023- Futuro Sostenible, al movilizar la capacidad técnica interna de la Entidad y al retomar los 45 instrumentos de Planificación y 40 estudios sectoriales priorizados, como parte d las capacidades institucionales con que contaba el AMVA para la fase inicial del PIDM.

Ilustración 5. Insumos y capacidades institucionales para enfrentar el PIDM



Fuente: Elaboración propia

BORRADOR

Posteriormente y basados en la priorización de los planes y estudios, revisado e incluidos en el Plan de Gestión 2020-2023 Futuro Sostenible, el equipo de planeación ubicó el acervo documental interno y externo realizados desde 1985 a la fecha -2020, lo cual constituyó el **inventario de 193 documentos** que dan cuenta de planes y estudios en las diferentes escalas de planificación.

Sobre esa base se procedió a hacer un ejercicio de selección de documentos prioritarios a la luz del PIDM. Lo primero fue clasificarlos por tipos de documentos y, en función de la línea del tiempo, por períodos; luego fueron ordenados por líneas de análisis y tema analítico, caracterizando la información disponible a la fecha.

Dentro de la priorización documental fue importante, además, considerar que dichos estudios y planes tuvieran los elementos necesarios para la construcción de la **retrospectiva, el diagnóstico estratégico y además los elementos de apuesta a futuro**, indispensables para la construcción de los escenarios y la formulación estratégica del PIDM. Finalmente, se tuvieron en cuenta **123 documentos** para cada una de las líneas de análisis fruto de la sistematización, de los cuales se evidencia que **38 documentos** son de carácter estratégico y prospectivo. A continuación, se muestra una tabla resumen a manera de bitácora del inventario de planes y su relación con las líneas de análisis del Plan.

Tabla 2 Inventario documental para la construcción del PIDM, 2021-2032

RELACIÓN DOCUMENTOS:	**193**
CATALOGADOS EN POSIBLES:	8
CATALOGADOS EN POSITIVOS:	26
CATALOGADOS EN PRIORITARIOS	89
CATALOGADOS COMO "NO" (NO SE INCLUYEN):	70
TOTAL DOCUMENTOS RELACIONADOS:	**193**
TOTAL DOCUMENTOS PARA ANÁLISIS	**123**
ANALISIS DOCUMENTAL	
DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS/PROSPECTIVOS:	**38**

RESUMEN DOCUMENTOS ANALIZADOS

	Estratégicos/ Prospectivos	Otros	Total Documentos
Línea Agendas Globales	4	3	7
Línea Competitividad Sistémica y Sostenibilidad Territorial	8	4	12
Línea Desarrollo Social Integral y Sostenible	1	12	13
Línea Gestión Sistémica Ambiental	5	41	46
Línea Gobernanza y Gobernabilidad	12	16	28
Línea Ordenamiento e Integración Territorial	8	9	17
	38	85	123

Fuente: Elaboración propia

De los diferentes documentos se destacan, en la escala municipal, los recientes planes de desarrollo de los municipios socios y planes estratégicos especialmente retomados del municipio núcleo; a escala regional se tomaron en cuenta los planes construidos por el departamento de Antioquia, incluido el Plan de Desarrollo Departamental Unidos por la vida 2020-2023, los planes de gestión ambiental y planes de acción de las corporaciones autónomas, así como diferentes estudios realizados, entre otros, por universidades; en la escala nacional se revisaron algunos documentos: el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, estudios del DNP como las misiones de Ciudad y Rural, estudios de competitividad, ciencia, tecnología e innovación, y en la escala internacional, las principales agendas internacionales, en cabeza de los ODS y las diferentes agendas con los compromisos y pactos que ha establecido Colombia en el logro de las metas y estudios en relación con la Pandemia del Covid19 y los fenómenos de escala planetaria que inciden localmente.

1.3.1.2 Construcción línea de tiempo

La línea de tiempo tiene 3 periodos hitos, así:

Ilustración 6. Periodos de la línea de tiempo. PIDM

Retrospectiva- Pasado	Situación actual. Presente	Posible futuro
1985-2014	2015-2020	2021-2050

Fuente: elaboración propia

BORRADOR

El Pasado aborda el ejercicio retrospectivo, **constituye** el **período de análisis entre 1985 – 2014.** Su énfasis es de carácter cuantitativo, sin omitir las valoraciones cualitativas. La búsqueda está orientada por la definición de la línea y la orientación y definición de los temas.

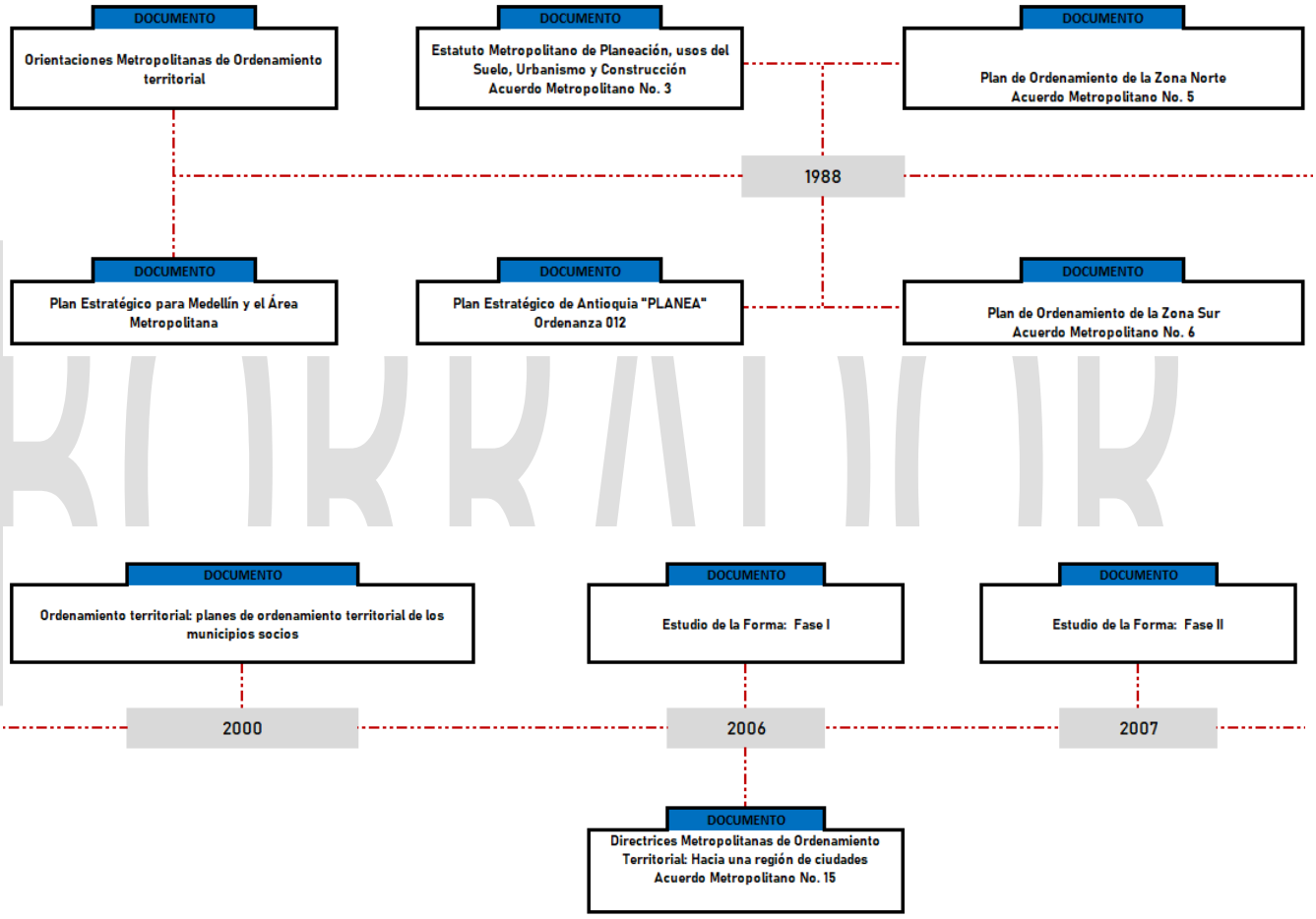
La Situación actual o Presente sobre la cual se elabora el diagnóstico estratégico.
Se caracteriza porque la información es relevante para explicar el comportamiento estratégico actual de la correspondiente temática a través del factor relevante. La información de soporte corresponde a un equilibrio entre datos cuantitativos y valoraciones cualitativas. **Constituye** el **período de análisis entre 2015 a 2020.**

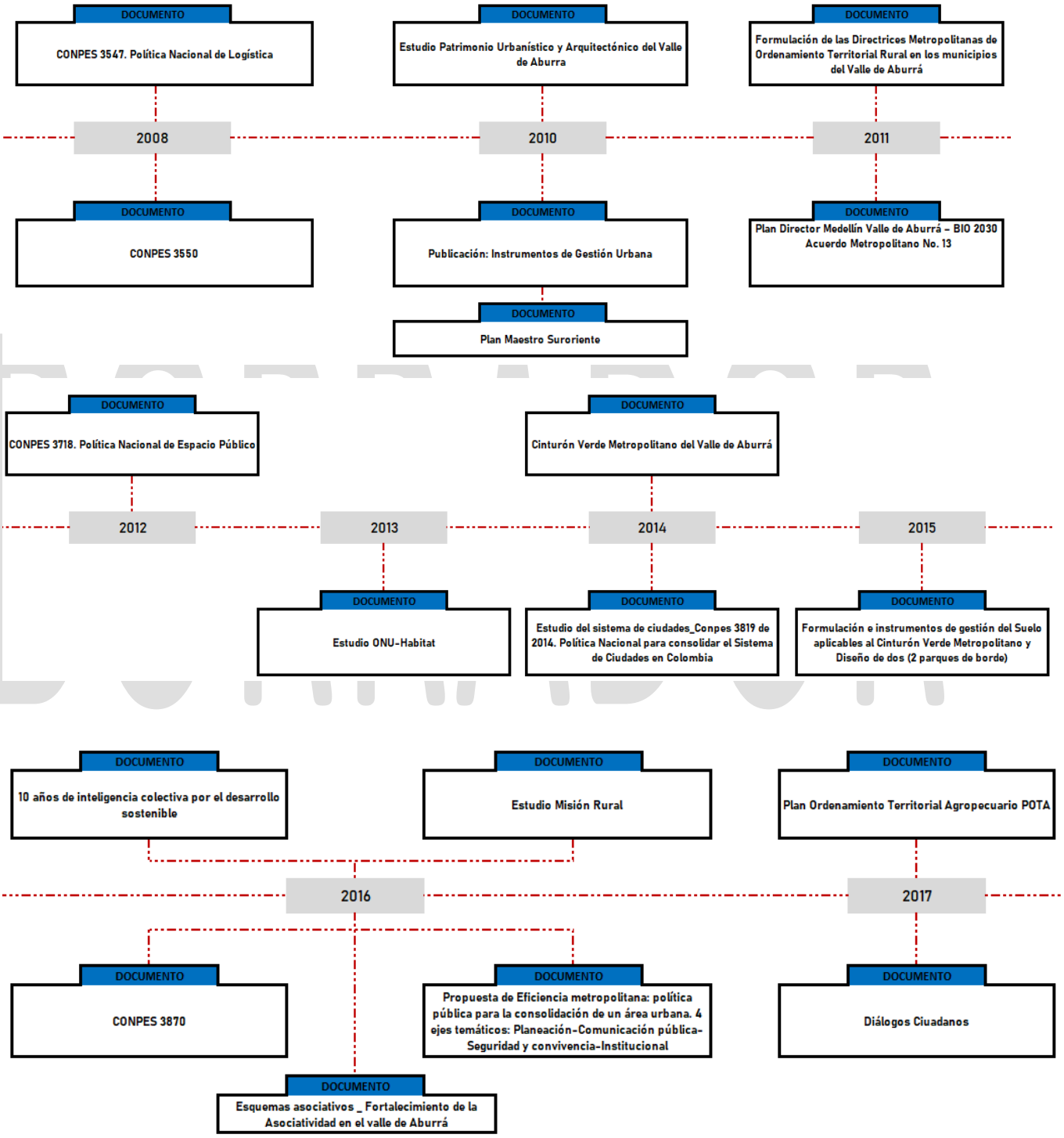
El Posible Futuro es utilizado para el ejercicio prospectivo.
Se caracteriza porque la información es relevante para explicar los posibles comportamientos futuros de la temática correspondiente a través del factor relevante, mediante valoraciones cualitativas con soportes cuantitativos. **Constituye** el **período de análisis entre 2021 a 2050.**

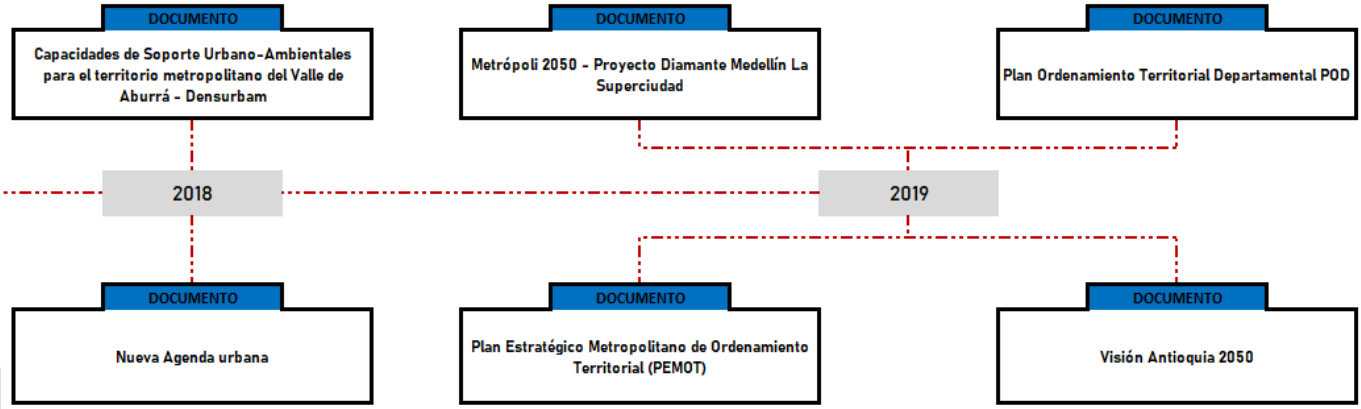
Con el conjunto de instrumentos se construye una línea de tiempo, que recoge principalmente los planes sectoriales; el detalle de la construcción de la línea de tiempo está en el Anexo 1.

A manera de ejemplo se incluye la línea de tiempo de los instrumentos y ejercicios de planeación:

Ilustración 7 Línea de tiempo. Dimensión Planeación




DOCUMENTO
CONPES 3547. Política Nacional de Logística
DOCUMENTO
Estudio Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del Valle de Aburra
DOCUMENTO
Formulación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural en los municipios del Valle de Aburrá
2008
2010
2011
DOCUMENTO
CONPES 3550
DOCUMENTO
Publicación: Instrumentos de Gestión Urbana
DOCUMENTO
Plan Director Medellín Valle de Aburrá – BIO 2030 Acuerdo Metropolitano No. 13
DOCUMENTO
Plan Maestro Suroriente
DOCUMENTO
CONPES 3718. Política Nacional de Espacio Público
DOCUMENTO
Cinturón Verde Metropolitano del Valle de Aburrá
2012
2013
2014
2015
DOCUMENTO
Estudio ONU-Habitat
DOCUMENTO
Estudio del sistema de ciudades_Conpes 3819 de 2014. Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia
DOCUMENTO
Formulación e instrumentos de gestión del Suelo aplicables al Cinturón Verde Metropolitano y Diseño de dos (2 parques de borde)
DOCUMENTO
10 años de inteligencia colectiva por el desarrollo sostenible
DOCUMENTO
Estudio Misión Rural
DOCUMENTO
Plan Ordenamiento Territorial Agropecuario POTA
2016
2017
DOCUMENTO
CONPES 3870
DOCUMENTO
Propuesta de Eficiencia metropolitana: política pública para la consolidación de un área urbana. 4 ejes temáticos: Planeación-Comunicación pública-Seguridad y convivencia-Institucional
DOCUMENTO
Diálogos Ciudadanos
DOCUMENTO
Esquemas asociativos _ Fortalecimiento de la Asociatividad en el valle de Aburrá



Fuente: Elaboración propia

BORRADOR

1.3.1.3 Construcción de factores relevantes

Se destaca en la ruta metodológica la construcción del Plan a partir de la identificación y caracterización de factores relevantes o también conocidos como factores de cambio. Se entiende por factor relevante un **fenómeno de carácter variable que afecta de manera estructural y determina la evolución o transformación del PIDM**; su identificación se enfoca en el quehacer estratégico, en donde se encuentran fuerzas poderosas que definirán el escenario futuro del PIDM.

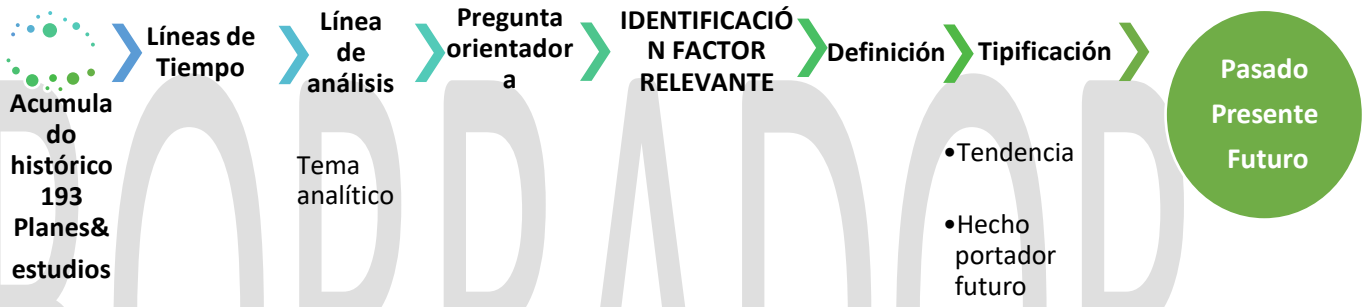
El Factor relevante se explica a través de la temporalidad **pasada, presente y el futuro**. El pasado explica en gran medida la evolución positiva o negativa de éste; el presente, lo sigue impactando; y a futuro lo podrá afectar de manera positiva, estable o negativa.

Los Factores relevantes se clasifican en **tendencias y en hechos portadores de futuro (HPF).** La diferencia radica en que la tendencia se explica desde el pasado de manera sólida y el HPF es un fenómeno emergente.

Aparece la ruptura como una circunstancia temporal que rompe las tendencias o les dan impulso a los hechos portadores de futuro -HPF

La siguiente gráfica muestra el proceso de construcción de los factores relevantes:

Ilustración 8. Ruta de construcción de los factores relevantes



Fuente: Elaboración propia

BORRADOR

1.3.2 Ruta metodológica para la construcción del capítulo del contexto

El establecimiento de los elementos contextuales para la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano –PIDM- 2020-2032, se constituye en la exposición del ámbito general, del ambiente social, político y, en parte, técnico que enmarca el ejercicio de planificación más importante del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

El compendio temático del contexto se ha definido a partir de temas fundamentales para la planificación, articulados como un cuerpo documental coherente que se relaciona sistémicamente con los otros capítulos del plan y evita la fragmentación de los contenidos. Esta premisa, que se materializa en el capítulo 1, se aplica en la estructura total del PIDM

2020-2032 y tiene consecuencias claras en la formulación con sentido estratégico de líneas, programas y proyectos para ser desarrollados en la región en los próximos 12 años.

El marco de situaciones actuales y referentes destaca el amplio sentido del plan y cuenta con la presentación del alcance normativo y el marco reglamentario que posibilita el actuar de la entidad; asimismo, en un ejercicio comparativo de los PIDM de 1985, 2002 y 2008 se escrutan los pilares de la planificación en el Área Metropolitana, como son los Hechos Metropolitanos, se ilustra sobre el transcurrir de otras áreas metropolitanas en Colombia, sin perder el contexto internacional, y se incorpora el estudio de algunos planes de otras metrópolis.

En este apartado se permite que el Área Metropolitana cumpla con un momento muy importante del proceso de planificación, como es la evaluación. Por este motivo, en el capítulo de Contexto se hace una revisión del cumplimiento de lo acordado hace doce años en el plan "Metrópoli. Hacia la integración de la Región Metropolitana", capitalizando estas lecciones hacia la formulación del PIDM 2021-2032.

Además del panorama expuesto, que pasa por las situaciones locales y algunas nacionales, se concluye con la alineación del PIDM con las agendas globales en este momento histórico en el que estamos sumidos todos los seres humanos el planeta, altamente afectados por la pandemia causada por la Covid-19.

1.3.3 Ruta metodológica general para la construcción del marco conceptual

La construcción de un marco conceptual para la formulación del PIDM es un proceso que permite sentar las bases teóricas fundamentales para sus apuestas estratégicas y programáticas. Esto permite iluminar la visión de desarrollo metropolitano a 2032, y orientar, en el marco de las competencias y funciones institucionales, las estrategias y acciones que permitirán concretarla. Este proceso permite hacer explícitas las nociones, conceptos y puntos

BORRADOR

de partida teóricos que orientan e inspiran las actividades de concepción técnica y de construcción y legitimación social del Plan, aportando consistencia y coherencia al carácter estratégico de este Plan.

Para la construcción del marco conceptual del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2021-2032 se realizó una revisión documental, rescatando las diversas nociones y categorías de análisis que podrían fundamentar el plan y sus apuestas estratégicas. Simultáneamente, esta revisión permitió enriquecer la identificación de factores relevantes de futuro, elemento esencial en el enfoque prospectivo del Plan.

BORRADOR

Asimismo, se revisaron las bases y elementos teóricos de una serie de documentos clave que expresan agendas globales, nacionales y regionales del desarrollo, con el fin de que permearan el máximo instrumento de planificación de la región metropolitana del Valle de Aburrá, y de asumirlos y problematizarlos con rigor subsidiario no solo desde una concepción política o jurídica, sino también desde los conceptos y paradigmas que soportan la acción para el desarrollo territorial.

La exploración documental se realizó principalmente con base en los siguientes documentos:

- Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030
- Nueva Agenda Urbana
- Marco de Sendai
- COP Biodiversidad y Cambio Climático
- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- Plan de Desarrollo de Antioquia 2020-2023.
- Planes o Agendas de Innovación y Competitividad de Antioquia.
- Plan Metrópoli 2008-2020

- Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial PEMOT 2019 (Diálogos Ciudadanos)
- Planes de Desarrollo Municipios del Valle de Aburrá.
- Planes Estratégicos Subregionales de Oriente, Norte, Occidente, Suroeste.

A partir de su lectura y análisis se construyeron los textos que sintetizan el abordaje teórico de base para la formulación del Plan.

BORRADOR

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

2.1. Aporte del PIDM al avance de las agendas globales

2.1.1. Antecedentes de la agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Declaración del Milenio

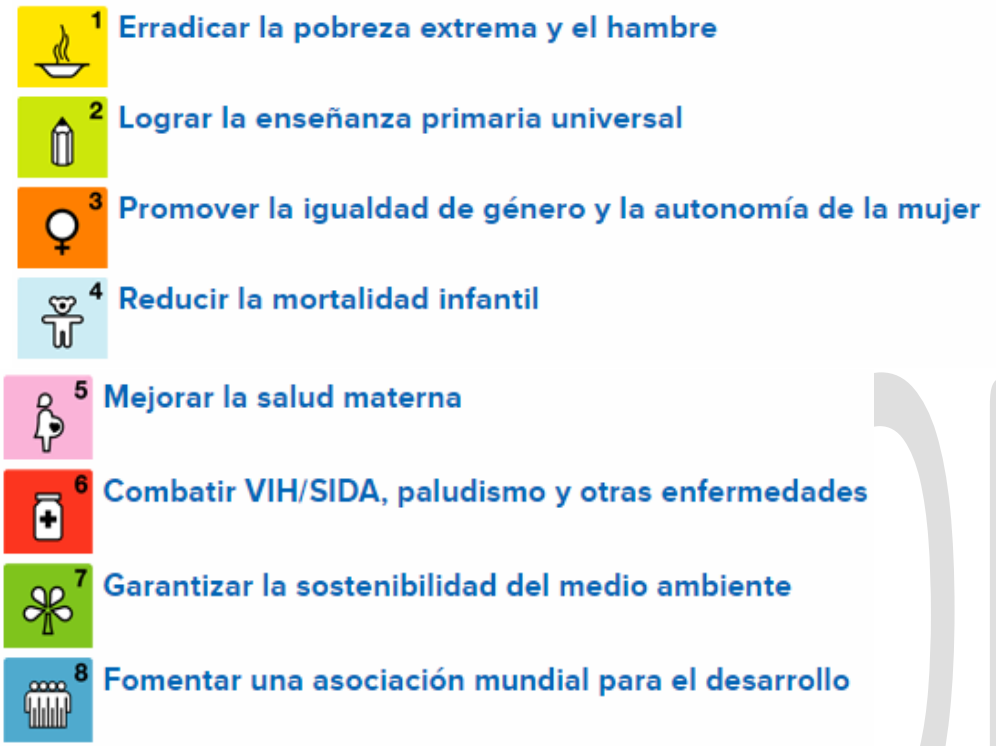
Las agendas globales han surgido como respuesta a la necesidad latente de aunar esfuerzos entre gobiernos y diferentes actores, en el marco del contexto internacional. Dichas agendas suelen obedecer a la hoja de ruta para cumplir con compromisos adquiridos en las reuniones o cumbres celebradas, respondiendo a temáticas concretas y necesidades priorizadas.

La creación de las Naciones Unidas en el año de 1945 y la Carta aprobada por sus miembros han sido el hito que llevó a que se consolidaran y visualizaran agendas globales de la mayor relevancia. Las sesiones de la Asamblea General de la ONU quedan consagradas en resoluciones que plasman las discusiones abordadas en cada reunión. El 23 de marzo del año 2000, la Asamblea aprobó mediante Resolución A / RES / 54 / 254, la Cumbre del Milenio que, seis meses después, se celebraría en la ciudad de Nueva York; el tema de esta cumbre fue "La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI".

En la mencionada Cumbre del Milenio, la Asamblea General de la ONU crea y adopta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en sus siglas ODM), en la búsqueda de un mundo "más pacífico, más próspero y más justo", de conformidad con el numeral primero de los valores y principios de la Declaración. Esta Agenda del Milenio definió 8 desafíos globales para el año 2015, con un total de 18 metas y 58 indicadores.

BORRADOR

Ilustración 9. Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM



Fuente: DNUP, ONU.

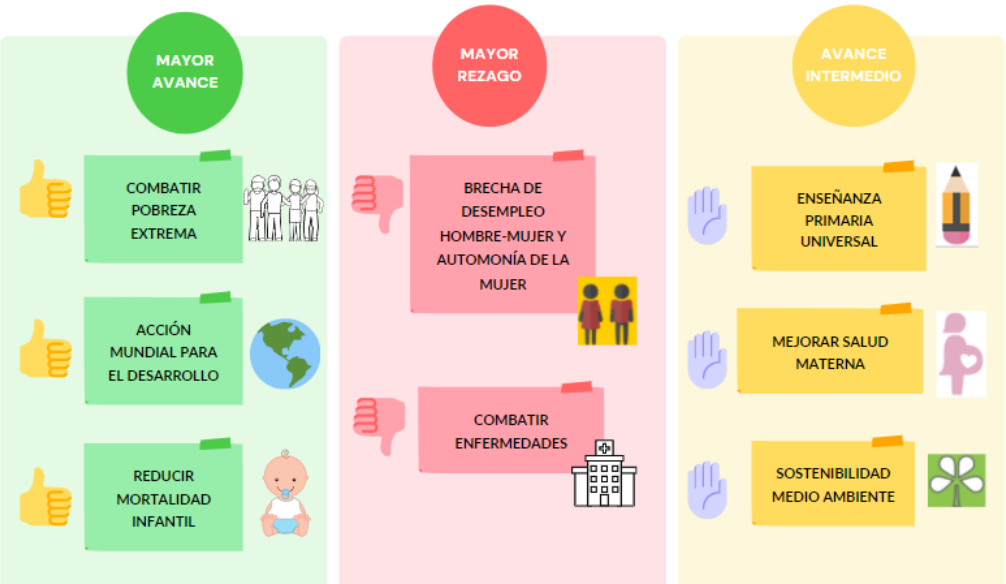
La Asamblea General de la ONU aprueba, en su Declaración del Milenio, los siguientes temas o ejes de acción, que se convierten en la base para la redacción de los Objetivos del Milenio (ODM):

Ilustración 10 Temas o ejes de acción – ODM

Fuente: DNUP, ONU.

Para efectos de este contexto, se presenta el estado de cómo cerró Colombia sus compromisos y metas de la Agenda del Milenio en 2015:

Ilustración 11 Compromisos y metas de Colombia – ODM, 2015



fuente. Elaboración propia

Para septiembre de 2015 –último corte de resultados de la Declaración del Milenio–, Colombia mostró avances en algunos Objetivos del Milenio y metas enfocadas en erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM 1), en fomentar asociaciones mundiales para el desarrollo (ODM 8) y en reducir la mortalidad infantil (ODM 4). De hecho, el país logró alcanzar la meta de reducción de la pobreza que se había fijado inicialmente, con un año de anticipación a la vigencia 2015 de los ODM[1].

Los Objetivos del Milenio que reflejaron un estado crítico de avance poco significativo en el año 2015 fueron el ODM 6 en el compromiso de combatir el VIH / SIDA, el paludismo y otras enfermedades, así como el cierre de brechas de desempleo entre hombres y mujeres,

[1] Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2015, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, ONU. Disponible en file:///C:/Users/Manuela/Downloads/undp-co-odsinformedoc-2015%20(2).pdf

impactando directamente en un rezago del Objetivo 3 de lograr mayor igualdad de género y autonomía de la mujer (ODM 3) [2] .

La Declaración de los Objetivos del Milenio fue, sin duda, un gran paso para adquirir compromisos frente a las realidades difíciles de afrontar, que amenazaban especialmente a los países en vía de desarrollo. A pesar de haberse logrado algunos avances significativos anteriormente mencionados, se presentaron rezagos importantes que implicaban políticas de seguimiento más estructurales y con mayor proyección en el tiempo. Los logros vinieron acompañados, en primer lugar, por la evidente necesidad de darle una mayor continuidad después del año 2015 a las metas y, en segundo lugar, por una serie de aprendizajes concretos e identificación de dificultades para materializar en la práctica los ocho objetivos definidos. Dentro de esta serie de aprendizajes y oportunidades de mejora a futuro, se identificó que los ODM no lograban el alcance global esperado, por focalizarse en países en vía de desarrollo, siendo necesario rediseñar la Agenda para incluir a todos los países del mundo, por la interconectividad requerida para lograr un verdadero desarrollo.

BORRADOR

Adicional a lo anterior, la Asamblea General de la ONU identificó que debían adoptarse más objetivos, ya que los ocho inicialmente aprobados se traducían en un limitante que dejaba por fuera esferas de reflexiones que para el 2015 debían ser incluidas, aumentando tanto la gama de objetivos definidos, como las metas asociadas a los mismos. Por último, los Objetivos del Milenio se enfocaban en los compromisos ambientales y temas de salud, dejando por fuera la sostenibilidad entendida desde su esfera ambiental, económica y social.

2.1.2 la Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible

El contexto explicado anteriormente llevó a que en el año 2015 –año al cual se había proyectado la Agenda del Milenio– las Naciones Unidas decidieran canalizar los

[2] Ibídem.

aprendizajes y retos identificados, convirtiéndolos en la oportunidad de una nueva Agenda más ambiciosa, con proyección sostenible a nivel global y visión al año 2030: así nace la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esta Agenda incorpora 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados a 169 metas y categorizados en 5 ejes estructurales: personas, prosperidad, planeta, alianzas y paz.

La siguiente gráfica permite identificar los 17 ODS en su respectiva categoría, a la vez que evidencia la transición que tuvo en el año 2015 con los objetivos de la Declaración del Milenio.

Esta transición implicó pasar en septiembre del año 2015 de 8 objetivos a 17, y ampliar el enfoque de los mismos con ejes que se conservaron y otros que lograron un mayor desarrollo programático. Los Objetivos del Milenio se centraban exclusivamente en las personas, el planeta (más específicamente temas medioambientales) y las asociaciones, mientras que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible incluyó preocupaciones sobre las categorías de paz y prosperidad, apostándole a una Agenda Global más pertinente.

ilustración 12 Transición de ODM a ODS.

Fuente: DNUP, ONU.

BORRADOR

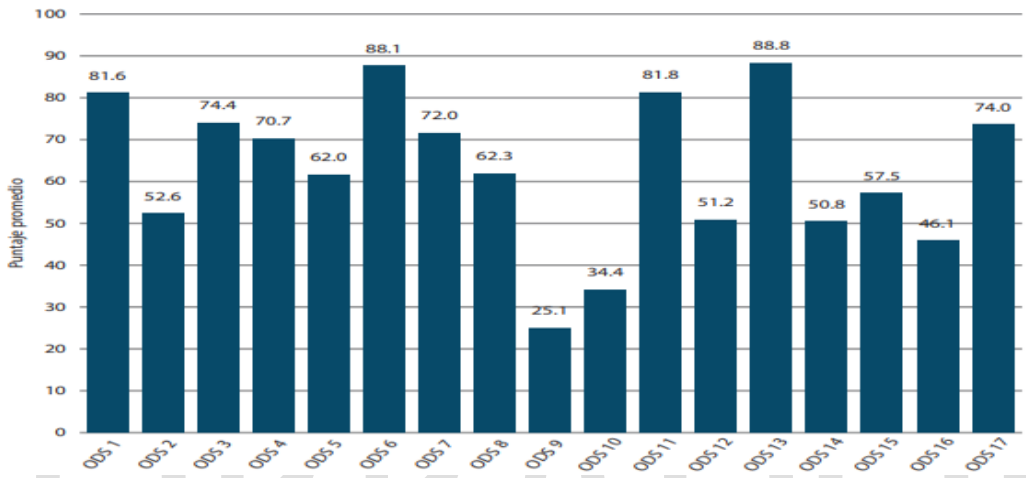
2.1.2.1 Avance hacia el logro de los ODS a nivel de América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe se encuentra integrada por 24 países que convergen en los compromisos adquiridos con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. El benchmarking o análisis comparativo en el interior de la región se considera una estructura metodológica válida para afianzar el estudio de contexto internacional en el avance hacia el logro de los ODS, y que servirá de insumo para analizar más adelante el aporte del actual Plan Integral de Desarrollo Metropolitano a esta Agenda global.

Con el fin de medir el avance en el cumplimiento de la Agenda 2030 en los 24 países de Latinoamérica y del Caribe, se ha seleccionado la herramienta del Índice ODS, diseñada por el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina –CODS–, centro especializado en una metodología propia, con fuentes estadísticas y metodologías apoyadas en el DANE y en el Departamento Nacional de Planeación, entre otras. El siguiente diagrama de barras presenta el avance de la región con el puntaje promedio alcanzado en cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, al mes de diciembre del 2019.

BORRADOR

Ilustración 13 Puntaje promedio alcanzado por la región en cada uno de los 17 ODS, 2019



Fuente: CODS, Informe Índice ODS, junio 2020, página 15.

BORRADOR

Puede afirmarse que los cinco Objetivos de Desarrollo Sostenible en los que más ha avanzado la región hasta finales del año 2019 son:

Ilustración 14 ODS de mayor avance en la región, 2019

Fuente: ODS

Los cinco Objetivos de Desarrollo Sostenible que presentan mayor rezago regional y, por ende, mayores retos y atención focalizada en los próximos diez años de vigencia de la Agenda 2030 son:

Ilustración 15 ODS de mayor rezago en la región, 2019

Fuente: ODS

Al desagregar los avances de la Agenda por país, se encuentra que Colombia ocupa el noveno lugar en el ranking de progreso, con un puntaje en el Índice ODS de 64,78 % sobre el 100 % del cumplimiento de la Agenda 2030, tomando como universo de análisis los 24 países de la región. El país más avanzado es Chile con un puntaje de 73,68 %, y el que presenta el rezago más crítico, con un puntaje del 44,58 %, es Haití.

Tabla 3 Avances de la Agenda por país

Ranking	País	Puntaje	Ranking	País	Puntaje
1	Chile	73,68	13	República Dominicana	63,93
2	Uruguay	71,50	14	Surinam	62,98
3	Costa Rica	69,98	15	El Salvador	62,72
4	Ecuador	67,88	16	Nicaragua	62,57
5	Argentina	66,94	17	Paraguay	62,54
6	Perú	66,81	18	Trinidad y Tobago	60,34
7	Brasil	66,35	19	Venezuela	60,10
8	México	65,55	20	Honduras	58,09
9	Colombia	64,78	21	Belice	57,62
10	Bolivia	64,77	22	Guyana	57,42
11	Panamá	64,33	23	Guatemala	55,78
12	Jamaica	64,16	24	Haití	44,58

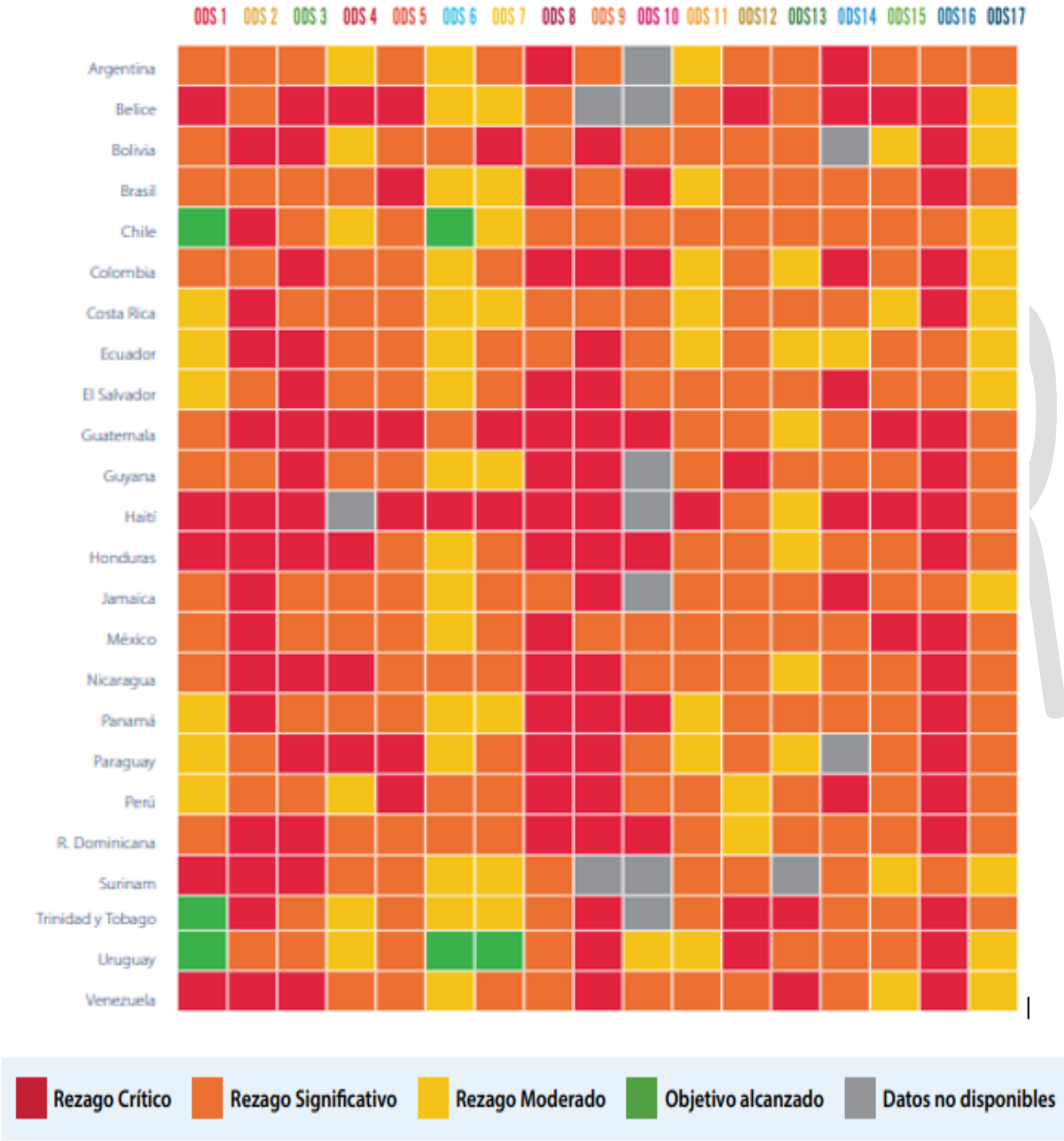
Fuente: CODS, Informe Índice ODS, junio 2020, página 12.

BORRADOR

El Informe del Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe, publicado en junio de 2020 por el mencionado Centro CODS en colaboración con el equipo del Índice ODS de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN en inglés) de París, Francia, ha elaborado la siguiente tabla de control con cohorte a diciembre 2019 (escenario pre-COVID19), con el avance por país en cada ODS, diferenciando el nivel de rezago o cumplimiento o aquellos que no cuentan con información disponible para una correcta medición:

BORRADOR

Tabla 4 Control de avances OSD, 2019



Fuente: CODS, Informe Índice ODS, junio 2020, página 18.

En esta tabla de control causa impacto la escasez de recuadros verdes que representan los ODS alcanzados en la región, con cohorte a diciembre de 2019. Únicamente Chile, Uruguay, y Trinidad y Tobago han logrado algún cumplimiento pleno en algunos ODS. Los tres países coinciden en el logro alcanzado del ODS 1 de Fin de la Pobreza. Chile y Uruguay coinciden igualmente en el cumplimiento del ODS 6 de Agua Limpia y Saneamiento. Los países con mayor rezago crítico son Haití (rezago crítico en 12 ODS) y Guatemala (rezago crítico en 10 ODS).

En el caso concreto de Colombia, el país presenta un rezago crítico en 6 ODS, un rezago significativo en 7 ODS, un rezago moderado en 4 ODS y aún ningún ODS totalmente alcanzado. Los mayores avances han sido en materia de acceso al agua limpia y saneamiento básico (ODS 6); construcción de ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11); acciones por el clima (ODS 13), y fortalecimiento de alianzas para lograr los objetivos (ODS 17) [3]

Por lo tanto, llama la atención en este contexto latinoamericano, la dificultad en el cumplimiento de objetivos vinculados a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible no solo en Colombia, sino en toda la región. Las mayores dificultades se han presentado en el avance y cumplimiento de la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas en búsqueda de la paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16) y en la promoción y desarrollo de la industria, innovación e infraestructura resiliente (ODS 9). Este escenario pone de presente el gran reto que le queda al país y a la región para la próxima década, justificando la necesidad de darle continuidad al desarrollo de los ODS. El próximo decenio será, sin duda, determinante.

El contexto anterior permitirá robustecer el estado de compromisos globales al interior del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, bajo el estudio de benchmarking descrito. Una vez comprendido el contexto de Colombia y los ODS, comparado con los otros países de América Latina y el Caribe, el PIDM contará con mayores elementos para realizar el mismo estudio de contexto, focalizado en la realidad metropolitana.

[3] Cods, 2020. Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe. Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe: Bogotá, Colombia. Disponible en https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/06/%C3%8Dndice-ODS-2019-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2.pdf

BORRADOR

2.1.2.1 Avance hacia el logro de los ODS a nivel nacional. caso Colombia

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País, fue el primer documento que integró en el año 2014, los Objetivos de Desarrollo Sostenible a un instrumento estratégico gubernamental. También resaltó la necesidad de darle continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Uno de los objetivos definidos para el cumplimiento de las metas trazadoras de este Plan fue "Reducir las brechas territoriales y poblacionales existentes en materia de ingresos y en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad" [4]. Este objetivo se dividió en tres lineamientos generales, uno de los cuales fue la construcción de ciudades amables y sostenibles para la equidad, que hace alusión expresa a los ODM:

> Se fomentará la estrategia de Ciudades amables y sostenibles para la equidad es una de las más importantes de este pilar en la medida que contribuye a la superación de la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad. Adicionalmente, **da continuidad al cumplimiento de visiones y metas de largo plazo de país, tales como: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**, la Visión Colombia 2019: Construir Ciudades Amables, y la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia a 2035. (Subrayado fuera del texto original)[5].

El documento también establece que una estrategia necesaria para mejorar la efectividad de la gestión pública y el servicio al ciudadano a nivel nacional y territorial (uno de los cinco objetivos de la Visión del Plan de Desarrollo) era "diseñar en los próximos 4 años, estrategias que le permitan al país dar cumplimiento a la Agenda de Desarrollo Post 2015, a los

[4] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un Nuevo País,* Colombia, disponible en:*https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf* , *pág.36.*
[5] Ibídem. P. 39.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a sus respectivas metas establecidas a 2030" [6]. (Subrayado fuera del texto original).

En el mismo orden de ideas, las Bases del Plan de Desarrollo desarrollan el contenido programático del concepto de Crecimiento Verde, entendido como un enfoque clave para el desarrollo sostenible. Este concepto ha sido objeto de profundos análisis estratégicos para implementar políticas públicas no solo en Colombia, sino que también ha estado en el foco de discusiones abordadas por organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollos (OECD), el Banco Mundial, entre otros.

BORRADOR

Mediante el Decreto 280 de 2015, Colombia crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, con una Secretaría Técnica a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Esta Secretaría Técnica de la Comisión ODS identificó que de las 169 metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, 86 se encontraban directamente relacionadas con el enfoque estratégico de Crecimiento Verde, al igual que los 7 Objetivos de Desarrollo Sostenible presentados en la siguiente infografía creada por la Comisión:

[6] Ibid. P. 547.

Ilustración 16 Relacionamiento de los ODS con el enfoque estratégico de Crecimiento Verde, para Colombia

Fuente ODS

Puede observarse que los aspectos del Crecimiento Verde no se relacionan exclusivamente con ODS del eje estructural de Planeta, sino también con la lucha contra el hambre (ODS 2) del eje Personas, y el fomento de energías asequibles y no contaminantes (ODS 7) del eje Prosperidad de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Los planteamientos anteriores constituyeron factores relevantes clave para los compromisos que en el marco de la Agenda 2030 quedarían consagrados en la versión aprobada del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País, y cuya trazabilidad seguiría fortaleciéndose en los planes posteriores.

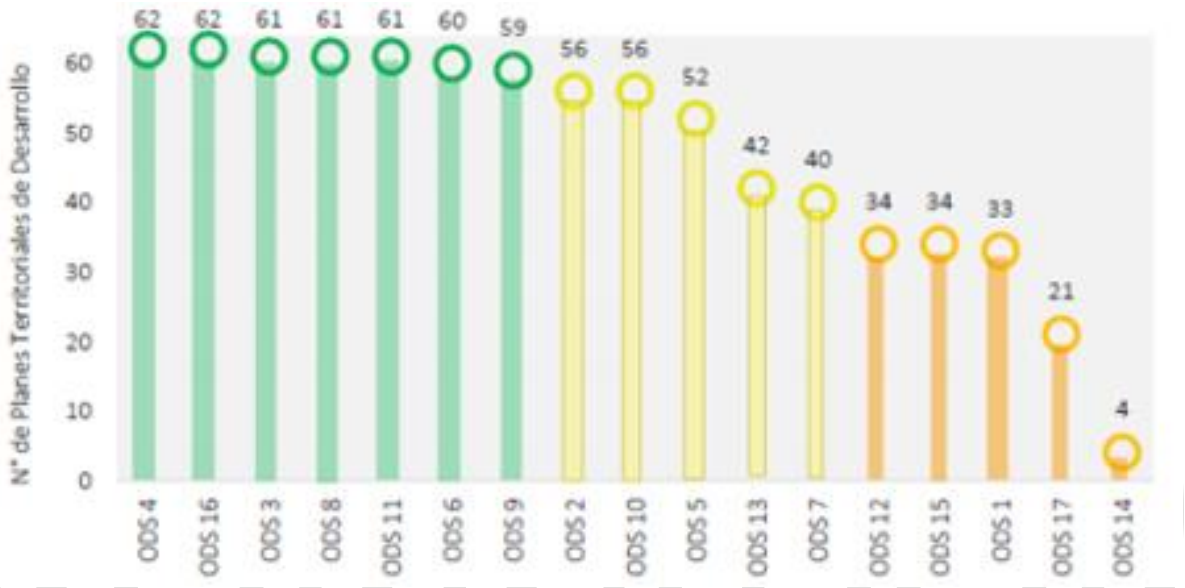
La adopción de la Agenda 2030 por parte de Colombia ha sido entonces el resultado de un proceso paulatino, cuyo mayor desarrollo se presenta en el año 2018 con el Documento CONPES 3918 del 15 de marzo del mismo año, del Consejo Nacional de Política Económica y Social, aprobado por el Departamento Nacional de Planeación.

Este CONPES es el documento hito que define la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, priorizando 147 metas trazadoras y 156 indicadores asociados a las metas ODS.

BORRADOR

La inclusión de los ODS en los planes territoriales de desarrollo en Colombia no fue un proceso inmediato en el año 2015 al adoptarse la Agenda. Con anterioridad al año 2018, Colombia iba avanzando en el cumplimiento de esta Agenda Global, mostrando un compromiso destacable y reconocido por actores nacionales e internacionales. Sin embargo, para el año 2016, de los aproximadamente 1160 planes territoriales de desarrollo en Colombia, únicamente 62 habían incorporado alguno o varios ODS, como lo muestra la siguiente gráfica del Departamento Nacional de Planeación:

Ilustración 17 Planes territoriales de desarrollo – inclusión ODS.



Fuente: Secretaría Técnica de ODS, DNP. Elaborada por el DNP. 2016.

Es entonces a partir del año 2018, con el CONPES 3918 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, que las entidades territoriales comienzan activamente a incorporar los ODS en sus planes de desarrollo territorial, salvo contadas excepciones que venían avanzando anteriormente en dicha articulación expresa en sus planes. Lo anterior se debió a que en el actual Plan Nacional de Desarrollo, no solo quedó más clara la articulación con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, sino que, además, se insta a que dicha Agenda quede igualmente incluida en los planes de desarrollo de los demás niveles.

El sector público aúna esfuerzos estadísticos e institucionales para intentar estandarizar metodologías que permitan traducir ese ambicioso catálogo de metas ODS, en indicadores para levantar la línea base respectiva. Este rápido proceso de incorporación de la Agenda que trae consigo la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y el CONPES 3918 deja en evidencia que algunos entes territoriales únicamente iniciaron su verdadera articulación y compromiso

principalmente en el 2018, reflejados en indicadores medibles y metas de sus planes. Lo anterior, sin desconocer todos los avances que a nivel territorial y nacional se han logrado en materia de ODS, desde antes de quedar incorporados expresamente en los documentos.

Si bien la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible no goza de carácter vinculante strictu sensu en Colombia, ya que desde el surgimiento de la Agenda los Estados acordaron que su finalidad no iba encaminada a una exigencia vinculante en los ordenamientos jurídicos sino que obedecía más a un deber moral y hoja de ruta hacia el desarrollo sostenible conjunto, sí se puede afirmar que sus compromisos ciudadanos y gubernamentales se han venido incorporando cada vez más a las buenas prácticas económicas, sociales y ambientales con tendencia global.

Colombia ha atravesado por un proceso de implementación de la Agenda 2030, que presenta una aceleración en el año 2018, a diferencia de otros países de la Región, que desde el mismo año de la Declaración de Desarrollo Sostenible en el 2015, empezaron a incorporar los ODS en ciertos planes estratégicos, pasando por un dedicado proceso de concienciación ciudadana. Esta rápida reacción a los nuevos retos globales les ha permitido a países como Chile y Uruguay una ventaja competitiva y comparativa en la Región.

Ninguna estrategia metodológica por más sólida que sea, ni ningún listado robusto de indicadores ODS, podrá alcanzar el propósito esperado, si no existe una construcción de cultura, sensibilización y apropiación de las realidades allí descritas. Ese proceso ciudadano resulta vital para abordar de manera adecuada, como país y a nivel territorial, las ambiciosas metas de la Agenda 2030. Esta evaluación del contexto nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible permite identificar en los elementos concluyentes que, si bien el país ha avanzado en las metas de la Agenda 2030, existen aún falencias en la construcción de cultura y mayor apropiación de una identidad en el marco del gran eje estructural de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

BORRADOR

1.4.2.3. Avance hacia el logro de los ODS en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

El Área Metropolitana del Valle Aburrá se ha caracterizado, desde sus primeros planes integrales de desarrollo, por abordar el concepto de desarrollo sustentable desde los hechos metropolitanos, los proyectos estratégicos y las metas enfocadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes metropolitanos, construyendo un entorno regional sostenible. El AMVA cuenta con hechos metropolitanos y metas de calidad de vida relacionadas con el desarrollo humano, la economía naranja, el fomento de viviendas de interés social, el cuidado de los servicios ecosistémicos, transporte inteligente, entre muchas otras temáticas, que muestran una interdependencia clara, no solo con las iniciativas y tendencias del Gobierno nacional en sus planes de desarrollo, sino también con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus cinco ejes estructurales (Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Asociaciones).

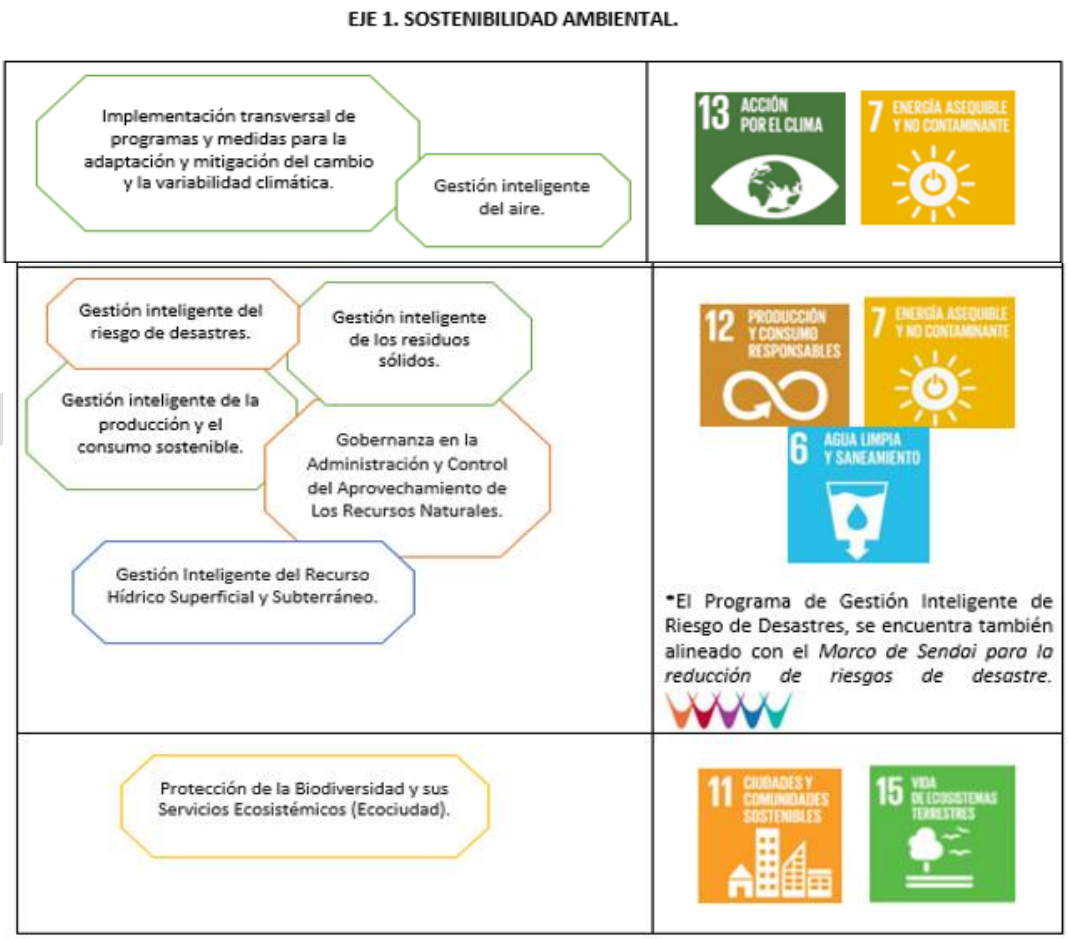
El avance en materia de Objetivos de Desarrollo Sostenible ha sido posible gracias a la identificación de factores relevantes en las Agendas globales e internacionales, como lo son una línea base clara, elementos de medición cuantitativos y cualitativos y, finalmente, el análisis de benchmarking que, como se afirmó anteriormente, constituye una metodología válida para el análisis de contextos internacionales, regionales y metropolitanos.

De los 17 ODS que trae la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, resulta relevante para el actual Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2021-2032, destacar los siguientes 9 ODS, que fueron priorizados por el AMVA para los próximos tres años en el Plan de Gestión 2020-2023: Agua Limpia y Saneamiento (ODS 6), Energía Asequible y No Contaminante (ODS 7), Trabajo Decente y Crecimiento Económico (ODS 8), Industria, Innovación e Infraestructura (ODS 9), Ciudades y Comunidades Sostenibles (ODS 11), Producción y Consumo Responsables (ODS 12), Acción por el Clima (ODS 13), Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (ODS 16) y Alianzas para Lograr los Objetivos (ODS 17).

BORRADOR

Estos 9 ODS fueron priorizados en razón a la naturaleza de las funciones y competencias del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, atendiendo a las implicaciones de ser una autoridad en materia ambiental y de transporte, además de las funciones propias de planeación y, finalmente, en desarrollo del contenido programático de los 27 programas que hacen parte de los tres ejes estratégicos del Plan de Gestión 2020-2023: Sostenibilidad ambiental (EJE 1), sinergias territoriales (EJE 2) y conectividad física y virtual (EJE 3):

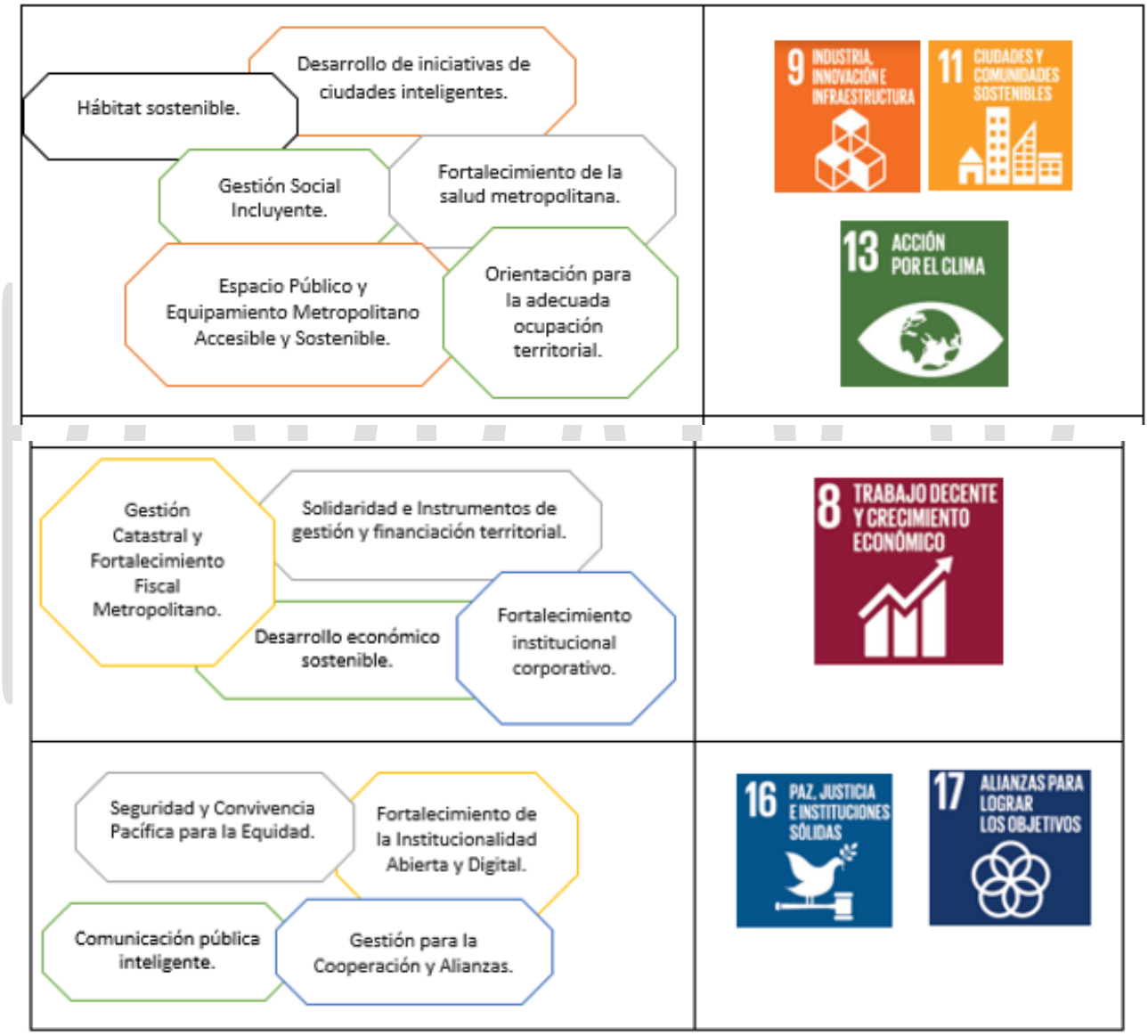
Ilustración 18. Eje 1 Sostenibilidad ambiental



Fuente: elaboración propia

Ilustración 19 Eje Sinergias Territoriales

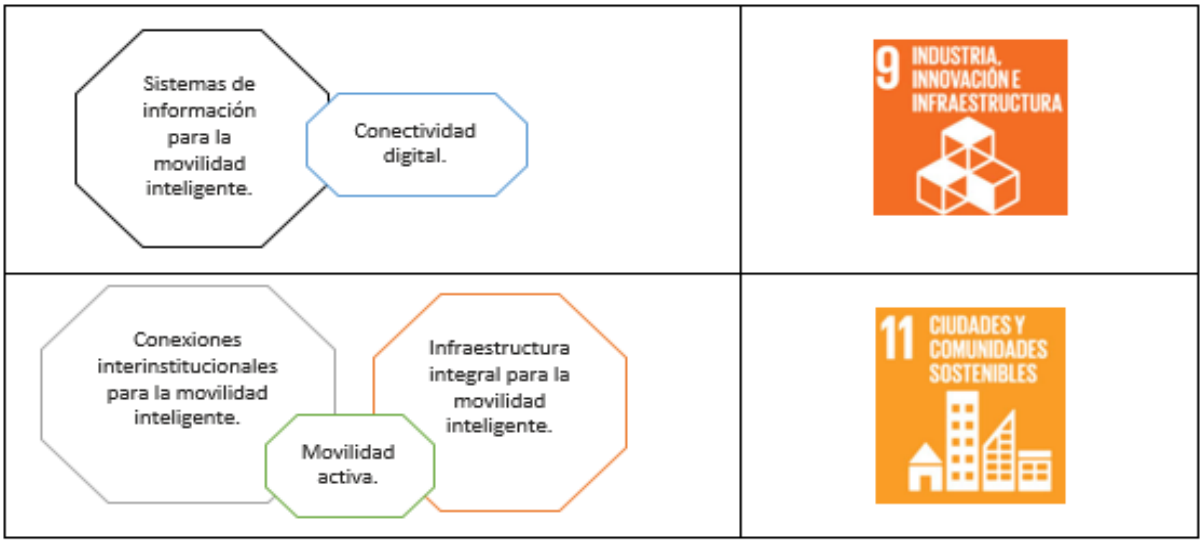
EJE 2. SINERGIAS TERRITORIALES.



Fuente: elaboración propia

Ilustración 20 Eje 3 Conectividad física y virtual

EJE 3. CONECTIVIDAD FÍSICA Y VIRTUAL.



Fuente: elaboración propia

Se presenta una concurrencia en los tres ejes estratégicos, del ODS 11 de Ciudades y Comunidades Sostenibles. Asimismo, si bien el Plan de Gestión priorizó estos 9 ODS, no significa que algunos programas no estén igualmente relacionados con otros objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Los programas de Fortalecimiento de la Salud Metropolitana y de Gestión Social Incluyente, por ejemplo, se encuentran intrínsecamente relacionados con las metas trazadoras del ODS 3, que busca garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

A su vez, el Programa de Gestión Inteligente del Aire, cuenta con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible que le son transversales, dependiendo del enfoque elegido. La Gestión Inteligente del Aire, se ve entonces impactada por las metas de salud y bienestar (ODS 3), de medidas de energías asequibles y no contaminantes (ODS 7), acción por el clima (ODS

13), entre otras, mostrando las interrelaciones indivisibles entre los Objetivos de la Agenda 2030 y cómo, al desarrollar un programa como éste, enfocado en la gestión del aire, se puede estar avanzando simultáneamente en el logro de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2.1.3 El PIDM *metrópoli* 2008 – 2020 y el PEMOT. Avances hacia los ODS, en función de su visión y objetivos metropolitanos

El Proyecto Metrópoli Plan Integral de Desarrollo 2002-2020 definió en su visión una construcción que reafirma el compromiso del AMVA con el desarrollo sostenible, sin necesidad de haberlo articulado expresamente a una Agenda específica, 20 años atrás: "En el 2020 seremos una ecorregión metropolitana educadora, gobernable, **sostenible**, competitiva, confiable e **integrada social y globalmente**".

Asimismo, el Plan Integral de Desarrollo *Metrópoli* 2008-2020, fijó como visión "una región articulada, con oportunidades de **desarrollo sostenible** para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que cree y confía en sus instituciones".

Para lograr esta visión al año 2020, el PIDM Metrópoli estableció una serie de Objetivos Metropolitanos. Si bien en el año 2008 no existía aún la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, es interesante ver cómo este diagrama de factores relevantes del PIDM Metrópoli deja en evidencia que el alcance, las metas y las preocupaciones de realidades latentes para ese entonces perfectamente pueden ser traducidas hoy en día a algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (como el ODS 8 de Trabajo Decente y Crecimiento Económico, el ODS 11 de Ciudades y Comunidades Sostenibles, el ODS 13 de Acción por el Clima, el ODS 15 de Vida de Ecosistemas Terrestres, el ODS 16 de Paz, Justicias e Instituciones Sólidas y el ODS 17 de Alianzas), como lo muestra el siguiente diagrama:

BORRADOR

Ilustración 21 objetivos metropolitanos PIDM metrópoli 2008 – 2020

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior pone de presente que, si bien la Agenda 2030 hace parte de un marco contextual más reciente, esto no supone la carencia de una preocupación al interior del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, por asuntos ambientales, del desarrollo sostenible, protección de recursos ecosistémicos, urbanización consciente, entre otros fenómenos. Por el contrario, se puede afirmar que la planeación y la proyección metropolitana del PIDM Metrópoli acertaron en la visión proyectada al año 2020, respondiendo y adelantándose a principios transversales de sostenibilidad, vigentes hoy en día.

Los 10 municipios que integran el Área Metropolitana del Valle de Aburrá han adoptado la Agenda 2030 en sus actuales planes de desarrollo, articulando algunos de los ODS a sus ejes, proyectos y / o líneas estratégicas.

Por medio del Acuerdo Metropolitano 31 del 19 de diciembre de 2019, se adoptó el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá –PEMOT–. Este Plan pretende lograr una "armonización del territorio metropolitano y regional, el aumento de la eficiencia territorial y la contribución al fortalecimiento de la sociedad metropolitana", a través de cinco objetivos específicos: (1) Consolidar un modelo metropolitano compacto y de media densidad. (2) Proteger y conectar ambientalmente la estructura ecológica principal entre sí y con el cauce del río Aburrá, espaciando los procesos de conurbación en los extremos norte y sur del valle. (3) Fortalecer la relación sistémica entre la estructura ecológica principal y el proyecto Parque Central de Antioquia. (4) Fortalecer los procesos de modernización y renovación del corredor urbano del río Aburrá. (5) Fortalecer la estructura funcional metropolitana.

Desde la concepción tripartita del desarrollo sostenible, el PEMOT representa un valioso instrumento de planeación, que pretende dar respuesta a necesidades de alto impacto metropolitano en términos sociales, ambientales y económicos. En este sentido, constituye otro ejemplo de un proyecto inherente al fortalecimiento regional, que incorporó los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible, asociados a sus 6 líneas estratégicas: Hambre Cero (ODS 2), Salud y Bienestar (ODS 3), Agua Limpia y Saneamiento (ODS 6), Energía Asequible y No Contaminante (ODS 7), Industria, Innovación e Infraestructura (ODS 9), Reducción de las Desigualdades (ODS 10), Producción y Consumo Responsables (ODS 12), Acción por el Clima (ODS 13), Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (ODS 16) y Alianzas para Lograr los Objetivos (ODS 17).

BORRADOR

Ilustración 22 PEMOT comprometido con los ODS.

Fuente: Elaboración propia

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá rige su actuar bajo los principios de la planeación y articulación institucional y metropolitana. En este sentido, los planes integrales, planes de gestión, aquellos aprobados en el marco de los acuerdos metropolitanos o de cualquier otra índole guardan armonía entre sí, convergiendo en los factores relevantes transversales a las funciones y competencias que emanan de la naturaleza jurídica del AMVA.

Así las cosas, resulta relevante para efectos del presente contexto metropolitano identificar cómo el Plan de Gestión 2020-2023 y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial del Valle de Aburrá –PEMOT– comparten el compromiso común por 7 Objetivos

de Desarrollo Sostenible, interrelacionando sus planes con una apuesta conjunta por el avance de la Agenda 2030, como se muestra a continuación:

Ilustración 23 Plan de Gestión 2020-2023 y PEMOT comparten compromisos en 7 ODS

Fuente: Elaboración propia.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible priorizados individualmente en cada Plan y que no comparten una priorización conjunta obedecen a contenidos programáticos y ejes estructurales que son propios del alcance y finalidad de cada uno de los planes. Por ejemplo, el PEMOT se concibe como un plan de gran magnitud para el desarrollo de territorios integrados que promuevan la gobernanza, la equidad y el cierre de brechas, en armonía con el ODS 10 de Reducción de Desigualdades.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá es ejemplo de una cultura metropolitana que ya no podría concebirse sin una visión global para el desarrollo de la región.

2.1.4 Conferencia de Las Partes (COP). Cambio Climático y Biodiversidad

En el año de 1972, la Organización de las Naciones Unidas celebró la primera Cumbre de la Tierra, en la Conferencia que se llevó a cabo en Estocolmo. Los países miembros se preocuparon por identificar un preámbulo transversal sobre el cuidado del planeta,

BORRADOR

inspirando a la comunidad internacional a guiarse por siete puntos comunes y veintiséis principios rectores. Dichos principios abarcaron temas relacionados con recursos naturales, recursos silvestres y hábitat, cuidado de los mares, educación medioambiental, entre otros.

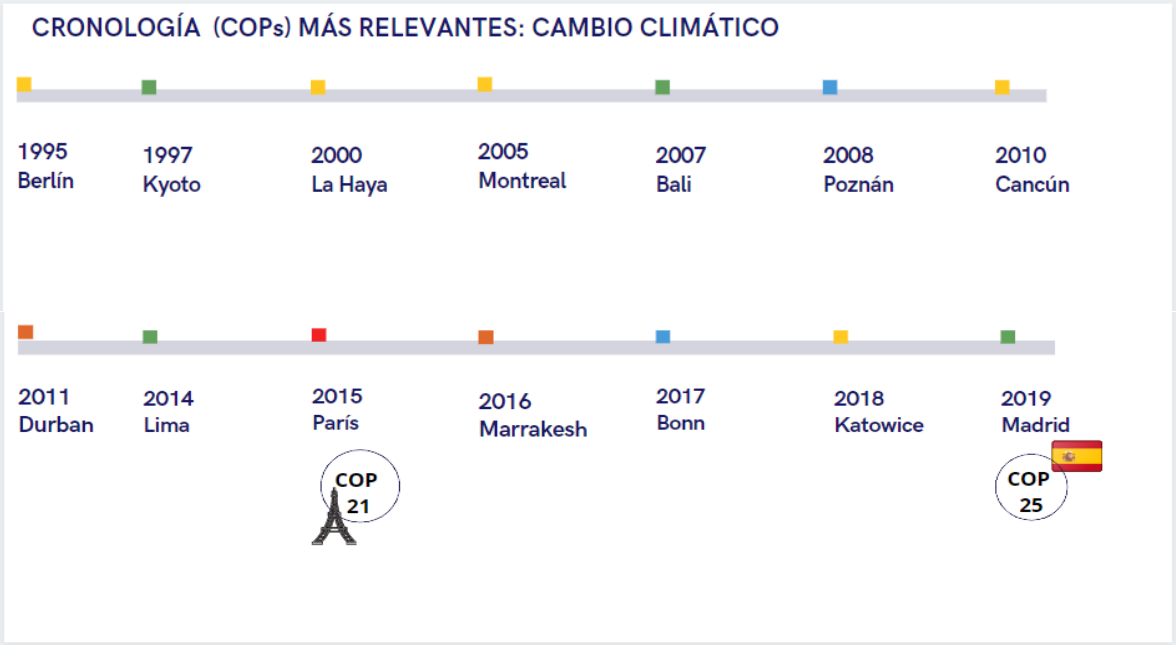
El Principio Noveno de esta conferencia incluye el concepto de desarrollo económico y social, dejando de presente que, para esa época, el desarrollo no incluía necesariamente su componente tripartita (aspecto ambiental), como se entiende hoy en día. Igualmente, de esta Declaración puede verse que los principios rectores concentraron sus esfuerzos en temas medioambientales y del desarrollo humano, pero no específicamente en el cambio climático.

Es a partir de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático del año 1992 (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro) y su entrada en vigor dos años después, en 1994, que se identifica el hito histórico a partir del cual la comunidad internacional empieza a ejercer acciones concretas para combatir este fenómeno medioambiental del cambio climático.

Naciones Unidas, en su preocupación por cumplir con los compromisos adquiridos en la Convención Marco, ha celebrado múltiples cumbres y sesiones de Conferencias de las Partes (conocidas como COP) como la Cumbre de Johannesburgo (2002) y la Cumbre de Río +20 (2012), entre otras. Desde 1995, se han celebrado 25 conferencias de partes, de las cuales se destacan las siguientes:

BORRADOR

Ilustración 24 Cronología COP más relevantes



Fuente: Elaboración propia.

El Acuerdo de París es el resultado de la COP 21. Los dos compromisos concretos adquiridos en la COP 21, adicional a otros compromisos, son: mantener a largo plazo, la media de la temperatura mundial por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y limitar el aumento de la temperatura mundial a 1,5 °C, con el objetivo de reducir el impacto y los riesgos del cambio climático.

La última Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático fue la COP25, celebrada en diciembre del 2019 en Madrid, España (luego de discutirse si el encuentro se realizaría en dicho lugar o en Chile). Esta Conferencia, a pesar de haberse celebrado, puso en evidencia las diferencias entre países con relación al Acuerdo de París, ya que no todos los miembros adoptaron el compromiso. Esta cumbre resultaba fundamental para la visión global frente al cambio climático, teniendo en cuenta que el Acuerdo de París fue el primero de carácter vinculante para las partes firmantes, en desarrollo de la Convención Marco de Naciones

Unidas sobre Cambio Climático, y debe dar continuidad, a partir del presente año 2020, a los avances y compromisos que en materia de cambio climático ha logrado el Protocolo de Kioto, vigente hasta este año.

Las metas sobre cambio climático asumidas por la comunidad internacional no se encuentran únicamente en las decisiones adoptadas en las conferencias de las partes, sino también, en las decisiones fruto de otros espacios, como la Cumbre sobre la Acción Climática que presenta compromisos frente a la reducción de emisión de gases de efecto invernadero a 0 % para el año 2050. Para el caso concreto de Colombia, se presentan interesantes retos en el marco de la Cumbre sobre la Acción Climática, en especial, en temas de poblaciones indígenas, ganadería sostenible y economía circular.

Colombia se ha preocupado por fortalecer cada vez más, el marco normativo con estrategias ambientales, encaminadas a combatir las amenazas del cambio climático. Dentro de este marco, cabe resaltar la Ley 1931 del 27 de julio de 2018 Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático, ya que esta ley también regula el Sistema Nacional de Cambio Climático –SISCLIMA– (enmarcado anteriormente en los preceptos normativos del Decreto 298 de 2016) cuya coordinación se encuentra a cargo: (1) a nivel nacional, de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático –CICC–; (2) a nivel regional, de los nodos de cambio climático correspondientes.

Asimismo, el país cuenta con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono –ECDBC–, que surge como respuesta a la creación de estrategias para combatir el cambio climático de que trata el CONPES 3700 de 2011. La implementación y monitoreo de esta ECDBC actualmente está en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el mismo marco, se destacan la Política Nacional de Cambio Climático y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático –PNACC– liderados por el Departamento Nacional de Planeación.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá, reiterando su compromiso con las acciones climáticas para evitar los efectos negativos del cambio climático y en defensa de las medidas de prevención, gestión y mitigación medioambientales, aprobó, mediante Acuerdo Metropolitano 04 de 2019, el Plan de Acción ante el Cambio Climático y la Variabilidad Climática –PAC&VC 2019-2030–. El alcance de este Plan se extiende a los 10 municipios que conforman el AMVA y a sus respectivas zonas de incidencia. El PAC&VC cuenta con dos ejes temáticos principales: (1) Mitigación de gases efecto invernadero (GEI) y (2) Adaptación frente al cambio y la variabilidad climática.

BORRADOR

Las conferencias de partes de las Naciones Unidas no se centran exclusivamente en abordar reflexiones y metas sobre el cambio climático. Este organismo también cuenta con una Conferencia de Partes sobre Biodiversidad. Desde la primera Cumbre de la Tierra, celebrada en 1992 en Río de Janeiro, la comunidad internacional ha adquirido compromisos enfocados hacia la protección de la biodiversidad. Uno de los resultados de esta Cumbre de la Tierra y primer hito histórico en esta materia fue el Convenio sobre Diversidad Biológica que entró en vigor a finales de 1993, y se convirtió en el primer instrumento internacional que vinculaba la biodiversidad con los derechos soberanos, con medidas de prevención y conservación, y con el concepto implícito de justicia ambiental, desarrollado años después de manera expresa por el Acuerdo de Escazú.

Colombia adhirió al Convenio sobre Diversidad Biológica, ratificando su calidad de parte a través de la Ley 165 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio de la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992". En el marco de dicho Convenio y en desarrollo de la Ley, implementó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 alineado a las Metas de Aichi y objetivos Aichi para la Biodiversidad, que se encuentran, a su vez, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

La Organización de las Naciones Unidas ha celebrado 15 conferencias de las partes sobre biodiversidad. La COP más reciente es la COP15, con una agenda inicialmente propuesta para celebrarse en Kunming, China. Finalmente, el encuentro se realizó en Roma, Italia, como consecuencia del COVID-19. Las reflexiones y decisiones de esta Conferencia de las Partes quedaron redactadas en la Resolución del Parlamento Europeo, del 16 de enero de 2020 (2019 / 2824(RSP)).

En la COP 15, se analizó el estado del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. También se propuso crear una Estrategia de la Unión sobre Biodiversidad para el año 2030 y fortalecer el enfoque multidimensional para involucrar a más actores de los sectores privado, empresarial, financiero, entre otros, para adquirir corresponsabilidades y lograr los grandes retos en materia de biodiversidad, haciendo uso de herramientas como la Plataforma Empresa y Biodiversidad de la Unión. Igualmente, se propuso a la Comisión definir una metodología estandarizada que pueda ser adoptada por las partes para calcular la huella ecológica de las empresas, y se hace una alusión expresa a los compromisos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Las medidas adoptadas en desarrollo de las Conferencias de Partes, tanto de Cambio Climático como de Biodiversidad, resultan de vital importancia para las acciones inherentes al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y su apuesta por las medidas de prevención y gestión del cambio climático, protección de la biodiversidad, conservación de fauna silvestre y recursos naturales. También son fundamentales para definir las acciones frente a emisiones, huella de carbono y bonos ambientales, entre otras estrategias que resultan cruciales para cuidar la calidad de vida de los habitantes metropolitanos, su entorno y el medio ambiente, transversales a las líneas en las que el AMVA es autoridad ambiental y de transporte, y cumple funciones específicas en materia de planeación.

2.1.5 Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030

Uno de los primeros acuerdos internacionales, definidos en virtud de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, fue el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que recopila los compromisos y conclusiones de la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en el año 2015, y las consolida en siete metas globales. El Marco de Sendai tiene como propósito para el año 2030 (coincidiendo con la vigencia de la Agenda 2030) lo siguiente:

> La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países (Marco de Sendai, 2015).

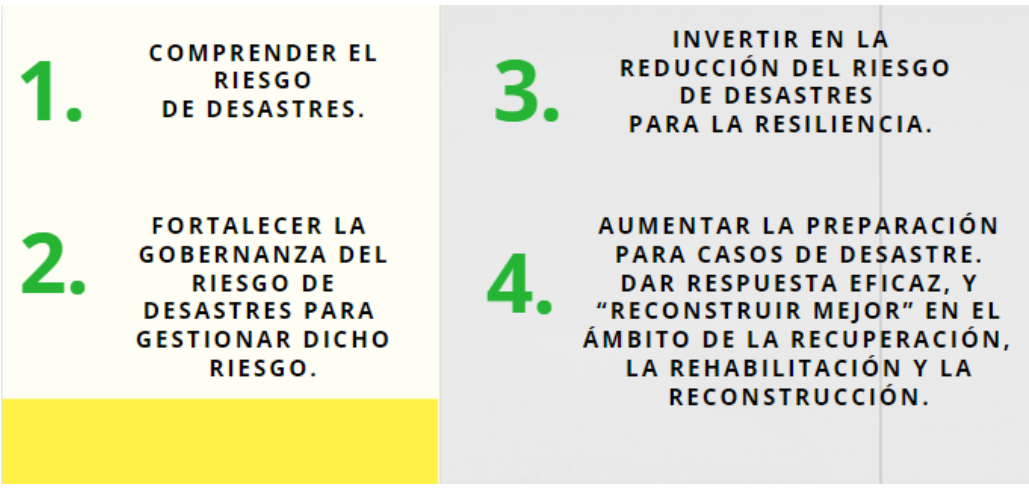
La siguiente línea de tiempo muestra la evolución de los marcos y estrategias internacionales para la reducción de los desastres, desde el año de 1989 hasta el año 2015, cuando se crea el Marco de Sendai, dando continuidad a las acciones iniciadas en el Marco de Hyogo 2005-2015:

Ilustración 25 línea de tiempo 1989 al 2015, evolución de los Marcos y estrategias Internacionales para la reducción de desastres

Fuente: ***Marco de Hyogo 2005 – 2015***

El Marco de Sendai plantea cuatro ejes estructurales denominados Prioridades de Acción, que se concretan en políticas públicas con un enfoque multiactor que involucra a entes intergubernamentales, sector público, sector privado y la sociedad civil bajo un principio de corresponsabilidad.

Ilustración 26 Ejes estructurales - Prioridades de Acción



Fuente: Elaboración propia.

Las principales diferencias entre el Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai son las siguientes: en primer lugar, que el primero se concentraba en reducir riesgos, mientras que el segundo abarca los riesgos desde un enfoque más completo de gestión, involucrando también acciones de prevención, mitigación y de gestión propiamente dichas, mas no solo de reducción de riesgos; en segundo lugar, la mujer es entendida como actor clave, partícipe y líder en la puesta en marcha de las prioridades de acción y no solo mencionada como víctima de posibles desastres naturales.

Por último, el Marco de Sendai hace una mención expresa a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Sus metas se encuentran no solo alineadas, sino que también pueden ser medibles con la misma herramienta de seguimiento y monitoreo. La herramienta Monitor del Marco de

Sendai, de acceso público para navegación virtual, está especialmente diseñada para reportar seguimiento y avances en las metas del Marco de Sendai, (7 metas) articuladas con los indicadores de Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Este tipo de sinergias a disposición de los gobiernos, para facilitar el cumplimiento de compromisos de Agendas y Marcos globales, es otra de las evidentes interrelaciones que presentan las agendas entre sí y cómo las acciones que contribuyen al cumplimiento de un pacto o acuerdo directamente impactan en el alcance de otros compromisos globales.

2.1.6 La Nueva Agenda Urbana

BORRADOR

Los procesos de urbanización responden a realidades globales de concentración poblacional, crecimiento de ciudades, fenómenos migratorios, progreso y nuevas actividades económicas, ordenamiento territorial, entre otras. Estas realidades traen consigo una necesidad clara de aunar esfuerzos entre diferentes actores, velando por el desarrollo de las ciudades y la planificación urbana.

En el marco de estas estrategias entre actores clave internacionales, surge la Nueva Agenda Urbana, como consecuencia del Programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas. Desde el año de 1976, con la Conferencia Hábitat I que se llevó a cabo en Vancouver, Canadá, se estableció la primera Declaración de Asentamientos Humanos. Veinte años después, se celebró en Estambul, Turquía, la Conferencia Hábitat II.

La siguiente línea del tiempo permite evidenciar las decisiones más relevantes que se adoptaron en estas declaraciones, hasta llegar a la creación de la Nueva Agenda Urbana en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible –Hábitat III– de la Cumbre de Quito, Ecuador.

Ilustración 27 Línea de tiempo Conferencia Hábitat I, II y III

Fuente: Elaboración ONU Hábitat

La evolución cronológica de la Nueva Agenda Urbana también enseña unos antecedentes de urbanización articulados con la Agenda del Milenio (Objetivos del Milenio) que da como resultado la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo Milenio, en el año 2000.

El 23 de diciembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba, mediante Resolución 71 / 256 la Nueva Agenda Urbana. Para ese entonces, la Agenda del Milenio ya había sido reemplazada por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Con el fin de apreciar las interrelaciones necesarias entre las diferentes agendas abordadas en el presente PIDM, entre otras agendas y compromisos tanto regionales como globales, se hace referencia al numeral 6 de la Resolución que aprobó la Nueva Agenda Urbana:

> 6. Somos plenamente conscientes de los hitos alcanzados en 2015, en particular la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**—incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible—, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el **Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**, el **Marco de Sendai** para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-20245, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) y el Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020. Tomamos también en cuenta la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y las actividades de seguimiento

BORRADOR

de esas conferencias (Resolución 71 / 256, 23 de diciembre de 2016, Naciones Unidas

Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana se compromete en el numeral noveno de su Declaración, especialmente con las metas trazadoras del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 de Ciudades y Comunidades Sostenibles.

Igualmente, la Nueva Agenda Urbana refleja la importante alineación de los temas urbanos con los Derechos Humanos, gracias a la Resolución 2000 / 9 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por medio de la cual la ONU delegó, por primera vez, a un relator especial para temas del derecho a la vivienda, en el marco de la protección y garantía de los derechos humanos.

La resiliencia y la materialización de la función social y ecológica de la Tierra son tan solo algunos de los ambiciosos y complejos objetivos de la Nueva Agenda Urbana para el año 2036. Esta agenda resulta interesante y necesaria para Colombia, no solo desde la planeación territorial y el desarrollo del principio constitucional de la función social (consagrado en la Constitución Política de 1991), sino también desde el desarrollo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y la razón de ser de los diferentes planes y políticas públicas que rigen su actuar en materia de urbanización responsable, impactando especialmente las estrategias de transporte, ambiente y planeación.

2.1.7 Derechos humanos y agendas globales de desarrollo sostenible

2.1.7.1 Derechos humanos a nivel global

Las dos palabras transversales a todo el contenido de la Carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas son: Derechos Humanos. La ONU crea desde el año 1947, tan sólo unos años después de su formación, la Comisión de Derechos Humanos encargada de velar por aquellas disposiciones y principios irrenunciables de la Carta rectora.

BORRADOR

Esta Carta representa el Tratado Internacional que da origen a la Organización. La Comisión de Derechos Humanos fue clave para la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros acuerdos que conservan su vigencia y aplicación vinculante, y sin los cuales difícilmente podría concebirse hoy en día un desarrollo humano justo.

La Organización de las Naciones Unidas cuenta con una Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y un Grupo de Trabajo sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Esta unidad entabla acciones de cooperación permanentes con los Estados. En el año 2011, el Consejero de Derechos Humanos aprobó, mediante Resolución 17 / 4, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que se traducen en una puesta en marcha de los verbos rectores "proteger, respetar y remediar". Estos 31 principios rectores se han convertido en la hoja de ruta para la defensa y protección de los derechos humanos por parte del sector público y privado. Colombia se acogió a estos principios, que son compatibles con la Estrategia Nacional para los Derechos Humanos 2014-2034 que tiene el país, en el marco de sus políticas públicas sobre esta materia.

El Informe de la CEPAL y de la ACNUDH del 2019, denominado Cambio Climático y Derechos Humanos: Contribuciones desde y para América Latina y el Caribe, refleja claramente las interdependencias necesarias entre estos dos campos, que se encuentran en puntos de inflexión como resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el desarrollo de principios constitucionales y derechos fundamentales, en estándares internacionales de derechos humanos aplicables al cambio climático (como el Examen Periódico Universal de la ONU y el desarrollo de tratados internacionales con estos enfoques), entre otros factores relevantes.

BORRADOR

La siguiente tabla, elaborada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, pone de presente la confluencia de los asuntos relacionados con el cambio climático y con los derechos humanos:

Ilustración 28 Principales mensajes sobre derechos humanos y cambio climático

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha reiterado de manera constante las obligaciones y responsabilidades fundamentales en materia de derechos humanos asumidas por los Estados y otros sujetos obligados en relación con el cambio climático. Con el fin de asegurar que los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático sean adecuados, coherentes y respondan a criterios de igualdad y no discriminación y sean acordes con las obligaciones de derechos humanos, los Estados deben:

1. Mitigar el cambio climático y prevenir sus consecuencias perjudiciales en los derechos humanos;
2. Asegurar que todas las personas tengan las capacidades necesarias para adaptarse al cambio climático;
3. Garantizar la rendición de cuentas y reparaciones efectivas frente a las vulneraciones de derechos humanos causadas por el cambio climático;
4. Movilizar el máximo de recursos disponibles para un desarrollo sostenible y basado en los derechos humanos;
5. Cooperar internacionalmente para enfrentar los efectos del cambio climático;
6. Asegurar la equidad en la acción climática;
7. Garantizar que todas y todos se beneficien de la ciencia y sus aplicaciones;
8. Proteger los derechos humanos de las vulneraciones de las empresas;
9. Garantizar la igualdad y la no discriminación; y,
10. Asegurar una participación significativa e informada.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Key Messages on Human Rights and Climate Change" [en línea] https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf.

[7]

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU

Adicional a la correlación entre el cambio climático como amenaza medioambiental y las COP de cambio climático con los derechos humanos, las demás agendas globales mencionadas en el presente capítulo y, en general, aquellas que impactan las acciones y compromisos de Colombia y del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, se encuentran intrínsecamente relacionadas con la garantía de los derechos humanos.

[7] Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CEPAL/ACNUDH), Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe (LC/TS.2019/94/Corr.1), Santiago, 2019. Pág. 14.

Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Resolución 40 / 11, hace referencia explícita a la articulación de los derechos humanos, el cambio climático, las obligaciones emanadas del Acuerdo de París y la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Igualmente, el mencionado Informe de la CEPAL sobre Cambio Climático y Derechos Humanos trae a colación la relación entre estos dos conceptos con el Acuerdo de Escazú.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución A / RES / 70 / 1 por la cual se aprueba la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, establece desde el Preámbulo y en los diferentes acápites, la defensa de los derechos humanos como patrón fundamental.

BORRADOR

En este sentido, el Preámbulo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, establece en el inciso tercero, lo siguiente:

> (…) Se pretende hacer realidad **los derechos humanos** de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: Económica, social y ambiental[8].

Continúa la Agenda 2030 reafirmando este patrón fundamental, en el numeral 10, de los Principios y Compromisos Comunes:

> 10. La nueva Agenda se inspira en los propósitos y principios de la **Carta de las Naciones Unidas**, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la **Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos**, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (…)[9].

Adicional al contenido de Derechos Humanos, que hace parte de la esencia de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, los DD. HH. también hacen parte de los principios rectores

[8] Resolución A/RES/70/1 por la cual se aprueba la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://biblioguias.cepal.org/agenda2030/resoluciones, pág. 1.
[9] Ibídem. Pág. 4.

del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. En uno de los Principios Rectores del Marco, se establece lo siguiente:

> c). La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, **al tiempo que se respeten todos los derechos humanos**, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación[10].

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana establece, en el numeral 12 de su Declaración, que los cimientos de dicha Agenda son la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos, entre otros fundamentos.

BORRADOR

En marzo del año 2018, se adoptó en Escazú, Costa Rica, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Acuerdo de Escazú. Este Acuerdo se traduce en un compromiso con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con la Conferencia de Río+20 de Desarrollo Sostenible de las Naciones del año 2012.

En caso de entrar en vigor este acuerdo regional, si logra ser ratificado por al menos 11 países de la región, sería el primer acuerdo en incluir disposiciones expresas sobre derechos humanos en los asuntos ambientales, dando vida al concepto explícito de justicia ambiental. Para que este acuerdo entre en vigencia, es necesario que sea ratificado por al menos 11 países de la región. Colombia firmó el Acuerdo en diciembre del año 2019; sin embargo, a la fecha aún no lo ha ratificado y el plazo para hacerlo vence en septiembre del presente año 2020. Hasta el momento, 9 países han ratificado el Acuerdo, de manera que aún no es una realidad su entrada en vigor. Dentro de un mes, la región de América Latina y el Caribe conocerá si el Acuerdo de Escazú ha logrado incorporarse a la lista de las ambiciosas metas de las agendas internacionales.

[10] Marco de Sendai para la reducción de riesgos de desastres 2015 – 2030. Disponible en: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20093/Marco-de-Sendai-para-la-Reduccion-del-Riesgo-de-Desastres-2015-2030.pdf?sequence=3&isAllowed=y Pág. 13.

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU fue reemplazada en el 2006 por el Consejo de Derechos Humanos. Colombia ha sido un país en permanente relación política e internacional con ambas delegaturas de derechos humanos y cada vez es más sólido el marco legal vinculante que expide sobre dicha materia.

2.1.7.2 Derechos humanos a nivel nacional. Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 hace referencia a los derechos humanos, otorgándoles prelación a los tratados internacionales –que sobre el tema sean ratificados por Colombia–, sobre cualquier otro tipo de tratado o convenio, en virtud del bloque de constitucionalidad:

> Artículo 93 CP. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen sobre el orden interno.
> Los derechos y deberes consagrados en esta carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia[11].

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó el último Informe Oficial sobre el estado anual de los Derechos Humanos en Colombia, que evalúa la situación comprendida entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019. El Informe presenta varias consideraciones en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, conocido como el Acuerdo de Paz suscrito entre Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Emite consideraciones sobre algunos temas del acuerdo relacionados con los

[11] Constitución Política de Colombia, 1991, editorial Legis, artículo 93.

BORRADOR

derechos humanos, como derechos de las víctimas, justicia transicional, reforma rural integral, entre otros temas.

Igualmente, profiere 13 recomendaciones puntuales para el país, relacionadas con el enfoque étnico y de género, y la necesidad de acelerar la reforma rural integral, entre otras recomendaciones. Se destaca, para efectos del presente Plan Integral de Desarrollo 2020-2032 y las actuaciones del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, un apartado de la Recomendación e), que establece lo siguiente: "(…) Las nuevas autoridades regionales deberían priorizar las medidas de protección colectiva en sus instrumentos de planeación, tales como los Planes de Desarrollo y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, asignando recursos suficientes para su completa implementación" [12].

BORRADOR

La Secretaría Técnica de la Comisión ODS en Colombia, ejercida por el Departamento Nacional de Planeación, elaboró en el año 2016 la siguiente gráfica que evidencia la relación de los Acuerdos de Paz de Colombia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030:

Ilustración 29 Relación de los Acuerdos de Paz de Colombia con los ODS

Fuente: ODS

[12] Consejo de Derechos Humanos 43° período, 2020, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, Situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/43/3Add.3 Disponible en https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES.pdf P. 23.

Puede observarse que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 es naturalmente el común denominador de los cinco Acuerdos de Paz de Colombia, en atención a su propósito por lograr paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16) interrelacionado con la defensa de los derechos humanos.

2.1.7.3 Derechos humanos en el Área Metropolitana del Valle De Aburrá.

Al igual que Colombia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá también se encuentra comprometida con la defensa de los derechos humanos y su articulación con las diferentes agendas globales. El presente PIDM 2021-2032 los reconoce como parte integral de la gestión metropolitana. Dando cumplimiento a las disposiciones de la Ley 1551 de 2012, el AMVA expidió un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano –PISCC– que se encuentra vigente y ha trazado la ruta para que cada uno de los municipios que integran el Área Metropolitana del Valle de Aburrá construyan y desarrollen sus planes sobre la materia, identificando acciones conjuntas de corresponsabilidad.

Esta Política Pública del PISCC se enmarca en cuatro líneas estratégicas: 1. Desarrollo de la familia en y para la convivencia. 2. Construcción de una sociedad incluyente y equitativa. 3. Fortalecimiento de la comunicación y confianza entre los ciudadanos y de ellos con las autoridades. 4. Fortalecimiento de una cultura ciudadana para la convivencia y la seguridad.

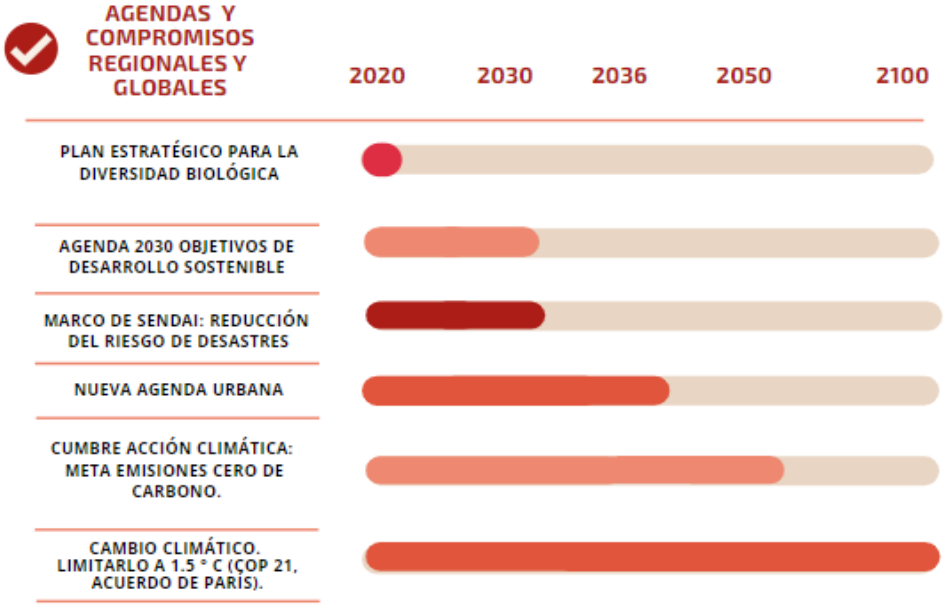
Adicionalmente, dentro de la estructura interna del AMVA, el organigrama cuenta con una Subdirección de Seguridad, Convivencia y Paz, encargada de articular acciones de este alcance con la planeación institucional y metropolitana. A su vez, en el Plan de Gestión 2020-2023, uno de los 27 programas estratégicos, es el Programa de Seguridad y Convivencia Pacífica para la Equidad.

BORRADOR

Los derechos humanos son un común denominador claro, pertinente y necesario en la interrelación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el Cambio Climático, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Nueva Agenda Urbana y la figura del Relator Especial en temas de vivienda y de derechos humanos, el Acuerdo de Escazú y su concepto de justicia ambiental, la Constitución Política de Colombia y su bloque de constitucionalidad e, incluso, de los planes integrales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano –PISCC–.

El actual Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2021-2032 reitera el compromiso con estas agendas globales e internacionales articulado con la defensa de los derechos humanos, promoviendo su aplicación y respeto entre los habitantes metropolitanos y el desarrollo de la región. La siguiente gráfica permite apreciar la coexistencia de las agendas globales y compromisos internacionales que impactan la planeación estratégica del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en el corto, mediano y largo plazo:

Ilustración 30 línea de tiempo de las Agendas Globales y compromisos internacionales

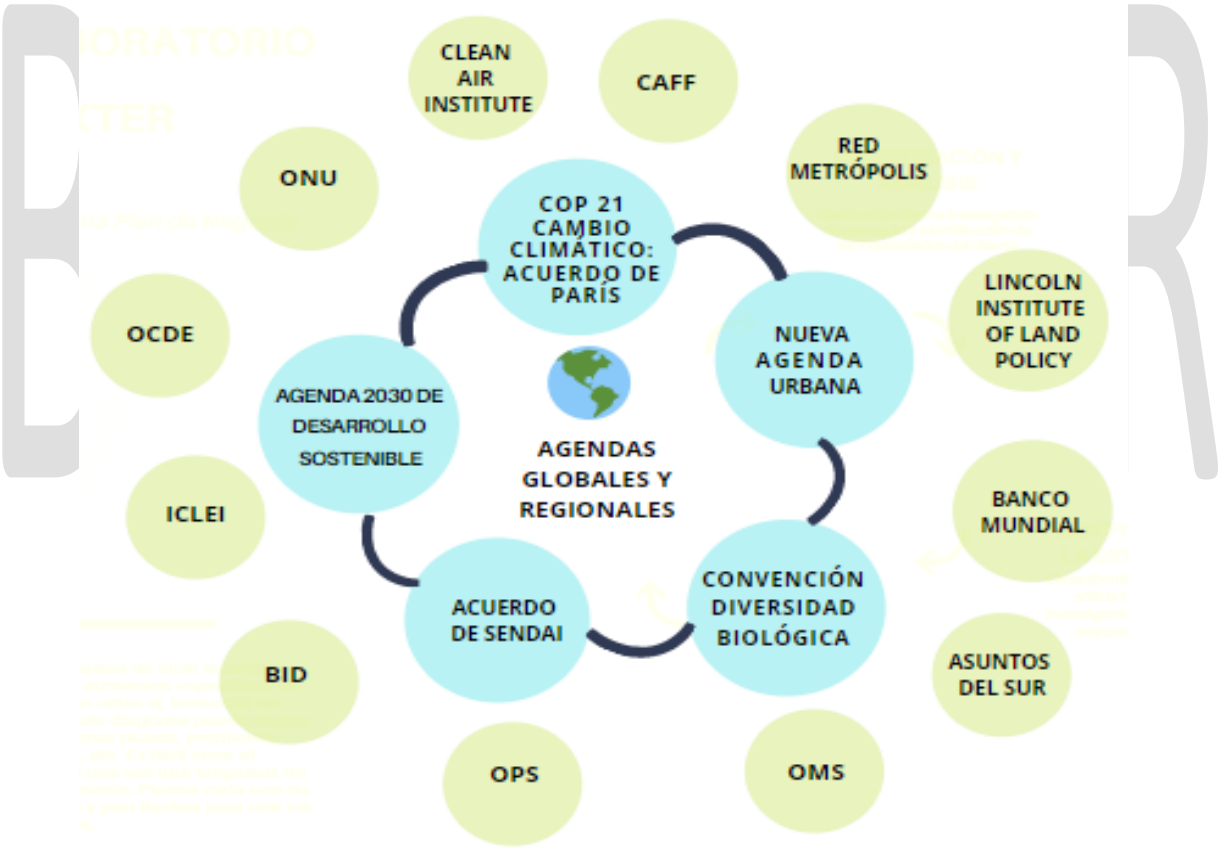


Fuente: Elaboración propia

BORRADOR

El esquema circular que se presenta a continuación pone en evidencia las relaciones ecosistémicas entre las agendas y compromisos con los organismos y entidades que hacen parte de los stakeholders o grupos de interés relevantes para que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá pueda cumplir con sus objetivos de internacionalización y compromisos globales y regionales.

Ilustración 31 relaciones ecosistémicas entre Agendas y compromisos con grupos de interés del Área Metropolitana del Valle de Aburrá



Fuente: Elaboración propia

3 ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL PIDM

Luego de presentar el marco metodológico general que animó el proceso de construcción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2021-2032 se hizo necesario explorar las nociones y conceptos principales que lo orientan y que subyacen a su apuesta colectiva de futuro, y a los planteamientos estratégicos, tácticos y programáticos que contribuyen a materializarla, en la búsqueda de unos objetivos y aspiraciones de progreso y bienestar para los habitantes y visitantes de la región.

BORRADOR

3.1. Desarrollo y desarrollo territorial

La idea del progreso es un elemento propio y distintivo de una fase específica del desarrollo occidental, aquella que acostumbramos a llamar Modernidad (Rojas, 2012). En este sentido el "progreso" se asocia al término "desarrollo"; el primero (progreso), abanderado por civilizaciones antiguas, con versiones míticas que perseguían la perfección moral, intelectual y espiritual del ser humano; el segundo (desarrollo) propio de la Modernidad, y visto como una ruptura mental que recoge y reelabora la herencia cultural occidental para darle una forma radicalmente nueva (Rojas, 2012), orientada por la idea de un futuro mejor, en el que la preocupación está centrada en perfeccionar las condiciones materiales de vida del ser humano.

De este paradigma se deriva una serie de aspiraciones y promesas que, a pesar de innegables avances colectivos, siguen siendo aún ilusiones no materializadas para grandes masas de población. Con el paso del tiempo, las estructuras y dinámicas de exclusión que se han creado han dado lugar a un debate contemporáneo con nuevas aproximaciones al desarrollo, desde nuevos enfoques multidisciplinarios que intentan superar una estrecha visión economicista.

En los caminos de las nuevas problematizaciones alrededor del desarrollo se pueden destacar los aportes de autores como Manfred Max Neef, Arturo Escobar y Amartya Sen, quienes discuten el paradigma evolutivo de "el Desarrollo" y proponen otros enfoques.

Ya desde los años noventa surgen discusiones alternativas al modelo hegemónico del desarrollo basado en las políticas neoliberales. En contraposición al enfoque instrumental y economicista del liberalismo económico que centra el desarrollo en el crecimiento, se plantea un ideario del desarrollo humano considerado como un proceso sostenible ambiental y socialmente, que acoge la necesaria importancia de los principios éticos y morales en las decisiones económicas conducentes al desarrollo, incluidos aspectos sobre la finitud de los recursos naturales y sobre derechos intergeneracionales.

Manfred Max Neef evidencia en Latinoamérica la confrontación histórica de dos concepciones económicas que han dominado el panorama de América Latina esta parte del continente: el desarrollismo y el monetarismo neoliberal. Ambas incumplieron lo que se propusieron: por un lado, el desarrollismo creó condiciones de infraestructura económica rica y diversificada. Las razones de su fracaso se deben a la concepción de desarrollo con predominio económico y a su propia incapacidad para controlar los desequilibrios monetarios y financieros. El monetarismo neoliberal, por su parte, señala que el neoliberalismo aplicado en Latinoamérica es inculto, dogmático y fuera de contexto, por lo que no es generador de desarrollo. Ambas concepciones económicas han compartido algunos elementos, aunque con distinta intensidad. El autor en cita plantea que las dos han pecado de mecanicistas y de provocar resultados económicos concentradores, y agrega que ante la frustración, hay quienes niegan que estos esquemas hayan fracasado, otros aceptan en parte y les dan crédito a las posibilidades de subsanar errores, y otros indican que la actual crisis es coyuntural, lo que parece estar lejos de la realidad, si pensamos, por ejemplo, en las transformaciones inducidas por los conflictos geopolíticos globales, los fenómenos de corrupción, la concentración de poder por parte del sistema financiero, o la crisis climática en proceso de intensificación. Propone, entonces, una

BORRADOR

nueva concepción que ha de orientarse primordialmente hacia la adecuada satisfacción de las necesidades humanas, en un marco de libertad, participación, cooperación, articulación y sinergias, aspectos íntimamente ligados con lo que hoy usualmente llamamos gobernanza:

> El desarrollo a escala humana está sustentado en la satisfacción de las necesidades humanas, en la generación de niveles crecientes de auto-dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado (Max Neef et al., 1986).

BORRADOR

Necesidades humanas, auto-dependencia y articulaciones orgánicas son los pilares fundamentales que sustentan el desarrollo a escala humana. Pero para servir a su propósito sustentador deben, a su vez, apoyarse sobre una base sólida. Esta base se construye a partir del protagonismo real de las personas como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios en que el protagonismo sea realmente posible (Neef, 1986).

El desarrollo a escala humana (DEH) parte, entonces, de dos premisas fundamentales: la primera de ellas es que el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos, y la segunda es que pregunta por necesidades humanas fundamentales. Estas necesidades son axiológicas (**identidad**, **protección**, **entendimiento**, **creatividad**, **libertad**, **ocio**, **afecto**, **subsistencia**, **y participación**) o existenciales (**ser**, **tener**, **hacer**, **estar**), necesidades que forman parte de un sistema que define lo humano, independiente de la cultura y el tiempo, y cuyo comportamiento en cada caso determina las pobrezas y riquezas, en plural.

A pesar de que esta propuesta del desarrollo resultara insurgente y acertada, en general no logró trascender el ámbito académico, lo cual no le resta vigencia y pertinencia social y política.

Arturo Escobar, por su parte, en sus planteamientos sobre desarrollo alternativo y posdesarrollo, propone una lectura histórica y geopolítica, y sugiere separarse del discurso del desarrollo que se ha familiarizado demasiado, lo cual permitiría verlo de otro modo.

Como consecuencia de ese distanciamiento sugiere tres modelos que dan lugar a proyectos complementarios para una nueva propuesta de desarrollo: **desarrollo alternativo, modernidades alternativas, y alternativas a la modernidad**. El primero de ellos está enfocado en la seguridad alimentaria, la satisfacción de las necesidades básicas y el bienestar de la población; el segundo asume contra-tendencias provocadas por grupos locales que confrontan diseños globales; y el tercero se presenta como un proyecto más radical y visionario de redefinir y reconstruir mundos locales y regionales desde la perspectiva de las prácticas de la diferencia cultural, económica y ecológica, siguiendo una lógica de la red y en contextos de poder (Escobar, 2010).

Parcialmente convergente con la visión de Max Neef y Escobar se encuentra el ideario de desarrollo de Amartya Sen, cuyo sustento teórico, político, histórico y ético se ha promovido en la Organización de Naciones Unidas. Sen invita a entender el desarrollo más allá de las cifras bajo un nuevo enfoque de "capacidades", asumiéndolo como expansión de libertad:

> El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistémicas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos, y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos (Sen, 2001).

La pobreza es un concepto central en la teoría que Sen propone, y debe entenderse como la falta de capacidades, una privación de asuntos básicos que no solo puede ser vista desde el aspecto económico. Las necesidades básicas constituyen una parte de las capacidades, pero

BORRADOR

estas se refieren a algo mucho más amplio. Así el número de opciones que las personas tienen y la libertad de elección sobre estas opciones también contribuye al bienestar humano.

En este sentido, distingue la pobreza de renta y la pobreza de capacidades, y dicha distinción tiene que ver con que hay razones para desear más ingreso y riqueza, pero tenerlo no garantiza no ser pobre, porque pueden existir desventajas que reducen la posibilidad de una persona para transformar el ingreso en bienestar, tales como la edad, el sexo, los roles sociales, el lugar de residencia, la situación epidemiológica o factores que la persona no puede controlar. Aunque pueda llegarse a concebir que la pobreza de renta puede reducirse con la expansión de la Educación Básica, la asistencia sanitaria y una distribución equitativa de la tierra, por ejemplo, es importante considerar que la mera reducción de la pobreza de renta no puede ser la motivación última de la política de la lucha contra la pobreza. Se deben comprender la pobreza y la privación desde el punto de vista de la vida que pueden llevar realmente los individuos y de las libertades que tienen en realidad (Sen, 2001, p. 119). La mejora de las capacidades contribuye tanto directa como indirectamente a enriquecer la vida del hombre y a conseguir que las privaciones sean un fenómeno raro y menos grave.

> […] la verdadera riqueza de una nación está en su gente. Sin lugar a duda el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades humanas en un proceso que puede expandir las capacidades personales toda vez que amplía las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa (PNUD, 2004).

Así que, en lugar de mirar los medios, el desarrollo como libertad se enfoca en los fines o, más exactamente, en la libertad para lograr los objetivos en la vida que una persona elige. Ese es el cambio de enfoque que implica pasar del desarrollo como crecimiento económico al desarrollo como libertad. De esta manera se promueve una mirada vinculante entre el desarrollo económico, el bienestar y la justicia social, y más precisamente, con las libertades básicas de los seres humanos.

BORRADOR

En el informe de desarrollo humano de 1990 se adopta una definición que supone que el "desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de las personas, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente, otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo" (PNUD, 1990). Con el paso de los años y las generaciones se plantea la necesidad de una nueva agenda de desarrollo humano que convoque a la deliberación pública con las comunidades para resignificar el concepto de desarrollo y sus múltiples dimensiones desde la diversidad cultural y social, cerrando brechas y sin dejar a nadie atrás:

BORRADOR

> En todos los países hay muchas personas con escasas perspectivas de vivir un futuro mejor. Carecen de esperanza, sentido de propósito y dignidad; desde su situación de marginación, solo les queda contemplar a otras personas que prosperan y se enriquecen cada vez más. Muchos seres humanos han escapado de la pobreza extrema en todo el mundo, pero aún son más los que no tienen oportunidades ni recursos para tomar las riendas de sus vidas. Con demasiada frecuencia, el lugar que ocupa una persona en la sociedad sigue estando determinado por su género, su etnia o la riqueza de sus progenitores (PNUD, 2019).

De acuerdo con el PNUD, el desarrollo está compuesto por cuatro elementos: el crecimiento económico como condición fundamental; la equidad distributiva como el objetivo básico; la política social como el instrumento para lograr el propósito central; la libertad humana como la máxima aspiración de la sociedad (AMVA-UNAL, 2016).

En tanto fenómeno de naturaleza social, el desarrollo tiene que ver con las personas y con las organizaciones que constituyen, y con las formas como estas y aquellas se relacionan. Su objetivo central y fin último es la equidad, que hace referencia a la existencia de un conjunto de condiciones que hacen posible el pleno desarrollo de las

personas. También, está relacionado con la igualdad económica, asunto relativo a la distribución de la renta y de la riqueza entre los distintos estratos y sectores de la sociedad (AMVA-UNAL, 2016).

Como ya se afirmó, el desarrollo humano depende críticamente del crecimiento económico. La interacción de personas con alto desarrollo humano genera un ambiente propicio para la innovación, proceso fundamentalmente urbano. La innovación es el motor de la productividad, base del crecimiento económico. Del crecimiento económico, basado en la innovación, resulta la competitividad (AMVA-UNAL, 2016).

Se entiende por competitividad la capacidad de un territorio para competir y ser competente. Para ello se requiere la existencia de unas plataformas que hagan posible que las empresas compitan, dado un clima favorable a la inversión y a la creación de riqueza colectiva. Como la innovación es la base de la competitividad, entonces esta depende también del desarrollo humano (AMVA-UNAL, 2016).

Pero para producir la equidad no sirve cualquier tipo de crecimiento económico. De ahí la noción de integración social, que va más allá de la superación de los problemas de inequidad y exclusión, puesto que se relaciona con la legitimidad del poder, y tiene que ver con la capacidad de una sociedad para construir una ciudadanía activa y para eliminar las barreras de discriminación en el mercado. También, con la existencia de una cultura de la solidaridad y la cooperación. Así, la integración social se convierte en un complemento necesario de la competitividad y constituye un fundamento de la gobernabilidad (AMVA-UNAL, 2016).

La economía funciona si existen buenas instituciones y adecuadas condiciones de seguridad. A esto lo llamamos la gobernabilidad, que consiste en el ejercicio del poder político (el buen gobierno) y en la existencia de las condiciones necesarias para

BORRADOR

desempeñarlo con eficiencia y eficacia socioeconómica, legitimidad política y respaldo social, de modo que se asegure el desarrollo sostenido del territorio y la disciplina de los ciudadanos en el marco del Estado de derecho. Desde esta perspectiva, resulta esencial la mirada vigilante de la sociedad organizada sobre la gestión de los gobernantes. No hay, pues, gobernabilidad sin integración social, tal como ha sido ya definida (AMVA-UNAL, 2016).

En síntesis, subyace a las propuestas planteadas por los autores citados una crítica abierta al desarrollo como crecimiento económico, una apuesta por el ser humano y sus necesidades como centro y actor del desarrollo, un enfoque transdisciplinar y multidimensional al mismo, y la necesidad de no considerarlo una categoría indiscutible, sino un problema a discutir en cada contexto geográfico, esto es, ambiental, social, y cultural. Por ello, diferentes pensadores han coincidido respecto de la idea de desarrollo como fenómeno localizado, endógeno y de naturaleza cualitativa, proponiendo un nuevo enfoque con predominante importancia de lo territorial.

En la exploración de estos nuevos caminos se sitúan académicos como Sergio Boisier, quien propone apoyarse en el concepto de capital sinergético para potenciar y articular nueve formas de capital, casi todas de carácter intangible, a fin de situar a un territorio en el sendero virtuoso del desarrollo. Se trata de cuestiones cognitivas, simbólicas, culturales, sociales, cívicas, etc., que están vinculadas estrechamente con una concepción contemporánea del desarrollo más allá de la construcción de vivienda, infraestructura u otras acciones materiales que, aunque valiosas, no generan per se el desarrollo.

Boisiser propone que territorio es todo recorte de la superficie terrestre con al menos tres características complejas: “territorio natural”, para hacer referencia a un recorte primario en el cual se reconocen los elementos de la naturaleza sin mediar intervención humana; “territorio equipado” es el que ha sido intervenido por el hombre a partir de

equipamientos e infraestructuras, y "territorio organizado" para denotar sistemas de asentamientos humanos, de la existencia de una comunidad que se reconoce y tiene como auto-referencia el propio territorio y que está regulada por un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo, según Boisier, y afirma que el desarrollo no surge espontáneamente, pero que puede ser inducido. Para ello se requieren ciertos factores y determinadas capacidades. Además, resulta de una compleja tarea de coordinación donde la organización social en territorios concretos es la clave.

La organización territorial se refiere al proceso de su ocupación, utilización y transformación, lo que incluye la existencia de las condiciones que hagan posible la preservación del medio natural y el uso racional de los recursos que el territorio alberga. Además de la base natural y los servicios ambientales, esta dimensión incluye la ordenación de la población y de las actividades en el territorio, los espacios públicos y los equipamientos colectivos, las infraestructuras básicas y los servicios públicos, y los sistemas de movilidad y transporte. Con todos estos elementos se configura un modelo particular de ocupación del territorio (AMVA-UNAL, 2016).

Como se comprenderá, un territorio organizado contribuye a la acumulación de los diferentes capitales (humano, productivo, social, institucional, natural, físico, etc.) que hacen posible el desarrollo. Además, el territorio tiene una estructura interna (conformada por las dimensiones mencionadas), pero su entorno resulta fundamental. Es decir, un territorio, cualquiera que sea su escala, debe ser visto como un sistema abierto, que interactúa con su entorno. En el análisis del entorno resultan fundamentales tres cuestiones relacionadas, a saber: el Estado (su organización territorial, las políticas públicas); el mercado (el modo y la dinámica de su inserción económica) y las relaciones externas (con la nación y con el resto del mundo) (AMVA-UNAL, 2016). Justamente las consideraciones

sobre el entorno nos llevan a tener en cuenta los orígenes de la territorialidad como estrategia de un individuo, o grupo, de afectar, influir o controlar personas y fenómenos, y sus relaciones, a través de la delimitación y ejerciendo control sobre un área geográfica, que se puede denominar territorio (Sack, 1986). Este control no debe asociarse solo a la violencia o al derecho a ejercerla, sino a toda una gama amplia de posibilidades, a veces sutiles, como la publicidad, el marketing, la autoridad moral o el prestigio (Reboratti, 2008 en Benedetti et al., 2011).

Así las cosas, el desarrollo de un territorio no depende de una causa única, lo que permite hablar de la multicausalidad sistémica, es decir, de la existencia de diferentes ámbitos (dimensiones o subsistemas) que se intersectan e interactúan dinámicamente entre sí y con su entorno: multidimensionalidad y multiescalaridad, en consecuencia (AMVA-UNAL, 2016).

La existencia de elementos comunes a los diferentes ámbitos sirve de base para identificar los asuntos (problemas, potencialidades) estratégicos y estructurantes. La aplicación de un marco conceptual como el propuesto a un territorio permite entender cómo es y cómo funciona (leer e interpretar sus especificidades), pone en evidencia la complejidad del asunto y hace posible la construcción y concertación de una agenda de desarrollo. La articulación de intervenciones estratégicas y estructurantes en las diferentes dimensiones genera el "círculo virtuoso" que produce el desarrollo, que no es otra cosa que el resultado de la acumulación del conjunto de capitales que hacen del desarrollo territorial "una propiedad emergente de un sistema altamente complejo y sinergizado" (Boisier, 2004).

3.2. Planeación estratégica y prospectiva territorial

En términos generales, lo que hoy se conoce como planificación estratégica se aplicó inicialmente en el campo militar y se llamaba estrategia militar. Posteriormente, desde

mediados del siglo pasado, se trasladó al campo de los negocios y se le denominó estrategia empresarial. Más recientemente, desde finales del siglo pasado, se ha venido utilizando en el ámbito territorial.

Aunque sus orígenes se remontan a la época de la Revolución Industrial, la planificación estratégica como la conocemos hoy surge en los años ochenta en la Escuela de Negocios de Harvard y fue aplicada inicialmente a la empresa privada para incrementar la productividad (enfoque microeconómico). En las últimas décadas se introdujo para definir lineamientos y metas en materia de desarrollo y competitividad territorial, de la mano de las políticas de descentralización y participación de los actores locales.

Planificar estratégicamente es crear condiciones para transformar o actuar sobre asuntos cruciales para el desarrollo. Es planificar para el cambio, procurando romper inercias, conscientes de que el cambio exige transitar etapas que requieren maduración, tienen su propio ritmo y demandan perseverancia, porque los resultados finales –o la transición hacia otros niveles– solo se cosechan si hay continuidad en el accionar estratégico durante lustros o décadas.

A través de la planificación estratégica se busca orientar y promover procesos que movilicen a los diversos sectores, así como a los agentes gubernamentales, económicos y sociales, para escoger y construir su futuro. Esto implica articular los múltiples intereses y proyectos en procura del consenso sobre un futuro deseable y posible, para forjar una sociedad que anticipe los cambios y aproveche sus potenciales, que use más eficientemente sus recursos y fortalezca tanto la cohesión social como la identidad, estimulando la convergencia de las iniciativas de los actores públicos, privados y sociales. La planificación estratégica como proceso busca vincular proactivamente a los diversos actores de un territorio, y con ello procura que en el transcurso se construyan, conscientemente, una actitud y unas aptitudes de la sociedad en general, de responsabilidad y compromiso con su desarrollo, se socialicen

BORRADOR

resultados y se cree una institucionalidad plural y sostenible para adelantar las transformaciones concertadas (DNP, 2007).

La crisis de los sectores productivos tradicionales, la desigualdad e inequidad entre las regiones y la aparición de nuevos nodos económicos internacionales han originado la necesidad de vincular las expectativas de desarrollo nacional, regional y local a los mercados y a los flujos económicos internacionales. Adicionalmente, aunque se han realizado avances en el proceso de descentralización en Colombia, las brechas económicas y sociales entre las regiones aún no se reducen. Por el contrario, en el caso del departamento de Antioquia, su crecimiento histórico demuestra que existe una amplia desigualdad entre el Valle de Aburrá, especialmente la centralidad que representa Medellín, y las subregiones y municipios apartados de dicha centralidad (Gobernación de Antioquia, 2011).

Los principios que rigen la planificación estratégica territorial son distintos de los que alientan a las empresas privadas, a saber:

- máxima participación en la definición de los objetivos y acciones
- máxima divulgación de las estrategias seleccionadas
- nueva organización institucional para formular y ejecutar políticas de desarrollo a nivel territorial
- participación directa de los líderes públicos y empresariales
- búsqueda del bienestar colectivo y defensa del interés general.

Hoy existe una tendencia generalizada de formular planes estratégicos para ordenar el desarrollo local y regional, en respuesta a la crisis o como complemento en el enfoque de los tradicionales planes de desarrollo. Pero no basta con formular dichos planes pues estos deben estar ligados a las políticas de fomento productivo, al surgimiento de nuevos instrumentos de financiamiento, a la integración entre agentes públicos y privados y a la innovación en las formas de gestión y organización productiva.

BORRADOR

En forma muy general, un proceso de planificación estratégica debe partir de un adecuado marco conceptual, que permita entender el carácter multidimensional y multiescalar del proceso que hace posible el desarrollo de un territorio en particular. Su aplicación permitiría resolver tres cuestiones básicas, que constituyen los componentes esenciales de dicho proceso, a saber: **una síntesis interpretativa; una visión compartida; una agenda de desarrollo**. El proceso conceptual y metodológico debe producir una serie de acuerdos:

- A partir del marco conceptual propuesto, caracterizar la problemática del territorio y realizar una síntesis que permita identificar los problemas y oportunidades de desarrollo
- Con base en lo anterior, construir, concertar y socializar una propuesta de visión estratégica compartida. La apuesta colectiva.
- A continuación, identificar y ordenar las iniciativas que harían posible la materialización de la visión. Elementos priorizados de una agenda estratégica.
- También hay que diseñar la "caja de herramientas" necesaria para materializar la agenda común.
- Finalmente, es esencial socializar el proceso y convertirlo en un proyecto político de desarrollo territorial, técnica y colectivamente estructurado.

BORRADOR

De todos estos elementos, el segundo, la visión colectiva, constituye el núcleo, la esencia del proceso planificador. Una visión compartida será algo más que una utopía: consistirá en un sueño posible, que puede materializarse a través de la acción. Por ello, sus características deben ser las siguientes:

- Debe partir del mejor y más completo conocimiento disponible sobre las características del territorio, sus problemas y potencialidades;
- Tal conocimiento debe ser compartido y consensuado, debe resultar de un ejercicio de reflexión colectiva y deber ser elaborado conjuntamente en la forma de un acuerdo básico;
- Será el reflejo de los valores y principios vigentes en el territorio, entre los individuos que lo habitan y las organizaciones que estos han conformado;

- Proyectará los sueños, esperanzas, necesidades y ambiciones compartidas por la sociedad;
- Será difícil de alcanzar, pero ello no será imposible, si se construye sobre el acumulado existente y si se constituye en un elemento dinamizador de las relaciones entre los actores del territorio;
- En tal sentido, servirá de inspiración a los actores territoriales, que son aquellos portadores o agentes de proyectos comunes, apuestas colectivas orientadas al interés general;
- En tanto guía para la acción concertada y la gestión conjunta, permitirá crear sinergias y estimulará el trabajo en equipo.

BORRADOR

En síntesis, una visión de futuro, en tanto una apuesta colectiva proyectada en el tiempo, debe ser algo más que un simple verso; debe describir un porvenir deseable pero posible, materializable a través de la acción coordinada de los actores del desarrollo territorial. Por ello, debe incluir la identificación de las iniciativas o intervenciones estratégicas y estructurantes del territorio, ordenadas en la forma de una agenda para el desarrollo.

Así, una visión territorial debe responder varios interrogantes acerca de los atributos deseados para el territorio, la sociedad, la economía y las instituciones, convirtiéndose en el fundamento para formular y concertar el proyecto colectivo del desarrollo buscado. Una vez elaborados, concertados y consensuados, tanto la visión compartida como los elementos que harían posible su materialización en un horizonte temporal razonable, tiene sentido preguntarse por la "caja de herramientas" requerida, por el tipo de arreglos institucionales necesarios para la ejecución de los proyectos incluidos en la agenda estratégica, los cuales deben apuntar a resolver los principales problemas de la sociedad.

3.3. Resiliencia, adaptación, y transiciones socioecológicas

Tres conceptos que consideramos fundamentales para enfrentar este momento de nuestra historia como especie y de nuestra vida en el Valle de Aburrá son los de resiliencia, adaptación, y sistemas socioecológicos. La crisis climática global, las recurrentes crisis de

calidad del aire, y la actual pandemia por causa del virus SARS-COV2 son tres de los fenómenos y situaciones que de formas cada vez más alarmantes nos convocan a cambiar drásticamente nuestras dinámicas productivas y nuestras formas de relacionamiento con los ecosistemas, en procura de la sostenibilidad de un paisaje que deseamos sea saludable para las actuales y futuras generaciones.

En las últimas décadas, pocos conceptos han adquirido tanto protagonismo como la **resiliencia**, la capacidad de un sistema de responder a cambios agudos y de seguir desarrollándose. Ha habido una explosión de investigaciones sobre las maneras de promover o debilitar la resiliencia de varios sistemas, ya sea un paisaje, una zona costera o una ciudad (Stockholm Resilience Centre, 2019). El enfoque de resiliencia hacia la sostenibilidad se centra en cómo desarrollar la habilidad para lidiar con los cambios inesperados. Este enfoque va más allá de considerar a las personas como causantes externas de las dinámicas de los ecosistemas. Más bien estudia cómo formamos parte e interactuamos con la biosfera. Una de las principales maneras en las que la gente depende de la biosfera e interacciona con ella es a través del uso de los diferentes servicios ecosistémicos, como el agua, los alimentos, la regulación climática, y nuestros vínculos espirituales o culturales con los ecosistemas. La gente también modifica la biosfera en un sinnúmero de maneras a través de actividades tales como la agricultura y la construcción de carreteras y ciudades. El enfoque de pensamiento resiliente trata de investigar cómo estos sistemas de personas, sociedades y naturaleza que interaccionan –o sistemas socio-ecológicos– pueden ser manejados de la mejor forma posible para garantizar un suministro sostenible y resiliente de los servicios ecosistémicos de los que depende la humanidad (Stockholm Resilience Centre, 2019).

Colding & Barthel (2019) proponen 4 factores críticos para la construcción de resiliencia, a saber:

- aprender a vivir con el cambio y la incertidumbre;
- cultivar la diversidad para la reorganización y renovación;

BORRADOR

- combinar diferentes tipos de conocimiento para el aprendizaje;
- crear oportunidades para la auto-organización hacia la sostenibilidad socio-ecológica.

Por su parte, un **sistema socio-ecológico** puede definirse de varias maneras (Colding & Barthel, 2019):

- sistema de personas y naturaleza (Thomas *et al.,* 2012);
- sistema donde los sistemas sociales y ecológicos son mutuamente dependientes (Fidel *et al*., 2014);
- sistemas interdependientes y vinculados de personas y naturaleza que están anidados a través de diferentes escalas (Bouamrane 2016);
- sistema que incluye subsistemas sociales (humanos) y ecológicos (biofísicos) en interacciones mutuas (Harrington *et al*., 2010);
- sistema que "incluye las entidades de recursos de uso común, los usuarios de los recursos, la infraestructura pública, los proveedores de infraestructura, las normas institucionales, el entorno externo y los vínculos entre estas entidades (Özerol 2013);
- sistemas adaptativos complejos con características clave como: 1) procesos biogeofísicos y socioculturales integrados; (2) auto-organización; (3) dinámica no lineal e impredecible; (4) retroalimentación entre dinámicas sociales y procesos ecológicos; (5) cambio de comportamiento en espacio (umbrales espaciales) y tiempo (umbrales de tiempo); (6) efectos de comportamiento heredado con resultados en escalas de tiempo muy diferentes; (7) propiedades emergentes; (8) la imposibilidad de extrapolar la información de un sistema socioecológico a otro (Delgado-Serrano *et al*., 2015).

El Centro de Resiliencia de Estocolmo propone un conjunto de **siete principios** cruciales para desarrollar la resiliencia en los sistemas socio-ecológicos y analizan cómo pueden ser aplicados en la práctica: 1) mantener la diversidad y la redundancia, 2) gestionar la

BORRADOR

conectividad, 3) gestionar las variables y retroalimentaciones lentas, 4) fomentar el pensamiento sistémico adaptativo complejo, 5) estimular el aprendizaje, 6) ampliar la participación, y 7) promover los **sistemas de gobernanza policéntricos** (Stockholm Resilience Centre, 2019). Los siete principios proporcionan una guía sobre las oportunidades clave para intervenir y trabajar con los sistemas socioecológicos, para garantizar que permanezcan resilientes y capaces de proporcionar los servicios ecosistémicos necesarios para mantener y soportar el bienestar de las personas en un mundo rápidamente cambiante y cada vez más poblado.

BORRADOR

Pensando en el contexto colombiano, Andrade, G. *et al.* (2018) propusieron 10 transiciones socioecológicas para una correcta adaptación al cambio climático en un escenario de construcción de paz. Aunque todas ellas son pertinentes para ser consideradas en el marco del PIDM, dadas las innegables y cada vez más fuertes relaciones urbano-regionales de la región metropolitana del Valle de Aburrá, hay una que resulta frontal para la formulación del Plan, y que se encuentra estrechamente vinculada con la Nueva Agenda Urbana (ver numeral sobre Agendas Globales en capítulo contextual): creación de centros urbanos e integración en sistemas regionales.

La tendencia de transformación que se está dando actualmente con fuerza en los centros urbanos colombianos es la expansión y densificación de las ciudades principales que tienden a atraer habitantes hacia su infraestructura existente. Estas tendencias de transformación implican un reto y al mismo tiempo una oportunidad para desarrollar ciudades equilibradas e integradas con su biodiversidad en el contexto colombiano (Andrade *et al.*, 2018). Cuando las preocupaciones ambientales se enfocan exclusivamente en los elementos abióticos (gases de efecto invernadero, contaminación, agua, energía, residuos), se pierde la oportunidad de generar beneficios de la biodiversidad a amplios sectores de la población. Gran parte de los esfuerzos ambientales en ciudades colombianas está dirigida a saneamiento básico y gestión del riesgo, ya que los asentamientos informales o comunidades en contexto de

pobreza son generalmente los más afectados por la transformación de los ecosistemas, debido a la dependencia inmediata y a las problemáticas asociadas a baja calidad de vida y desigualdad.

Existen, entonces, diferentes relaciones de transición de los sistemas urbano-regionales que se pueden expresar como transiciones de lo urbano hacia los espacios circundantes, así como transiciones dentro de los sistemas urbanos que consideran tímidamente la relevancia de la biodiversidad en las ciudades. Otra tendencia por destacar se relaciona con el conflicto armado debido al consecuente desplazamiento de población civil hacia los centros urbanos. Esto llevó a que muchas de las ciudades colombianas crecieran de forma acelerada en población (en 1960, 45 % de la población era urbana, y en 2015, 76 %, según datos del Banco Mundial). Esto ha implicado un incremento en la demanda de servicios ecosistémicos, además de la expansión en la infraestructura y dinámica regional en torno a la provisión de bienes y servicios. En consecuencia, los sistemas urbano-regionales tienen un impacto a escala nacional. En respuesta a estas tendencias se configuran algunas oportunidades interesantes (Andrade *et al.*, 2018):

- Diversidad en formas de adaptación
- Recreación del concepto de naturaleza urbana
- Infraestructura verde
- Biodiversidad urbana en proceso de documentación
- Compensaciones para la biodiversidad urbana
- Educación ambiental en el espacio urbano
- Gestión de riesgo como gestión ambiental

Promover y dar pasos hacia una región metropolitana resiliente implica entonces comprender y actuar mejor, esto es, más estratégica y solidariamente, sobre la relación de interdependencia entre las zonas urbanas del Valle de Aburrá, cada vez más generosas en dotaciones, estructuras y servicios básicos, y unas zonas rurales y regiones funcionales cada

BORRADOR

vez más demandadas por sus bienes y servicios ecosistémicos, pero al mismo tiempo con intensos procesos de alteración y en algunos casos de degradación, en parte, como respuesta a externalidades urbanas, y en parte como tendencia natural de modelos de desarrollo y ocupación no sostenibles.

3.4. Gobernabilidad y gobernanza

La planificación de las ciudades y territorios metropolitanos, que solía ser sectorial y municipalista, se transforma para ser integral y dialogada entre las administraciones con la acción colectiva y la comunidad empresarial (Prats, 2005). Lo competencial que, si bien es importante, es reforzado en el centro de atención por los proyectos necesarios para hacer funcional el territorio. La acción pública en pos de un futuro deseable requiere entonces construir acuerdos entre gobiernos, redes empresariales integradas globalmente y ciudadanos.

Los mecanismos de coordinación para tramitar los conflictos y llegar a dichos acuerdos son cada vez más complejos, porque la sociedad es cada vez más compleja (Jessop, 2003a). Los mecanismos de coordinación asociados a la descentralización y "mano invisible del mercado" muestran importantes fallos a la hora de mejorar las condiciones de pobreza o la equidad territorial, y el Estado, que está llamado a proveer o inducir equilibrios, deja ver sus costuras cuando la inestabilidad, la corrupción o la ineficiencia limitan su legitimidad.

Se requieren entonces transformaciones en los mecanismos de coordinación y tramitación de conflictos en un marco de relaciones de poder fraccionado, donde los actores estratégicos aparecen y desaparecen con mayor velocidad, y los gobiernos y sus competencias quedan desfasados con gran facilidad frente a la disrupción tecnológica, la concreción de riesgos globales, y los límites de sus propias capacidades. La conciliación de los conceptos de **gobernabilidad** y **gobernanza**, y **metagobernanza** es la base para dilucidar los mecanismos de planeación territorial y los mecanismos de coordinación necesarios para llevar adelante

BORRADOR

las acciones orientadas a construir un futuro territorial que mejore las condiciones de vida y la sostenibilidad.

3.4.1 Gobernabilidad o el ejercicio del poder legítimo, representativo y eficaz

La gobernabilidad en Latinoamérica ha privilegiado la búsqueda de una estrategia para ganar poder, pero no necesariamente una estrategia para establecer el orden (Mayorga y Córdova, 2007). La gobernabilidad como un rasgo de los sistemas políticos y no de los gobiernos se constituye en un "atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales [...] dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias" (Prats, 2003a).

Significa entonces que la gobernabilidad relaciona la capacidad dinámica de los sistemas políticos de tramitar las expectativas de los ciudadanos. Esta tramitación dinámica de problemas sociales requiere entonces la existencia de actores estratégicos, reglas de actuación y resolución de conflictos entre los actores (Mayorga y Córdova, 2007). Las reglas significan la existencia de institucionalización de los conflictos y acumulados, en la medida que los actores estratégicos intercambian recursos de poder de manera más o menos estable durante el tiempo.

Pero la estabilidad que se deriva de la gobernabilidad, si pretende ser democrática, exige un mínimo grado de legitimidad, es decir, de aceptación y disminución de la conflictividad por parte de los actores estratégicos. Además, requiere representatividad del sistema político, que debería estar en capacidad de tramitar los anhelos y expectativas de los ciudadanos. Y dicha legitimidad y representatividad surgirán si el sistema político (Estado / Gobierno) está en capacidad de entregar bienes públicos y prestaciones con la eficiencia y eficacia que espera la ciudadanía.

BORRADOR

Los sistemas políticos latinoamericanos se han fundado sobre la preocupación por la gobernabilidad entendida como un reflejo de la existencia de organizaciones capaces de dar ciertas respuestas aparentes a las necesidades sociales. Pero se han preocupado menos por construir gobernabilidad democrática, que incorpora el pluralismo en los procesos de tramitación de conflictos, y la eficacia en el logro de objetivos tramitados colectivamente.

Esta visión de la necesidad de una gobernabilidad democrática es particularmente importante en el ámbito de arreglos institucionales supramunicipales, necesarios para la administración de los territorios metropolitanos. Es ineludible tejer acuerdos en torno a las interacciones entre actores estratégicos, que permitan tramitar los conflictos en condiciones de reciprocidad e interdependencia, asegurando la estabilidad del uso del poder democrático.

De hecho, la gobernanza urbana, "implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía" (Le Galles, citado por Mayorga y Córdova, 2007). Se trata de entender la gobernanza urbana como la arquitectura institucional que permite el intercambio de poder estable entre actores estratégicos en marcos de pluralismo político, y esta arquitectura institucional provee al sistema político de un nivel específico de gobernabilidad, de capacidad para llevar adelante las medidas que se propone (Prats, 2003b).

La complejidad del fenómeno político, económico y social que significa lo metropolitano exige profundizar el concepto de gobernanza, y de gobernanza del territorio metropolitano. La construcción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2021-2032, requiere comprender la gobernanza como el marco de relaciones entre actores estratégicos (más allá de los actores públicos) que permitirá la acumulación de la gobernabilidad democrática metropolitana que se requiere por parte de las organizaciones públicas para coordinar una visión de futuro sostenible.

BORRADOR

3.4.2 Gobernanza y metagobernanza

La gobernanza puede entenderse, además de una arquitectura institucional particular moldeada por los intercambios relativamente estables de actores estratégicos, como "una red de actores independientes involucrados en interdependencia recíproca, con una organización basada en el intercambio de recursos orientados a desarrollar proyectos mutuamente beneficiosos y tramitar contradicciones y dilemas inevitablemente involucrados en tales situaciones" (Jessop, 2015).

Surge una pregunta: ¿No es suficiente con el Estado de derecho y sus competencias, o con el mercado y sus capacidades de producción y distribución descentralizada para tramitar los conflictos sociales, especialmente los urbanos? La respuesta es no. Los procesos de planificación territorial y supramunicipal sufren los avatares de la complejidad de los intereses y la diversidad de los actores representados en grandes ámbitos urbanos.

La respuesta aislada y basada en el interés individual, esperando el logro de la eficiencia agregada por medio de la "mano invisible del mercado", ha dejado los frágiles sistemas productivos latinoamericanos a merced de las variabilidades de la señal cambiaria y los vaivenes de la precaria gobernabilidad democrática. Por otro lado, el puño de hierro de los Estados burocrático-autoritarios latinoamericanos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, basados en la sustitución de importaciones y la estatización de las funciones de producción, demostró incapacidad para generar legitimidad, y limitaciones para lograr eficacia en la mejora de las condiciones de vida.

La posibilidad entonces de utilizar los mecanismos jerárquicos basados en la idea del Estado de derecho o la completa descentralización del poder del mercado parecen no ser las mejores formas de coordinar acciones de actores estratégicos diversos (Jessop, 2003a). Lo que se entendía como ventajoso de la coordinación jerárquica se diluye en un mundo de patrones de intercambio recíproco e interdependiente, pero crecientemente inestable. La existencia de una matriz de comunicaciones que disminuye las fricciones y los obstáculos para interactuar facilita, pero hace frágiles los intercambios; de allí surge la necesidad de

BORRADOR

autoconvocar respuestas para estabilizar los intercambios y tramitar los conflictos (Jessop, 2003b). La necesidad de estructuras de gobernanza se presenta porque (Jessop, 2003a):

1. Se incrementa la diferenciación funcional a la vez que se incrementa la interdependencia de los intercambios de los actores.
2. Se difuminan los límites institucionales y sectoriales, se pasa a preocupaciones sistémicas, y surge la competitividad para reemplazar lo económico.
3. Se redefinen y cambian de escala los horizontes espaciales, en virtud del cambio tecnológico y de infraestructuras.
4. Se incrementa la complejidad de los horizontes temporales de acción.
5. Se multiplican las identidades y contenidos de intereses.
6. Se incrementa la importancia del conocimiento y el aprendizaje organizado.
7. La diversidad y complejidad de los sistemas de intercambios entre actores incrementa la complejidad completa de los territorios y territorialidades en los que actúan los actores.

BORRADOR

La gobernanza del territorio entonces recibe una atención adicional porque significa la respuesta a la necesidad de encontrar mecanismos de coordinación más allá de los problemas del mercado, y del Estado y sus fallos. De hecho, la gobernanza ha recibido cierto halo de tratamiento positivo y casi mitificado; sin embargo, tiene unas grandes ventajas y posibilidades de fallos, sobre todo cuando se actúa en ámbitos territoriales en los que la diversidad de actores se multiplica (Jessop, 2003a).

La posibilidad de un ejercicio de gobernanza territorial efectiva está atada a la posibilidad de entender la manera como se gestan los intercambios entre los actores para (Jessop, 2003b):

[1] simplificar los modelos y las prácticas que permitan mantener el equilibrio entre la reducción de la complejidad del mundo real y la necesidad de tramitar los principales intereses de los actores;

[2] desarrollar la capacidad de aprendizaje social a través de agencias autónomas e interdependientes, que tengan suficientes competencias y recursos, para coordinar a los actores en contextos de incertidumbre;

[3] desarrollar métodos transversales de coordinación independientemente de los intereses, identidades y sistemas de creencias, y establecer una visión compartida mínima del mundo que pueda articular la acción individual en lo micro y un sistema de metagobernanza en lo macro, que estabilice las expectativas, orientaciones y conductas de los actores estratégicos

La desmitificación de la gobernanza debe hacerse en torno a los fallos de coordinación de sistemas complejos de relaciones entre actores estratégicos desiguales y el contexto en el que estos actúan. La primera fuente de fallos se origina en la naturaleza del capitalismo que comporta la existencia paralela de organizaciones mercantiles y las que no lo son, organizaciones que acumulan recursos simbólicos, culturales y políticos y otras que acumulan capital físico y económico; el reto y el fallo provienen de la asimetría de poder que unos y otros recursos significan en contextos específicos, y la forma como este poder y los conflictos asociales se traducen en el territorio metropolitano.

En segundo lugar, la incorporación creciente de nuevos actores a redes de gobernanza establecidas hace que los nuevos actores no necesariamente compartan las visiones del mundo, los horizontes temporales o los resultados de gestión. Por ejemplo, ONG que tienen interés en proteger moradores y gobiernos nuevos con compromisos electorales asociados a obras públicas que afectan moradores crean escenarios de conflictividad que superan la capacidad de tramitación de la red de gobernanza.

En tercera instancia, algunos mecanismos de gobernanza fallan porque adquieren formas de coordinación y definición de resultados de los intercambios que son unidimensionales, profundamente tecnocráticas, economicistas o políticas, lo que impide el intercambio productivo de recursos por parte de actores estratégicos con intereses y condiciones desiguales o asimétricas.

BORRADOR

Estas ventajas y fallos generan una serie de dilemas. Si entendemos que la gobernanza es el arte de la complejidad de las relaciones entre los actores estratégicos significa que está definido por la conflictividad. En ese orden de ideas se generan tensiones, a saber: cooperación versus competencia, apertura y exclusión; gobernabilidad versus flexibilidad; *accountability* versus eficiencia (Jessop, 2004). La aplicación de estos conflictos a la construcción y gestión de la planificación integral del desarrollo metropolitano da pistas sobre el tipo de retos que se deben tramitar y sobre la comprensión de la red de gobernanza del pasado, del presente y el futuro.

Si la gobernanza aparece como una alternativa a otros mecanismos institucionalizados de coordinación y tramitación de conflictos sociales que no lograban ver la complejidad de las sociedades y territorios que transitan de organizaciones jerárquicas a organizaciones en red, surge la pregunta ¿Cómo gobernar la complejidad de la gobernanza? Allí aparece el concepto de metagobernanza.

La metagobernanza de redes de gobernanza metropolitana sería entonces el esfuerzo de las organizaciones gubernamentales por gobernar la manera como se toman decisiones, gobernar la gobernanza (Jessop, 2004). Y es aquí, donde conceptualmente, existe una mayor potencialidad del proceso de construcción del PIDM y la función del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. El PIDM debe generar instrumentos para que el AMVA se constituya en un ente de gobierno con la legitimidad suficiente para encuadrar, inspirar, apoyar y controlar redes de gobernanza en el ámbito de los hechos metropolitanos y el universo de las funciones y competencias institucionales.

BORRADOR

3.5 Planeación integral del desarrollo metropolitano y territorios inteligentes

3.5.1 Planeación Integral del Desarrollo Metropolitano con enfoque de gobernanza

Gobernar la ciudad metropolitana será posible si se entiende la manera como la globalización, el cambio de pirámide poblacional, la hiperconectividad y las nuevas formas de vida y trabajo modifican el territorio y la forma como lo usamos y como intercambiamos en él. La gobernanza y la metagobernanza del territorio metropolitano demandan no solo romper las barreras competenciales municipales como eje de la gestión, sino la inclusión de actores estratégicos y de sus intereses, sistemas y redes de intercambios de poder y toma de decisiones, que moldean los resultados asociados a los hechos metropolitanos.

Gestionar una realidad metropolitana significa considerar muchos ámbitos y escalas territoriales, de tal modo que resulta siempre imprecisa una delimitación de las ciudades entendidas como unidades espacio-temporales. Hoy no tiene mucho sentido pensar en el territorio adecuado en el cual definir las políticas puesto que son las estrategias urbanas las que definen los territorios. Las ciudades de la sociedad global y del conocimiento se definen por la posición que ocupan en las estructuras reticulares de ciudades y territorios en las que se insertan. Estas estructuras se caracterizan por su asimetría y por una configuración muy variable que depende del posicionamiento y de la asignación de roles entre las ciudades y los territorios (Prats, 2005).

De allí que gobernar esta ciudad significa poder influir en las relaciones de red que se construyen entre sus actores, de forma que si se influye en las maneras de tomar decisiones y distribuir el poder y los recursos se pueda influir en los procesos económicos y sociales que determinan el desarrollo.

BORRADOR

El gobierno de la ciudad metropolitana requiere fortalecer las capacidades de influir en los factores de desarrollo, entendiendo que existen redes de acción diferenciada que requieren diferentes recursos para la coordinación: el "gobierno de la ciudad es un gobierno multinivel poco formalizado y flexible cuyas relaciones de poder entre los actores son variables y vulnerables" (Prats, 2005).

El PIDM es una oportunidad para mapear las redes de interdependencia urbana que son los hilos por los que se mueven los impulsos que hacen avanzar la ciudad: "cuando la integración de las áreas metropolitanas se ha pretendido establecer de arriba abajo mediante técnicas tradicionales de división de competencias, pocas veces se ha alcanzado el éxito (…) en cambio, la visión estratégica de diversas municipalidades permite comprender que el progreso de cada una pasa por la integración autónoma de todas en una red cuyo buen funcionamiento exige que la ciudad central gane competitividad y permita expandirse concertadamente a todas las restantes" (Prats,2005) y ese es el potencial real del ejercicio prospectivo del PIDM bajo un enfoque de gobernanza.

BORRADOR

3.5.2 Territorios inteligentes

El fenómeno de urbanización ha sido, sin duda alguna, un factor determinante en las últimas décadas a nivel mundial. La población total en Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, está estimada en 48.258.944 habitantes; se estima que 77.1 % viven en la zona urbana, y en las zonas rurales, el 22.9 %. Asimismo, el DANE (2018) menciona que en sus 125 municipios Antioquia tiene 5.974.788 habitantes y una población urbana del Valle de Aburrá estimada en 3.459.847 habitantes. Es claro que la tendencia a que la mayor parte de la población se concentre en las ciudades es una realidad que exige que estos centros urbanos provean los servicios necesarios para su creciente población y se planteen nuevas alternativas que respondan a los desafíos que se derivan de tal complejidad.

El concepto de ciudades inteligentes surge como respuesta a los inmensos desafíos que representan las grandes metrópolis. El Banco Interamericano de Desarrollo –BID– en *La ruta hacia las Smart Cities: migrando de una gestión tradicional hacia una ciudad inteligente* (2016) define una ciudad inteligente como

> […] una ciudad innovadora que utiliza las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y otros medios para mejorar la toma de decisiones, la eficiencia de las operaciones, la prestación de los servicios urbanos y su competitividad. Al mismo tiempo procura satisfacer las necesidades de las generaciones actuales y futuras en relación con los aspectos económicos, sociales y medioambientales (p. 14).

Ubicar en el centro la satisfacción de las necesidades de la población y proyectarlas a futuro es la verdadera innovación del concepto; entender las tecnologías como un instrumento de bienestar propicia una lógica en la que los esfuerzos realizados deberán tener como finalidad mejorar la calidad de vida.

"[…] las Ciudades Inteligentes promueven un ciclo virtuoso que produce no solo bienestar económico y social, sino también el uso sostenible de sus recursos con miras a elevar la calidad de vida a largo plazo". (Bouskela, Casseb, Bassi, De Luca, Facchina. 2016). Esta mirada de sostenibilidad que se le otorga al concepto de ciudades inteligentes es un elemento integrador dentro del desarrollo como lo hemos entendido en los últimos años, y de algún modo representa una garantía de un lenguaje común mínimo que nos invita a pensar las ciudades en términos de las capacidades sociales y el bienestar como premisa fundamental, no solo para quienes hoy estamos, sino para las próximas generaciones. Las relaciones de interdependencia indispensables para la supervivencia se hacen cada vez más relevantes, más visibles y se tornan punto indispensable para mirar hacia el futuro de las ciudades.
Ahora bien,

BORRADOR

> [...] el concepto de territorios "inteligentes" ha estado asociado con la noción de innovaciones sociales, las cuales se refieren a un proceso de cambio social en el que las instituciones pueden ser modificadas, reformadas o cambiadas por nuevos diseños sociales que mejoran el bienestar de la sociedad, modificando no solo las reglas del juego, sino también representando un impacto importante en las diferentes organizaciones a diferentes niveles de la sociedad (Parada, 2016).

El concepto entonces emerge como parte de un proceso de cambio social que, a su vez, representa una nueva mirada y una resignificación de los elementos con los que se cuenta para generar factores de cambio, que den respuesta a las necesidades de quienes finalmente habitan el territorio.

Finalmente, según (Nam & Pardo, 2011, p. 288, citado en Parada, 2016) las conceptualizaciones acerca de territorios inteligentes coinciden en exponer que los factores tecnológicos (integración), los factores institucionales (gobernanza) y los factores humanos (aprendizaje) son los que sostienen las condiciones previas para un territorio inteligente. Se puede concluir entonces que esta tríada de factores representa la base desde la cual se configuran los territorios inteligentes y se integra el concepto a un enfoque de desarrollo que cada vez se amplía más.

3.6. A manera de conclusión

A manera de síntesis, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Aburrá 2021-2032 se inspira en concepciones y visiones del desarrollo que, desde diferentes orillas teóricas, posicionan en el centro de la discusión la necesidad de generar las bases para el crecimiento y la evolución material y espiritual de las personas, que les permitan una vida digna y productiva.

La competitividad del territorio metropolitano dependerá entonces de lograr una sociedad en la que se disminuyen las fuertes brechas existentes, a través de la garantía cada vez

BORRADOR

mayor del derecho a la educación, la salud, los servicios públicos esenciales, y un ambiente más sano, como requisitos para la generación de la innovación demandada por un entorno nacional e internacional crecientemente interconectado.

Así, el aumento de las capacidades individuales y sociales, a partir del reconocimiento de las múltiples riquezas locales y la diversidad social, cultural, y ecológica inducirá innovaciones y transformaciones productivas en todas las escalas territoriales, desde los hábitats vecinales urbanos y rurales de los 10 municipios que integran la aglomeración metropolitana, hasta las regiones funcionales con las que el Valle de Aburrá está en creciente comunicación e intercambio, en un marco de justas complementariedades, cooperaciones y sinergias.

Para concretar el conjunto de aspiraciones e ilusiones que se expresan en una visión y unas apuestas de futuro para el Valle de Aburrá, reiterativamente se ha planteado la urgente necesidad de un Gobierno más transparente, deliberativo, y eficiente, de una ciudadanía más informada y formada, consciente tanto de sus derechos como de sus deberes, y de un empresariado con más sentido de lo público, más contributivo y audaz.

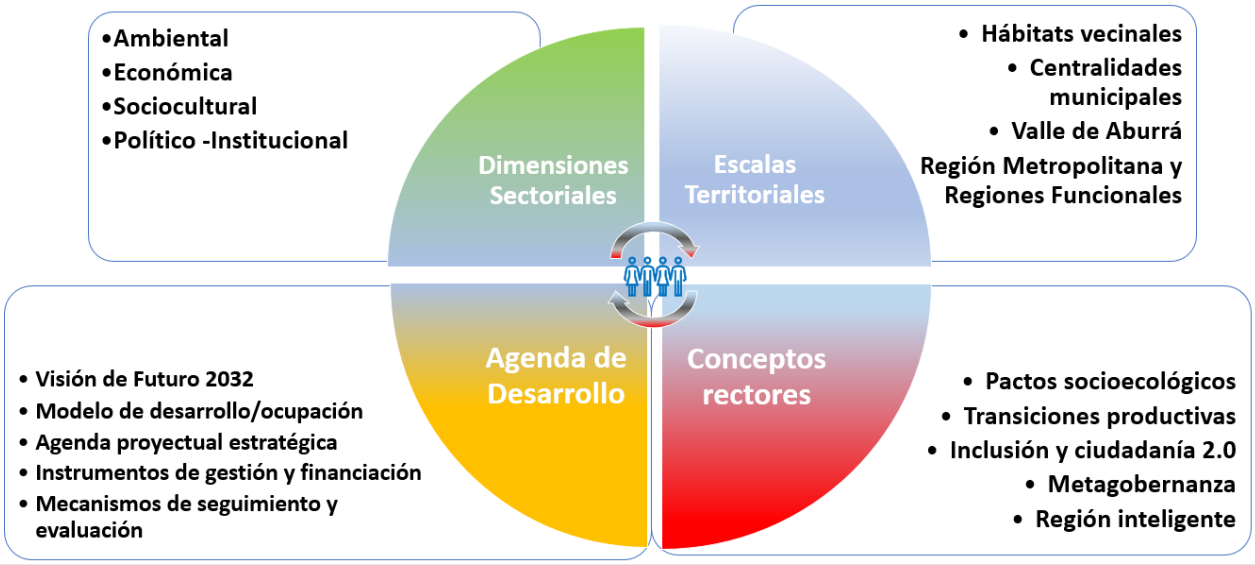
La acción colectiva, coordinada y persistente, requiere la construcción de pactos entre actores heterogéneos, que hacen explícitos sus intereses, comunes o divergentes, y que acuerdan roles, reglas de juego, arreglos institucionales, e instrumentos para gestionar y financiar sus prioridades colectivas, expresadas en los proyectos y programas estratégicos que les permiten materializar un modelo de ocupación territorial y de desarrollo integral que, robusta y periódicamente evaluado, nos encamine a un futuro menos incierto y más promisorio, adaptado a la crisis climática, y resiliente a los cambios y estremecimientos de la política y la economía global.

Una síntesis gráfica de los elementos conceptuales que contribuyen a estructurar el enfoque del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano se presenta en la siguiente figura:

BORRADOR

Ilustración 32. Síntesis elementos conceptuales

Síntesis Gráfica Elementos Conceptuales PIDM 2021-2032



Fuente: Elaboración propia

BORRADOR

4 DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO DEL PIDM

Este capítulo se centra en realizar el análisis y articulación estratégica de información territorial de base principalmente sectorial de los diferentes planes de la Entidad y de la región, mediante el ejercicio de construcción de factores relevantes, como metodología de análisis propuesta.

Para realizar este ejercicio se parte de construir sobre el acumulado de los diferentes ejercicios de planificación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que en los 40 años de ejercer la competencia de coordinación del desarrollo armónico, ha realizado importantes ejercicios de planificación acumulados en planes, estudios y acuerdos metropolitanos, los cuales se constituyen en el capital técnico y social más importante de la Entidad y la región en materia de planificación, y en ese sentido el punto crucial para el inicio de la construcción del PIDM 2021-2032.

El Diagnóstico Estratégico, así como la retrospectiva parten de la premisa de construirse sobre lo construido, haciendo referencia a un acervo documental interno y externo[13] que incluye los planes, estudios y acuerdos metropolitanos realizados y apoyados por la Entidad, además de los instrumentos de las diferentes escalas de planificación municipal, metropolitana, regional, nacional e internacional; estos instrumentos están representados en su mayoría por planes y estudios sectoriales, para realizar un ejercicio prospectivo, riguroso en tanto que asegure la objetividad en el análisis, y sistémico mediante la trazabilidad de las decisiones que se identifiquen y analicen.

[13] Ver anexo 1 tabla en Excel, listado de planes

BORRADOR

4.1 Construcción de líneas de análisis para el Diagnóstico

El abordaje de este análisis se hace a través de la identificación y caracterización de factores relevantes, retomando las decisiones y determinantes de carácter estructural que se recojan de los diferentes instrumentos en el período presente, constituido entre los años 2015 y 2020, con el fin de generar un diagnóstico de carácter estratégico.

Como se mencionó en la parte metodológica en la retrospectiva y estado del arte, producto de la revisión técnica de los diferentes planes, surgieron 8 líneas de análisis, como se puede ver a continuación, las cuales consisten en una estructura amplia que reúne diferentes temas, a los cuales se les asigna una definición en clave del PIDM.

Ilustración 33. Propuesta inicial de líneas de análisis. Momento 1 Retrospectiva y diagnóstico PIDM

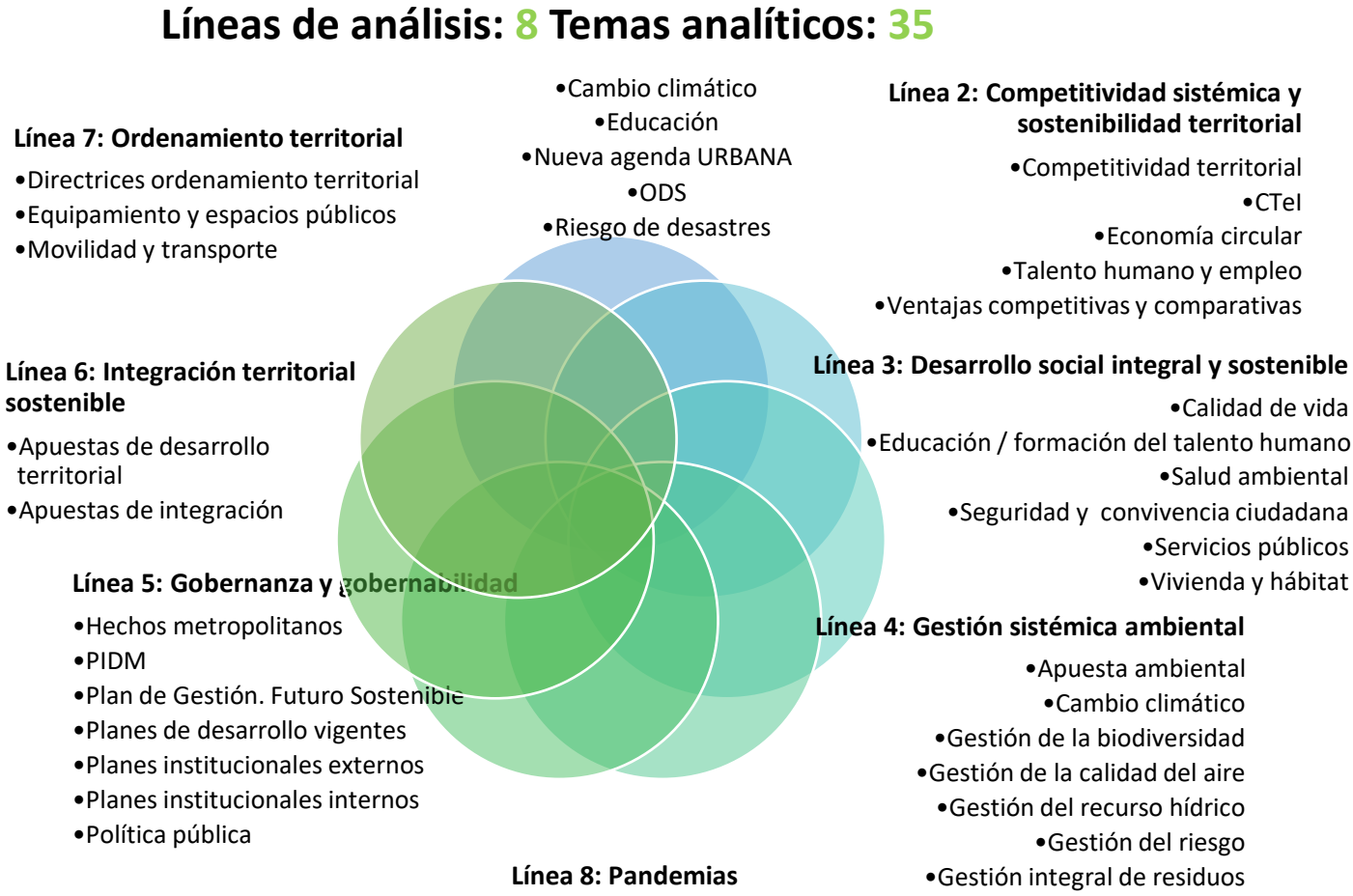
- Línea 1: Agendas globales
- Línea 2: Competitividad sistémica y sostenibilidad territorial
- Línea 3: Desarrollo social integral y sostenible
- Línea 4: Gestión sistémica ambiental
- Línea 5: Gobernanza y gobernabilidad
- Línea 6: Integración territorial sostenible
- Línea 7: Ordenamiento territorial
- Línea 8: Pandemias

Fuente: elaboración propia

BORRADOR

De las líneas de análisis, se agruparon aspectos específicos que conformaron 35 temas de análisis, así:

Ilustración 34. Líneas de análisis y temas analíticos. PIDM



Fuente: Elaboración propia

Asociado a cada tema de análisis, se identificó un **factor relevante** que expresa el comportamiento del cambio; su definición está ligada a los documentos que sirven de base

para la construcción del factor relevante y su caracterización se basa en un equilibrio entre datos cuantitativos y valoraciones cualitativas, las cuales soportan el comportamiento estratégico actual de la correspondiente temática a través del factor relevante.

El período de análisis para el diagnóstico estratégico es el comprendido entre los años 2015 a 2020.

Basados en el ejercicio de construcción de los factores relevantes se vio la necesidad de realizar una agrupación de líneas pasando de 8 a 6 líneas de análisis con el fin de facilitar la comprensión de los factores y su relacionamiento estratégico.

Ilustración 34. Agrupación de líneas de análisis. Momento 2

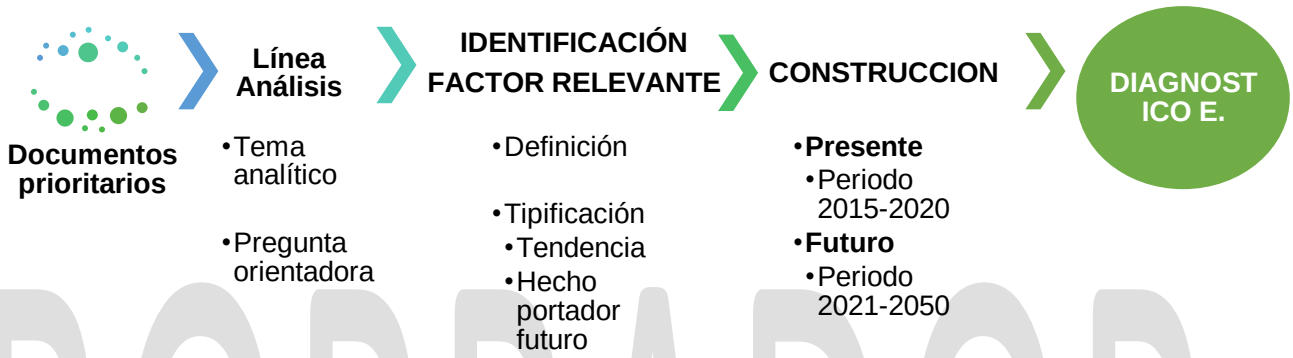
- Línea 1 Transversal. Agendas globales y pandemia:
- Línea 2: Competitividad sistémica y sostenibilidad territorial
- Línea 3: desarrollo social integral
- Línea 4: gestión sistémica ambiental
- Línea 5: Gobernanza y gobernabilidad
- Línea 6: Ordenamiento e integración

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta el resultado de las 6 líneas de análisis se construyó el diagnóstico estratégico a partir de una secuencia analítica cuyo propósito fue la identificación, definición y construcción de factores relevantes, para lo cual se surtieron los siguientes pasos:

BORRADOR

Ilustración 35. Proceso de construcción factores relevantes. Diagnóstico estratégico



Fuente: Elaboración propia

BORRADOR

Se partió de **35 factores relevantes iniciales sugeridos**, asociados a las temáticas de análisis expuestas en la ilustración 30 Líneas de Análisis y temas analíticos. PIDM. Dichos factores iniciales fueron revisados, ajustados y complementados por un grupo técnico del AMVA, expertos en cada uno de los temas de análisis; el resultado de la construcción colectiva arrojó **65 factores relevantes**, los cuales después de realizar segunda revisión y un consenso técnico basado en la agrupación de factores relevantes, se logra realizar un ejercicio riguroso que generó un **resultado final de 42 factores relevante**, los cuales fueron caracterizados, tipificados y estructurados por líneas de análisis para el abordaje de la sintaxis que se presenta a continuación.

4.2. Sintaxis de los factores relevantes en las líneas de análisis

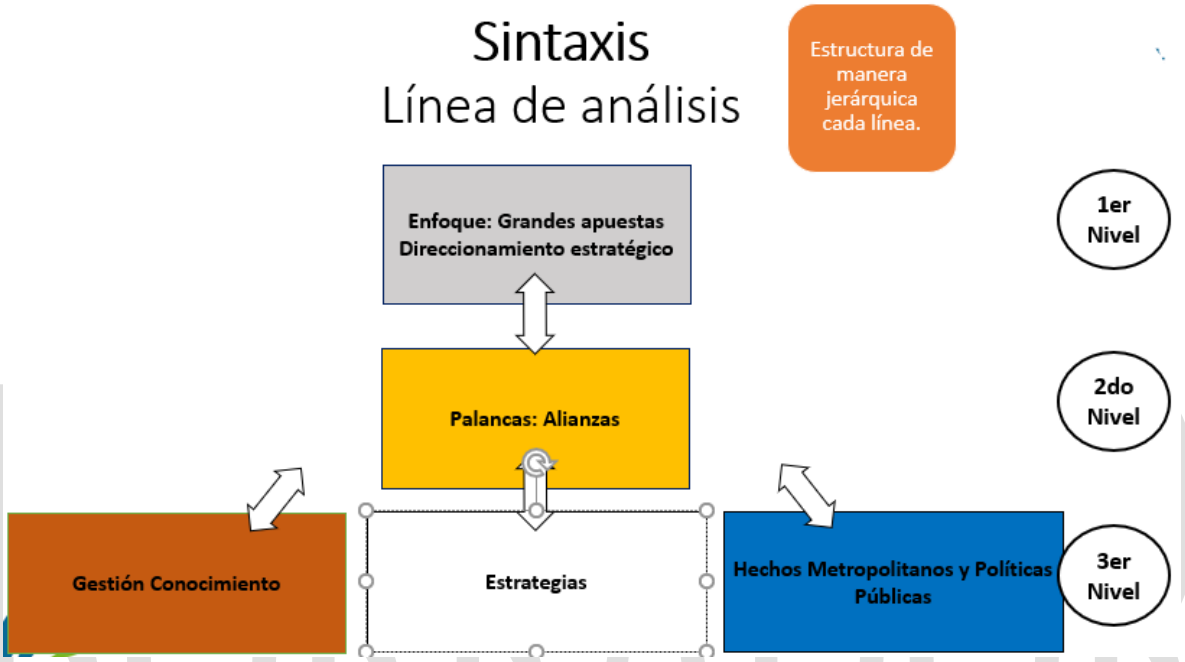
Se parte de que cada factor relevante en el marco del sistema de análisis, construcción del PIDM 2021-2032, **posee un nivel de influencia y de dependencia** con cada uno de los otros factores; en ese sentido se realizó una valoración cualitativa y cuantitativa de estas relaciones con el equipo de expertos de la Entidad, a través de un diálogo estratégico sistémico entre los diferentes factores relevantes identificados y sustentados.

El resultado de ese diálogo estratégico arrojó una **sintaxis interpretativa,** a partir de una **estructura jerárquica de los factores relevantes en cada línea de análisis,** logrando una comprensión sistémica de las diferentes líneas de análisis. Con esta comprensión el proceso de construcción del PIDM se aproxima a su apuesta estratégica y se convierte en un preámbulo del análisis estructural de los factores relevantes, mediante **la calificación de las relaciones de influencia y dependencia** que posee cada uno de los factores relevantes sobre la totalidad del sistema: 42 factores relevantes.

BORRADOR

La descripción de la sintaxis se realiza gráficamente, aportando una lógica y un orden jerárquico clave para la argumentación de los factores y de la línea de análisis. Para este ejercicio se propuso un esquema inicial basado en 3 niveles de jerarquías. **El primer nivel,** correspondiente a los factores relevantes considerados apuesta estratégica y de dirección estratégica; **el nivel intermedio,** o segundo nivel, hace referencia a los factores relevantes en calidad de palancas que actúan como articuladores entre los factores considerados grandes apuestas, y los factores que enmarcan las estrategias; en este nivel se consideran también los factores asociados a alianzas, entendidos como movilizadores y desatadores de la apuesta estratégica. **El tercer nivel** son las estrategias, que se acompañan de los hechos metropolitanos y políticas públicas adoptados por la Entidad como motores de su actuar, y los factores relacionados con la gestión del conocimiento, toda vez que la lectura inicial visibilizó diversos factores enfocados al conocimiento y transversales en todas las líneas.

Ilustración 36. Propuesta de estructura jerárquica de sintaxis Interpretativa



Fuente: Elaboración propia

Apoyados en esta estructura inicial de jerarquía, los diferentes equipos de trabajo de la Entidad que apoyan la construcción del PIDM realizaron un ejercicio técnico consensuado con los siguientes resultados por cada línea de análisis. Algunas líneas muestran su influencia sobre las otras líneas de análisis, explicado a través de los factores relevantes.

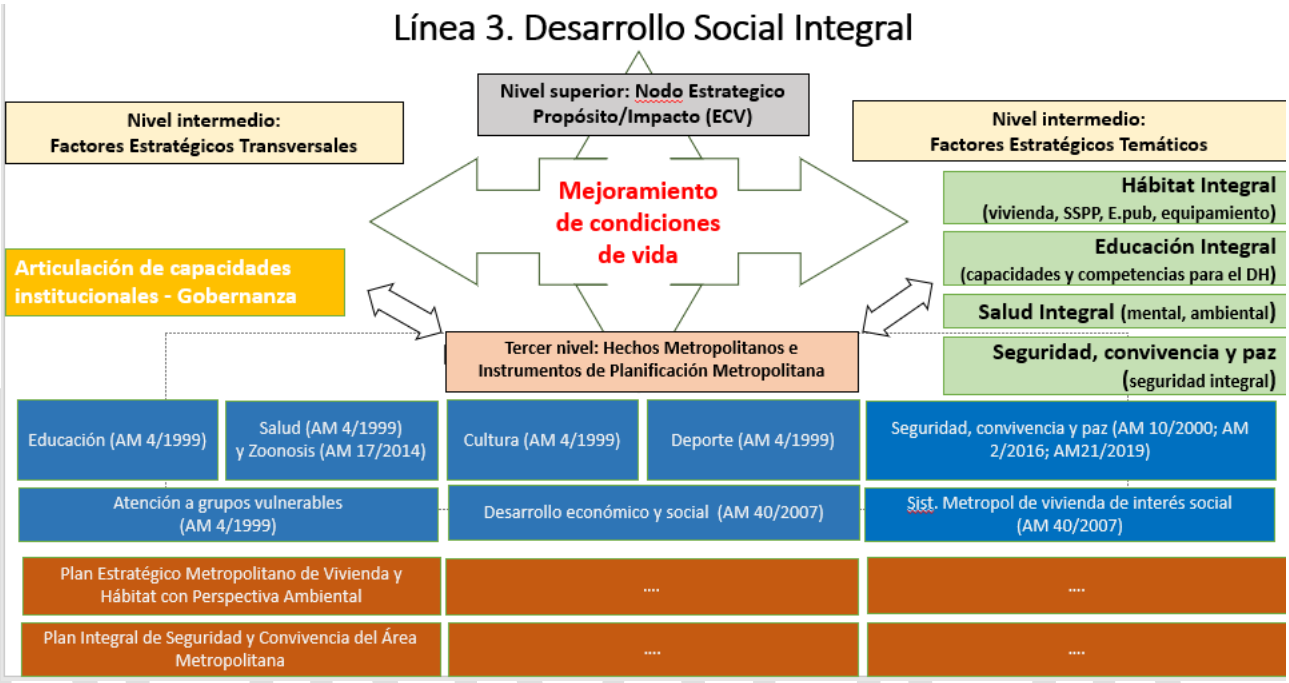
Ilustración 37. Línea 1 Agendas globales

Fuente: elaboración propia

Ilustración 38. Línea 2 Competitividad sistémica y sostenibilidad territorial

Fuente: Elaboración propia

Ilustración 39. Línea 3 Desarrollo Social Integral

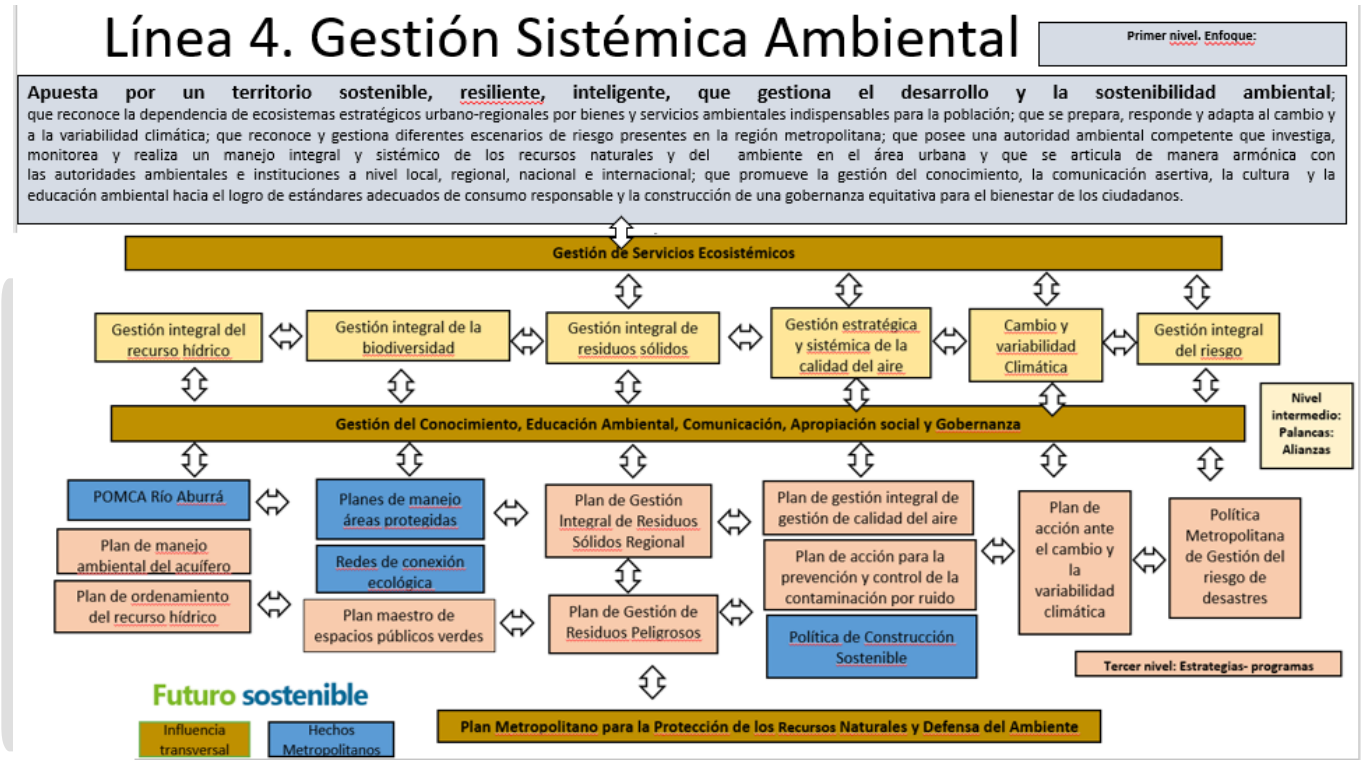


Fuente: Elaboración propia

Ilustración 40. Relación de la línea 3 Desarrollo Social integral con 5 líneas de análisis

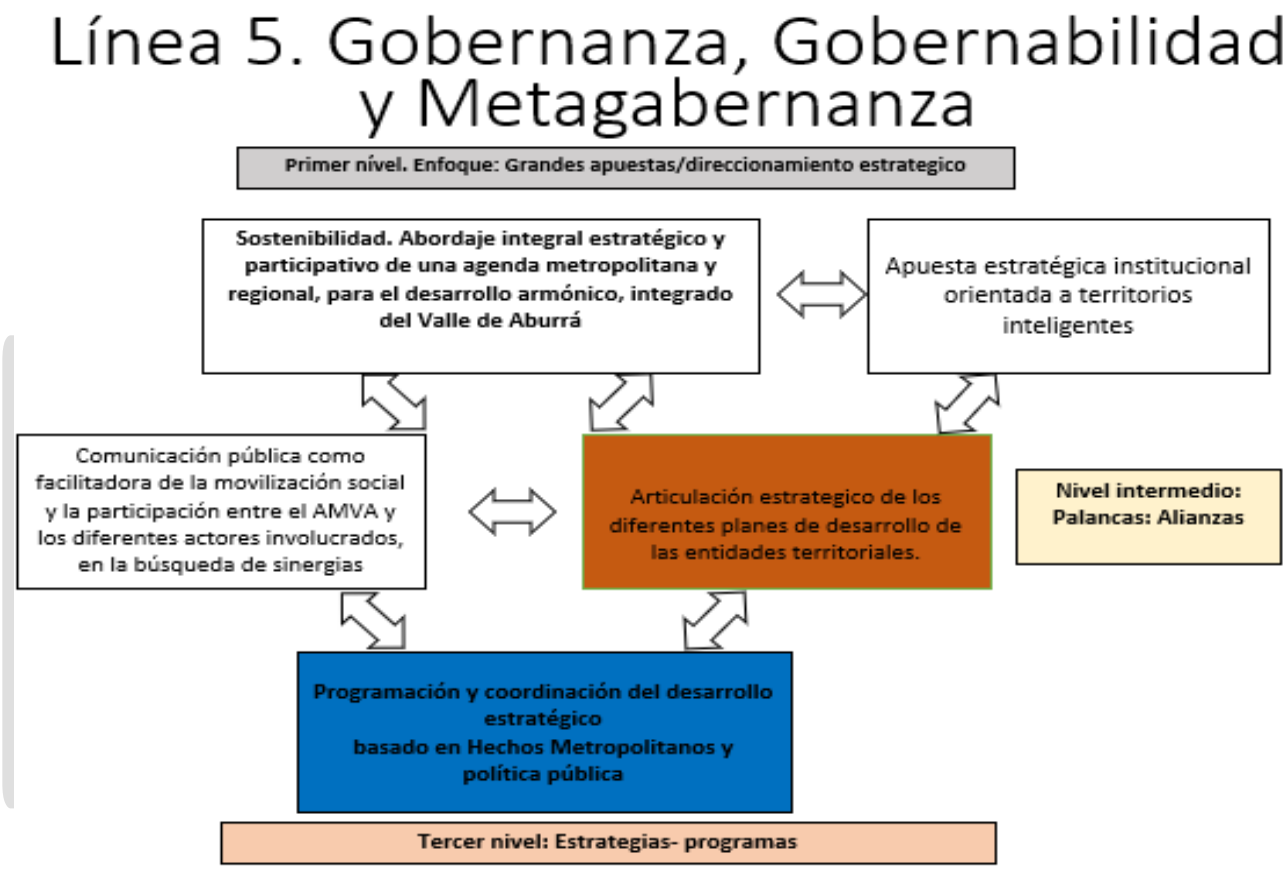
Fuente: Elaboración propia

Ilustración 41. Línea 4 Gestión sistémica ambiental



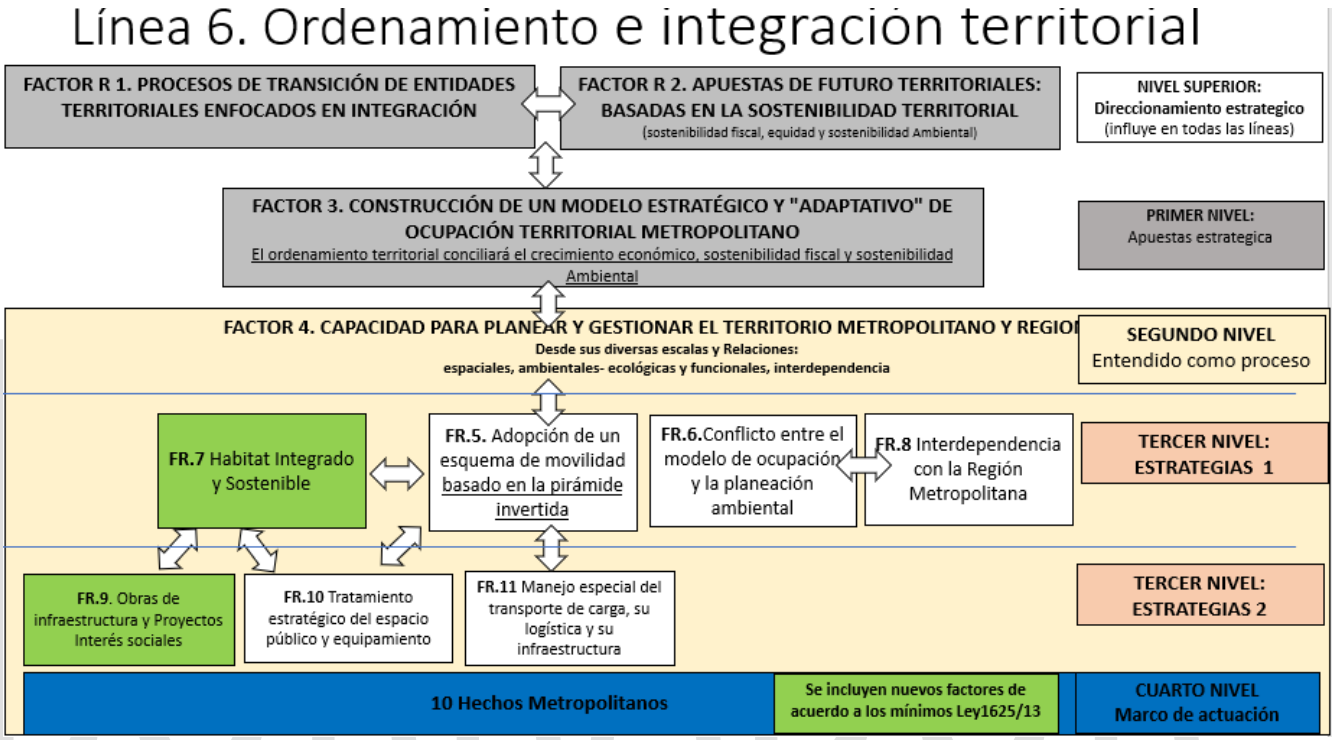
Fuente: Elaboración propia

Ilustración 42. Línea 5 Gobernanza, gobernabilidad y metagobernanza



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 43. Línea 6 Ordenamiento e integración territorial



Fuente: Elaboración propia

Ilustración 44. Relacionamiento de la línea 6 Ordenamiento e integración territorial con las 5 líneas de análisis

Fuente: Elaboración propia

4.3 Factores relevantes

Con la sintaxis de los factores relevantes por línea se construye su definición la cual se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 5 Descripción de los nuevos factores relevantes

Factores relevantes	Definición
Línea 1. Agendas globales	
1.1 Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible –ODS–	La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible surge para dar continuidad a la Agenda del Milenio, incluyendo metas adicionales. La Agenda es aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas e incorpora 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados a 169 metas y categorizados en 5 ejes estructurales: personas, prosperidad, planeta, alianzas y paz.
1.2 Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. COP-21	La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se declara en 1992 por la ONU en la Cumbre de la Tierra y entra en vigor en 1994. La Convención es el instrumento por el cual la comunidad internacional asume compromisos para combatir el cambio climático. En desarrollo de la Convención, la ONU ha celebrado varias conferencias de las partes (COP) destacando la COP 21 por la cual surge el Acuerdo de París, con compromisos a los años 2050 y 2100.
1.3 Convenio sobre Diversidad Biológica	El Convenio sobre Diversidad Biológica se encuentra vigente desde 1993. Ha sido el primer instrumento internacional en vincular la diversidad con los derechos soberanos y con medidas de prevención y conservación de las especies. En desarrollo del Convenio, se han celebrado varias conferencias de las partes (COP) y se cuenta con un Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, alineado a las metas y objetivos de Aichi.
1.4 Marco de Sendai	El Marco de Sendai recopila la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres y la consolida en 7 metas globales con proyección al 2030. Garantiza continuidad del Marco de Acción de Hyogo. Plantea

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
	cuatro ejes estructurales denominados *Prioridades de Acción*, que se concretan en políticas públicas con un enfoque multiactor que involucra a entes intergubernamentales, sector público, sector privado y la sociedad civil bajo un principio de corresponsabilidad.
1.5 Nueva Agenda Urbana	La Nueva Agenda Urbana es el resultado de la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada en Quito en la cumbre Hábitat III, en desarrollo del Programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas. Busca lograr, para el 2036, que los asentamientos urbanos sean inclusivos, participativos y con igualdad de género. La resiliencia y materialización de la función social y ecológica de la Tierra son los principales objetivos de la Nueva Agenda Urbana.
1.6 Fenómenos de escala planetaria que inciden localmente	Abordaje de fenómenos de escala planetaria, como la crisis energética y climática, y junto a ellos la actual crisis generada por el Covid-19 y su articulación con procesos de transformación necesarios para establecer modelos culturales más eco-compatibles y estrategias para la empatía ecológica y la transición hacia sociedades sostenibles. La crisis ecológica y social que vivimos plantea unos interrogantes profundos que nos obligan a repensarnos como seres humanos y como sociedad. Si bien existen significativos avances tecno-científicos en el ámbito de la eficiencia energética o de la restauración ecosistémica, se considera que para contrarrestar las poderosas inercias ocasionadas por el desarrollo, es preciso potenciar un cambio de cosmovisión general de las sociedades, incluyendo su imaginario colectivo.
Línea 2: Competitividad sistémica y sostenibilidad territorial	

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
2.1. Competitividad territorial	Es un enfoque para el abordaje de carácter sistémico de la competitividad territorial que se enmarca en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y en donde se desenvuelve el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación –SNCTeI– y recoge el conjunto de leyes, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, encargados de coordinar y orientar las actividades que realizan las instancias públicas, privadas y académicas relacionadas con la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que promuevan la competitividad e innovación del país y las regiones, con el fin de promover el desarrollo económico y la productividad, y mejorar el bienestar de la población.
2.2. Concepción orientada a la economía circular	El factor integra el concepto más amplio de economía circular con un alcance que se fundamenta en la comprensión del soporte vital de la región. El objetivo de este enfoque es promover el desarrollo y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos en el marco del esfuerzo por la sostenibilidad ambiental, económica y social, incluyendo la visión de garantizar una economía con bajos niveles de carbono y otros contaminantes, en el marco de las mejores prácticas. La Estrategia Nacional de Economía Circular –ENEC– trasciende la concepción orientada al manejo integral de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, que busca la transformación de las cadenas de producción y consumo a través del cierre de ciclos de materiales, energía y agua, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio y ciudades sostenibles.
2.3. Surgimiento de nuevas vocaciones territoriales en ventajas	Se relaciona con el surgimiento de nuevas vocaciones territoriales soportadas en ventajas competitivas, comparativas y apuestas de carácter territorial que se orientan al estímulo de sectores económicos emergentes, a la actualización de los sectores tradicionales y a la adaptación y potenciación de la tecnología, la innovación y el conocimiento con enfoque

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
Competitivas y Comparativas	en la productividad, el desarrollo y el aprovechamiento óptimo de los recursos, apuntando a elevar el desarrollo económico y la calidad de vida en el territorio.
2.4. Empleo / talento humano	Este factor prioriza el desarrollo del capital humano, propende por la continua actualización e innovación en la formación para el trabajo y la adquisición de nuevas competencias que permitan desarrollar nuevas habilidades de alto rendimiento y clase mundial. El empleo es considerado como hecho metropolitano basado en la incidencia de la entidad en la dinámica económica del Valle de Aburrá y en el cierre de brecha entre el buscador y el empleador. En el factor se promueve la educación de alta calidad desde la primera infancia con pertinencia, oportunidad, cobertura e inclusión.
2.5. CTeI para la competitividad regional- Enfoque cuádruple hélice	Fortalecimiento del sistema de CTeI para el desarrollo de capacidades de cara a la cuarta revolución industrial, fomentando la innovación, la articulación del ecosistema de CTeI, la transformación productiva y la digitalización de la industria con la incorporación de nuevas tecnologías a los sectores productivos tradicionales, y el desarrollo de nuevos modelos económicos basados en la industria de la cuarta revolución industrial. Este factor incluye también la transformación del recurso humano con las habilidades digitales necesarias para suplir la demanda relacionada con el aprovechamiento productivo de tecnologías asociadas a la 4RI.
Línea 3: Desarrollo social integral	
3.1 Hábitat integral	Se busca un hábitat dotado con los servicios públicos básicos, de espacio público y equipamientos que garanticen la salud física y psíquica de sus habitantes, la habitabilidad, y la construcción de vida colectiva con seguridad. El AMVA, de acuerdo con la Ley 1625 de 2013, ejerce su rol de

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
	coordinador del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en el Valle de Aburrá, y declara la vivienda como hecho metropolitano involucrando el conjunto de actividades e impactos ambientales en el proceso de producción y acceso la vivienda.
3.2 Educación integral	La educación integral se concibe como bien público, motor de transformación y fuente esencial del desarrollo social, económico y político en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, desde una educación inclusiva y equitativa de calidad y con oportunidades de aprendizaje permanente para todos, inspirada en una concepción humanista de la educación y del desarrollo. Se busca un Área Metropolitana del Valle de Aburrá articuladora e integradora de esfuerzos, en desarrollo de los actos administrativos que reconocen la educación, la cultura, la atención a grupos vulnerables y el desarrollo social como hechos metropolitanos (AM 4 / 1999 y AM 40 / 2007).
3.3 Seguridad, paz, y convivencia	El concepto de seguridad integral se sobrepone a la seguridad pública, y abre su atención a lo que representa el ciudadano en el desarrollo humano y social, frente a las relaciones de convivencia y la visión integral de los DDHH. Se asumió como hecho metropolitano, conforme a los acuerdos 10 / 2000; 2 / 2016; 21 / 2019. Si bien la entidad no es autoridad en este ámbito, desde sus competencias realiza acciones de coordinación entre los actores y articulación de políticas municipales y sectoriales que tienen implicaciones sobre la gestión de la seguridad, la convivencia ciudadana y la paz.
3.4 Salud integral	Formulación y apoyo a políticas, programas y proyectos de salud ambiental, bajo un enfoque de bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, basada en la gestión de la prevención, manejo y

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
	control de diferentes factores ambientales que pueden originar efectos adversos en la salud, teniendo como premisa la mitigación de efectos contaminantes, y como prioridad los componentes de contaminación del aire, calidad del agua, radiación solar, manejo de residuos sólidos y seguridad química. Todo lo anterior enmarcado en los Acuerdos Metropolitanos 04 de 1999 y 09 del 2013.
3.5 Gestión de la información y el conocimiento	El ejercicio de hacer seguimiento a la gestión, evaluar planes prioritarios, y formular estrategias basadas en información se ha convertido en reto de primera necesidad. La realización de estudios como la medición de la calidad de vida desde el 2005 y de la movilidad desde el 2007, así como la generación de información relacionada con sus funciones, han promovido una fortaleza para la analítica de información en función de la prospectiva a través de modelos predictivos en los factores más apremiantes para el desarrollo de las personas y del territorio, tales como la educación, la salud, el hábitat y la seguridad integral.
3.6 Articulaciones institucionales y gobernanza	Para coordinar los esfuerzos y materializar los logros esperados en relación con los factores temáticos relevantes es necesaria una eficaz articulación institucional. Este es un factor transversal a todas las líneas de análisis del PIDM, dado que es a través de los esfuerzos de articulación institucional pública, privada y ciudadana, como se pueden alcanzar resultados sostenibles en todas las dimensiones del desarrollo. Implica asumir prácticas de transparencia, rendición de cuentas, y arreglos institucionales que permitan coherencia en la acción, reglas de juego claras, y la construcción de confianza necesaria para una gobernanza efectiva en la región, liderada y facilitada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
Línea 4: Gestión sistémica ambiental	
4.1 Gestión de servicios ecosistémicos	La población asentada en la aglomeración metropolitana del Valle de Aburrá depende de bienes y servicios ambientales que son provistos por los ecosistemas estratégicos y por otras áreas de importancia ambiental, ubicados tanto en el interior del Valle de Aburrá como en áreas externas, en especial, aquellas asociadas a la región central del departamento de Antioquia. Por ello, un factor relevante de importancia transversal en la gestión sistémica ambiental tiene que ver con las acciones que permitan, tanto la conservación de estos ecosistemas, como la valoración y apropiación social, de tal forma que se garantice la prestación de esos servicios ambientales que son esenciales en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes metropolitanos.
4.2 Gestión del conocimiento, educación ambiental, comunicación, apropiación social y gobernanza	La gestión sistémica ambiental en el territorio metropolitano se soporta en unos pilares fundamentales asociados a la gestión del conocimiento, la educación ambiental, la comunicación asertiva, la apropiación social y la gobernanza equitativa. El conocimiento científico, asociado a cada uno de los recursos naturales y a los factores que inciden en su manejo, es fundamental porque permite no solamente un manejo acertado, sino también incidir en la planeación y la toma de decisiones asociadas al ordenamiento del territorio. Asimismo, la educación ambiental soportada en este conocimiento permitirá adecuar la información y las estrategias para su divulgación, de tal forma que se logre vincular a los ciudadanos en el cuidado de esa base natural que soporta el desarrollo del territorio y el bienestar colectivo, a través de la apropiación social y la gobernanza equitativa.

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
4.3 Gestión integral del recurso hídrico	La gestión integral del recurso hídrico superficial y subterráneo busca mejorar el estado ambiental de los ecosistemas acuáticos del Valle de Aburrá, mediante el mejoramiento y sostenimiento de la calidad y cantidad del agua superficial y subterránea, con el fin de aplicar medidas que permitan garantizar el funcionamiento adecuado del ciclo hidrológico, con el fin de recuperar y mantener la sustentabilidad de los demás ecosistemas dependientes como flora y fauna, entre otros.
4.4 Gestión integral de la biodiversidad	Uno de los principales motores de pérdida de biodiversidad a nivel mundial está asociado a los procesos de urbanización, ya que no solamente degrada y destruye los ecosistemas naturales, sino que también genera importantes procesos de fragmentación que afectan su funcionalidad ecológica, en especial, la prestación de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano. A pesar del impacto generado sobre los ecosistemas naturales por el crecimiento desbordado y débilmente planificado, en el Valle de Aburrá aún se registra una importante diversidad de especies de fauna y flora en las áreas periurbanas y rurales, e inclusive en las áreas urbanas, donde aún persisten componentes de esa base natural que soportan el desarrollo del territorio y que prestan importantes servicios ecosistémicos asociados al bienestar de los ciudadanos.
4.5 Gestión integral de residuos sólidos	Es un instrumento de planificación estratégica que permite proyectar una apropiada gestión de los residuos sólidos peligroso y no peligrosos, desde su generación hasta la disposición final, mediante la participación de todos los actores relacionados con la cadena de los residuos, teniendo en cuenta la normativa asociada.

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
4.6 Gestión estratégica y sistémica de la calidad del aire	La gestión de la calidad del aire en el Valle de Aburrá está enmarcada en un modelo sistémico alimentado por un conjunto de estrategias ambientales integradas que buscan el mejoramiento de la calidad del aire en el Valle de Aburrá, a partir de la reducción gradual la concentración de contaminantes pm 10, pm 2.5 y Ozono a 2030. Hoy se cuenta con el Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire (PIGECA), 2017-2030, plan rector para la gestión de este recurso en el Valle de Aburrá, estructurado alrededor de 10 ejes temáticos y 5 ejes transversales. Este requiere del compromiso de los múltiples actores (institucionalidad pública, privada, academia y ciudadanía) para su implementación, seguimiento y evaluación, soportado en conocimiento técnico y científico a partir de procesos de ciencia, tecnología e innovación. También involucra las medidas para la prevención, mitigación, monitoreo, seguimiento y control de los impactos generados por el ruido, con el fin de mejorar el ambiente sonoro y preservar la salud y bienestar de los ciudadanos, reduciendo el porcentaje de población urbana expuesta a niveles de ruido por encima de los 65 dB (valor recomendado por la OMS).
4.7 Cambio y variabilidad climática	Es un instrumento de planeación de orden estratégico que permite al Valle de Aburrá abordar los efectos del cambio y la variabilidad climática, a partir de la articulación entre la institucionalidad pública y privada, la academia y la comunidad, en la escala local. En este se definen y priorizan las medidas de mitigación enfocadas a que la intervención humana en el territorio sea encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero, y las medidas de adaptación con el objetivo de generar condiciones en las que se minimicen los impactos de las alteraciones producidas por las manifestaciones del cambio en la variabilidad climática.

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
4.8 Gestión integral del riesgo	La gestión integral del riesgo tiene como base fundamental el conocimiento sobre riesgos por fenómenos de origen natural, socio-natural, tecnológico y antrópico (humano no intencional), que constituye la base tanto para la toma de decisiones sobre inversión segura, como para la incorporación de criterios de sostenibilidad a los procesos de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y planificación ambiental. Igualmente, y dado que el riesgo es una condición que no puede ser eliminada, es dinámica, y el desarrollo y la expansión territorial están en constante crecimiento, se deben implementar estrategias que permitan reducir los niveles de riesgo sin disminuir la calidad de vida de los habitantes del territorio y evitar la configuración de nuevos escenarios de riesgo. Asimismo, brindar apoyo en el manejo de los desastres en la preparación, atención, y recuperación.
línea 5: gobernanza, gobernabilidad y metagobernanza	
5.1 Programación del Desarrollo (PIDM)	Abordaje integral estratégico y participativo de una agenda metropolitana y regional para el desarrollo armónico e integrado del Valle de Aburrá (PIDM, Relaciones / Modelo de relacionamiento).
5.2 Capacidad institucional	Es el acumulado de recursos financieros, de poder y relacionales para comprender la complejidad de las redes de gobernanza, y por esa vía coordinar las voluntades de las alcaldías, las entidades públicas, las organizaciones privadas y la acción colectiva con el fin de impactar positivamente en los ámbitos de competencia prioritarios.
5.3 Territorios inteligentes	Apuesta estratégica institucional orientada a ciudades y territorios inteligentes (planes institucionales internos, externos).
5.4 Articulación de planes	Articulación estratégica de los diferentes planes de desarrollo de las entidades territoriales (planes de desarrollo vigentes).

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
5.5 Comunicación Pública	La comunicación pública como facilitadora de la movilización social y la participación en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
5.6 Programación y coordinación de hechos metropolitanos y política pública	Programación y coordinación del desarrollo estratégico basado en hechos metropolitanos y política pública sostenible.
Línea 6: Ordenamiento e integración territorial	
6.1 Procesos de transición de entidades territoriales enfocados en integración	Este factor se concibe como una apuesta de integración física, funcional y ecológica para el desarrollo integral territorial, potenciando los beneficios de la aglomeración metropolitana para una mayor integración regional. En esta apuesta, el desarrollo rural integral es estratégico para el desarrollo del territorio y es prerrequisito de la paz y la sostenibilidad ambiental, basado en la superación de factores históricos del conflicto. En este factor, la modernización del campo es una necesidad inaplazable para el aumento de la competitividad territorial, la protección de las poblaciones campesinas y la producción de alimentos y bienes rurales; de igual forma, la gestión y ordenamiento de los suelos rurales metropolitanos es condición para la adecuada oferta de servicios ecosistémicos como la provisión y regulación hídrica o la recreación, que son fundamentales para el bienestar de los habitantes. La integración se fundamenta en una estrategia de solidaridad territorial clave para el desarrollo futuro del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en relación con los ámbitos de su entorno funcional y ecológico, a partir de las ventajas comparativas de la complementariedad estratégica del territorio.

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
6.2 Aumento creciente de apuestas de futuro territorial: basadas en la sostenibilidad territorial	Este factor se basa en un nuevo modelo de desarrollo humano e integral, así como en la sostenibilidad fiscal, la equidad y la sostenibilidad ambiental. Este factor se concibe como un proceso de reflexión para identificar las sendas que nos permitirán construir colectivamente los proyectos, la institucionalidad y las acciones para lograrlo. El reto de la sustentabilidad territorial es, antes que nada, el de la preservación de la casa común. Este factor recoge 1) Diversificación y democratización de la economía, sujetos autónomos e institucionalidad fuerte; y 2) Diseños sociotécnicos basados en incorporación alta de conocimiento tecnocientífico, viables culturalmente y sustentables social, económica y ambientalmente. Este último entendido como la capacidad de diseños inteligentes para resolver, mitigar o disolver problemas de las organizaciones, los territorios y las comunidades.
6.3 Construcción de un modelo estratégico y "adaptativo" de ocupación territorial metropolitano	El modelo adaptativo hace referencia a la integración del modelo físico territorial, con las decisiones conciliadas del crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad ambiental. Es una apuesta por la integración y la conciliación de diversos intereses puestos sobre un mismo territorio. Este modelo adaptativo incorpora estrategias de desarrollo orientado al transporte, DOT, propendiendo por un desarrollo en torno a las estaciones de transporte público y las centralidades metropolitanas y regionales que contribuyan a disminuir la congestión vehicular y al mejoramiento de la calidad de vida del habitante metropolitano.

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
6.4 Capacidad para planear y gestionar el territorio metropolitano y regional	Factor relevante de segundo nivel, entendido como proceso o medio que permite desencadenar y articular las apuestas estratégicas con la implementación de un modelo adaptativo de ocupación territorial. Retomando la Ley 1454 / 2011, en tanto proceso, se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, para lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, y facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial. La planeación y gestión del territorio se entiende desde sus diversas relaciones espaciales, ambientales y funcionales en el interior de la aglomeración metropolitana como la interdependencia integral con la región metropolitano (PCA- 50 municipios).
6.5 Adopción de un esquema de movilidad basado en la pirámide invertida	Este factor relevante da una mayor prioridad a los modos no motorizados y al transporte público, sin dejar a un lado la gran importancia estratégica del transporte de carga; para ello desincentiva los modos de movilización particular y motorizada, como el automóvil y la motocicleta, y los pone en los niveles más bajos de la pirámide, para buscar traslados más eficientes, sostenibles y equitativos. El modelo de movilidad del Valle de Aburrá se ha basado y continúa basándose en el transporte individual y motorizado con un aumento desmedido de la congestión vehicular y la accidentalidad vial; esto hace que el sistema sea insostenible, ineficiente, inequitativo, riesgoso e improductivo, y que afecte la sostenibilidad y la competitividad de la región (PMM, 2019).
6.6 Conflicto entre el modelo de ocupación y la	Este factor hace referencia a la implementación de un modelo estratégico de ocupación metropolitana que, de acuerdo con lo que plantea el PEMOT, impulsa el desarrollo integrado sostenible del territorio, reconociendo las

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
planeación ambiental	interdependencias de la aglomeración metropolitana con su entorno, la región metropolitana (PEMOT, p. 67); así, busca articular e integrar las diferentes decisiones de ordenamiento territorial que se superponen en el territorio, procurando una estructura ambiental y funcional del Valle y, en últimas, un equilibrio territorial (AMVA, Plan de Gestión Futuro Sostenible, 2020).
6.7 Hábitat integrado y sostenible	Hábitat integrado y sostenible busca consolidar un territorio metropolitano que genere condiciones de hábitat digno y sostenible, con oferta suficiente de vivienda, especialmente de interés social y prioritario, accesible y asequible, en mejores localizaciones y condiciones para los hogares de menores ingresos, que involucre una gestión y control integral de la localización de las actividades que producen emisiones de contaminación atmosférica, y articulado con el sistema de espacio público y equipamientos y servicios públicos de calidad (AMVA, PEMOT, 2019)
6.8 Interdependencia con la región metropolitana	Este factor se define como la interdependencia recíproca de la aglomeración metropolitana con la región metropolitana, buscando la armonización multiescalar de los diferentes procesos de ordenamiento del territorio, con la concurrencia de actores e instituciones por fuera de su competencia y jurisdicción, para la generación de sinergias y alianzas que lleven a la preservación de ecosistemas estratégicos y áreas abastecedoras de agua, suelos con uso actual agro-productivos, infraestructura para la gestión de residuos, suelos disponibles para la producción, energía, entre otros (AMVA, Plan de Gestión Futuro Sostenible, 2020). En ese sentido, los esquemas asociativos territoriales, derivados de la Ley 1454 de 2011, son el camino para la consecución de objetivos de desarrollo económico, ambiental y territorial comunes.

BORRADOR

Factores relevantes	Definición
6.9 Obras de infraestructura y proyectos de interés social	Al ser competencia metropolitana, el AMVA concentra sus esfuerzos en una apuesta por un hábitat sostenible, mediante la construcción de obras de infraestructura y con proyectos de carácter social que beneficien a dos o más municipios. Se incluyen las obras de infraestructura vial y proyectos de diversa índole de gran impacto social.
6.10 Tratamiento estratégico el espacio público y equipamiento metropolitano	Es un eje estructurador del ordenamiento del territorio y debe cualificar las condiciones de vida y hábitat de la población, a través de la recuperación y conservación de áreas de importancia ambiental y de grandes áreas libres que representan espacios públicos metropolitanos, así como de la consolidación de una red a escala metropolitana de espacios públicos urbanos y rurales que provean acceso a bienes y servicios públicos y la satisfacción de necesidades urbanas colectivas con equidad del Valle de Aburrá (AMVA, PEMOT, 2019).
6.11 Manejo especial del transporte de carga, su logística y su infraestructura	Aunque este factor puede entenderse como incluido dentro del factor (5), Modelo de movilidad de pirámide invertida, se separa dada su influencia sobre la competitividad de la región; su definición o alcance se enfoca en plataformas, centros logísticos, vías, puertos, transportadores, racionalización del transporte de carga y sistemas inteligentes, construcción de ejes alternativos y orientación de la carga de travesía por fuera del Valle.

Fuente: Elaboración propia

BORRADOR

BIBLIOGRAFÍA (INICIAL)

Andrade G. I., M. E. Chaves, G. Corzo y C. Tapia (eds.) (2018). *Transiciones socioecológicas hacia la sostenibilidad. Gestión de la biodiversidad en los procesos de cambio en el territorio continental colombiano. Primera aproximación.* Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 220 p.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá & Universidad Nacional de Colombia (2016). Documento base del plan de ordenamiento territorial -PEMOT-Informe final. REVISAR CITA. DIÁLOGOS CIUDADANOS DE 2017

Alean Pico, A., Del Río Cortina, J., Simancas Trujillo, R., & Rodríguez Arias , C. (2016). *¿El Emprendimiento como Estrategia para el Desarrollo Humano y Social?* Obtenido de Dialnet: Dialnet-ElEmprendimientoComoEstrategiaParaElDesarrolloHuma-6069704%20(1).pdf

Benedetti, A. *et al.* (2011). *Territorio, lugar, paisaje: prácticas y conceptos básicos en geografía* / Alejandro Benedetti [et al.]; coordinado por Patricia Souto ACLARE. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2011. 288 p.; 20x14 cm. - (Libros de Cátedra) ISBN 978-987-1785-24-7 SOBRA

Bob Jessop (2015) The course, contradictions, and consequences of extending competition as a mode of (meta-)governance: towards a sociology of competition and its limits, *Distinktion: Journal of Social Theory*, 16:2, 167-185.

Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente* (Vol. 30). Santiago de Chile: EURE. Recuperado a partir de https://dx.doi.org/10.4067/S0250- 71612004009000003

Bouskela, M. Casseb, M. Bassi, S. De Luca, C; Facchina, M. (2016). *La ruta hacia las smart cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente.* Obtenido de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-ruta-hacia-las-smart-cities-Migrando-de-una-gesti%C3%B3n-tradicional-a-la-ciudad-inteligente.pdf

Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad.* México: Flacso / IISUNAM/Plaza y Valdés.

Colding, J., Barthel, S. (2019). Exploring the social-ecological systems discourse 20 years later. *Ecology and Society* 24(1): 2. https://www.ecologyandsociety.org/vol24/iss1/art2/

DANE. (2019). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.*

DNP, 2007. *Propuesta metodológica para la elaboración de planes estratégicos territoriales.* 51 p.

Escobar, A. (2010). *Territorios de diferencia: Lugar, movimiento, vidas, redes.* (E. Restrepo, Trad.), Popayán: Envión eEditores. *DE QUÉ IDIOMA A CUAL IDIOMA TRADUJO*

Escobar, A. (2014). La invención del desarrollo / Arturo Escobar; Traductora Diana Ochoa. 2da. Edición -- Popayán: Universidad del Cauca.

Gobernación de Antioquia (2011). *Plan Estratégico Subregional del Suroeste Antioqueño.* Dirección de Planeación Estratégica Integral Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia-Fundación Grupo HTM.

BORRADOR

Jessop, B. (2000) The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. Working Paper. Lancaster: Lancaster University.

Jessop, B. (2003a) *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Lancaster: Lancaster University.

Jessop, B. (2003b) *Governance, Governance failture and meta-gevernance. International Seminar*. Arcavacata di Rende: Universidad de Calabria.

Jessop, Bob (2004) Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. In: *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Mayorga, F. y Cordova, E. (2007) *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Ginebra: NCCR Norte Sur. Working Paper. 18 p.

Max Neef, M. *et al*. (1986). Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. COMPLETE

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004) *Informe sobre el desarrollo humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Ed. Mundiprensa (Madrid). 299 p. recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2004_es.pdf

Parada, J. (2016) Innovaciones sociales para territorios "inteligentes": ¿ficción o realidad? *Revista Problemas del desarrollo* Vol. 48.

PNUD (2019). Panorama general Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI.

Rojas, M. (2012). Progreso y desarrollo. Un ensayo sobre las ideas clave de la modernidad. Serie de ensayos de la biblioteca virtual de Mauricio Rojas. Suecia. Septiembre 2012

Sack, R. (1986). Human territoriality. Its theory and history.

Sen, A. (2001). *Desarrollo y libertad*.

Stockholm Resilience Centre (2019). *Poniendo en práctica el pensamiento resiliente. Siete principios para desarrollar la resiliencia en los sistemas socio-ecológicos*. Consultado: 14 de agosto de 2020 en: https://applyingresilience.org/es/lecturas/

Prats, J. (2003b) El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* N.° 14-15 (2003) pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Prats, J. (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". *Instituciones y desarrollo*, N.° 10. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya – PNUD – Generalidad de Catalunya.

Prats, J. (2003a). *El progreso no es lo que era. Fundamentos institucionales para un país en riesgo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, El desarrollo posible, las instituciones necesarias. Barcelona: IIGC.

Prats, J. (2005) *La gobernanza local, retos y oportunidades en un mundo global*. Barcelona: AIGOB.

BORRADOR

PNUD. (2001). Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI). Informe sobre desarrollo humano en Venezuela, 2000. Caminos para superar la pobreza. CDB publicaciones 1 era ed. 214 pp.

BORRADOR

ANEXOS (INICIAL)

1. Matriz en Excel línea de tiempo de los principales instrumentos de Planificación
2. Matriz en Excel con el listado de los 191 planes para el ejercicio de retrospectiva, estado del arte y posibles futuros

BORRADOR