Alcaldía de Medellín

SUBSISTEMA
DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

INFORME EVALUATIVO

Resultados Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo

2019

Secretaría de Participación Ciudadana

Alcaldía de Medellín

Contenido

1. INTRODUCCIÓN 3

2. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA, UNA APUESTA DESDE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL 4

2.1 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA DE PDL Y PP 4
2.2 MEMORIA PROGRAMÁTICA DE PDL Y PP 4
2.2.1 PRINCIPALES CAMBIOS SEGÚN LA NUEVA REGLAMENTACIÓN Y NORMATIVA 4
2.3 QUÉ HA POSIBILITADO LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL PARA QUE LAS COMUNIDADES SE ORGANICEN A LA HORA DE PARTICIPAR 7
2.3.1 DEFINICIÓN DEL PROGRAMA DE EJECUCIÓN 7
2.3.2 DIÁLOGOS SOCIALES: 8
2.3.3 FOROS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL: 8
2.3.4 TALLERES DE RECOLECCIÓN DE INSUMOS PARTICIPATIVOS PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS 9
2.3.5 ELECCIÓN CIUDADANA DE PROYECTOS 9
2.4 PERTINENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SSE. 11
2.4.1 APORTE DEL SSE A LA CUALIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE PDL Y PP. 12
2.5 CONSOLIDADO DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO FÍSICO Y FINANCIERO A PROYECTOS EJECUTADOS CON RECURSOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. 14

3. LA PARTICIPACIÓN COMO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA 14

3.1 CARACTERIZACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD EN LOS CCCP 14
3.2 COMPORTAMIENTO DE LAS CIFRAS DE PARTICIPACIÓN Y PERCEPCIÓN CIUDADANA DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA METODOLÓGICA DEL PROGRAMA 16
3.2.1. TALLERES DE RECOLECCIÓN DE INSUMOS PARTICIPATIVOS 16
3.2.2. ELECCIÓN CIUDADANA DE PROYECTOS 18
3.2.3. PERCEPCIÓN Y SATISFACCIÓN CIUDADANA EN LA PARTICIPACIÓN DE LAS FASES Y MOMENTOS DE LA RUTA PDL Y PP. 20
3.2.4. TALLERES DE RECOLECCIÓN DE INSUMOS PARTICIPATIVOS 21
3.2.5 PERCEPCIÓN Y SATISFACCIÓN CON ELECCIÓN CIUDADANA DE PROYECTOS 22
3.2.6. RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS 23

4. DESARROLLO LOCAL 26

4.1 LOS PDL COMO INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL 26

4.1.1. ESTRATEGIA DE MOVILIZACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA ACTUALIZACIÓN DE LOS PDL 27
4.1.2. RESULTADOS DEL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DE LOS PDL 28
4.2 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A LOS PDL 29

5. EVALUEMOS EL PROGRAMA DE PDL Y PP… EN VOZ DE LOS ACTORES ESTRATÉGICOS 30

1. INTRODUCCIÓN.

El presente informe de evaluación compendia los principales hallazgos obtenidos del análisis de la nueva estructura del programa de PDL y PP, que fue puesta en marcha con la sanción del Decreto 0697 de 2017, la cual es reglamentada desde sus actuales dinámicas orgánicas, metodológicas y conceptuales. De manera genérica, esta evaluación hace un recuento del desarrollo de la propuesta normativa, de sus procedimientos estratégicos, de los actores que intervienen –desde la parte institucional o desde la sociedad civil–, y del comportamiento estadístico de la participación a raíz de la renovación programática.

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación de PDL y PP (en adelante, SSE), órgano adscrito a la Secretaria de Participación Ciudadana (en adelante SPC), es el encargado de elaborar este documento, para lo cual valora todo lo concerniente al ejercicio de la participación y la movilización ciudadana, a través de la dinamización de los escenarios democráticos en los que incidieron, tanto la comunidad como la institucionalidad, para afianzar la gestión pública territorial y el control social, en garantía del derecho a la participación; además de abordar en articulación con el Departamento Administrativo de Planeación (en adelante DAP), el contenido referente a los procesos de planeación participativa del desarrollo y mejora de los mecanismos e instrumentos que propugnan por la gestión en las comunas y corregimientos de Medellín.

Esta información pretende ser divulgada a la ciudadanía en pleno, fomentando la deliberación, el control social y la decisión ciudadana respecto a los acuerdos participativos y escenarios de planeación del desarrollo local, además de fortalecer la gestión institucional.

A continuación se presentará información que pretende lograr claridad y acercamiento al ciudadano lector entorno a los procesos y la forma en la que se llevó a cabo el programa de PDL y PP en la ciudad de Medellín para el cuatrienio 2016 -2019.

2. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA, UNA APUESTA DESDE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.

2.1 Estructura institucional del programa de PDL y PP

En el año 2012 la administración municipal entra en un proceso de organización y funcionamiento distinto, creando y modificando algunas de sus dependencias y entidades descentralizadas. En este tránsito, la Secretaria de Desarrollo Social pasa a ser la SPC, y se crea la Subsecretaria de Planeación Local y Presupuesto Participativo; esta asume la responsabilidad de fomentar y fortalecer instancias, mecanismos y espacios de planeación local y participación ciudadana en lo comunal y corregimental, identificando necesidades territoriales y buscando soluciones desde la gestión social integral y la concertación ciudadana. (Alcaldía de Medellín; 2012)[1]

Periodo tras periodo de gobierno, la estructura organizativa del programa ha ido adecuándose a las necesidades que emergen a nivel de direccionamiento estratégico del mismo; sin duda la administración 2016-2019 no podía ser la excepción. Con la promulgación del Acuerdo 28 y Decreto reglamentario 0697 de 2017, se tomaron algunas medidas que permitieron a los ciudadanos estar mucho más inmersos en los procesos de participación que de forma articulada se construye entre el DAP y la SPC arrojando lo que se determinó como la "estrategia de acompañamiento territorial" para dar forma a las estrategias de movilización y participación implementadas en los territorios en clave de la cualificación del acompañamiento institucional.

Es el DAP quien a través del Subsistema de Seguimiento Evaluación y Control tiene a cargo valorar la gestión y los resultados de los PDL, ha de tenerse en cuenta que son los proyectos priorizados por la ciudadanía, una vez surtido un proceso participativo de varias etapas del programa, los que permiten hacer la trazabilidad a la materialización de las apuestas institucionales que dan solución a las necesidades diagnosticadas en los PDL de cada comuna y corregimiento.

2.2 Memoria programática de PDL y PP

2.2.1 Principales cambios según la nueva reglamentación y normativa

En el desafío de reconfigurar el sentido de la participación democrática; ampliando el espectro a todos los ciudadanos interesados en influir en asuntos colectivos y prioritarios para el desarrollo territorial, PDL y PP requería resignificarse, tanto desde lo metodológico, motivando debates y posturas activas frente a intereses comunes necesarios para lograr transformaciones sociales reales, como desde lo político y cultural, dejando un mensaje claro frente al manejo del recurso, que no es de líderes, sino para procesos de desarrollo territorial.

Con este argumento, la nueva reglamentación busco profundizar en esta materia, generando los cambios que se presentan. Para mayor comprensión se expone el siguiente paralelo comparativo:

---

[1] Artículo 128 del Decreto 1364 de 2012.

ACUERDO 43 DE 2007	DECRETO 0697 DE 2017
Gestión de los PDL	
• Las necesidades territoriales eran identificadas por los líderes comunitarios (consignadas en el instrumento NBI "Necesidades Básicas Insatisfechas")	• Se complementan y actualizan los PDL de la ciudad según las necesidades y realidades territoriales y se posicionan como los principales instrumentos de gestión que orientan el desarrollo de las comunas y corregimientos.
• Si bien las temáticas abordadas en los PDL eran reconocidas por los Consejos Comunales y Corregimentales, las ideas de proyecto que las conformaban eran tomadas como referencia parcial para la formulación de proyectos.	• Cada 4 años se ponen a disposición de la ciudadanía la totalidad de las ideas de proyecto que componen los PDL de cada territorio, para que por medio de consultas abiertas se dé un orden de prioridad a cada una. El DAP consolida los resultados en un informe técnico que es presentado a los CCCP, donde se determinan las ideas de proyecto a formular por cada año del cuatrienio. Ello es conocido como definición del Programa de Ejecución.
Influencia de actores locales	
• Los ciudadanos anualmente elegían delegados barriales y veredales en una jornada de ciudad, con un mínimo de 25 votos en las comunas y 15 en los corregimientos; estos constituían los Consejos Comunales y Corregimentales.	• Se construye un mapa de actores de cada territorio para la conformación de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación cada 4 años. Para su conformación se realizan encuentros preparatorios por sectores de desarrollo, en donde se define el medio y los procedimientos para elegir al representante.

• Los Consejos Comunales y Corregimentales tenían como función adoptar los PDL, priorizar proyectos y aprobar la inversión de presupuesto participativo.	• Los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación son instancias de representación sectorial que lideran la planeación participativa para el desarrollo y la concertación democrática local.
• En cuanto a las condiciones de participación, se presentaba un relacionamiento horizontal, dado a que la administración reglaba las formas de concertar y dirimir conflictos.	• Los CCCP se configuran como entes autónomos, responsables de su funcionamiento interno y consolidadores de sus dinámicas participativas, regidos por reglamentos internos y códigos de ética.
Participación en la formulación de proyectos	
• Las comisiones temáticas que conformaban los Consejos Comunales y Corregimentales en cada comuna y corregimiento eran quienes definían los proyectos a formular, y el recurso presupuestal asignado a cada línea temática. Los proyectos eran formulados con el apoyo de la Administración Municipal, pero sin la participación de la comunidad.	• Se generan espacios abiertos, conocidos como talleres de recolección de insumos, donde la ciudadanía hace aportes a las ideas de proyecto jerarquizadas según el programa de ejecución, para que posteriormente las dependencias y entes descentralizados responsables de cada temática formulen los proyectos y los socialice a los CCCP de cada territorio.
• La metodología para la construcción de los proyectos eran las fichas EBI (Estadística Básica de Inversión).	• Se hace uso de la ficha MGA (Metodología General Ajustada, plantilla MGA web.
Elección de proyectos	
• Los Consejos Comunales y Corregimentales decidían los proyectos a ejecutar y el valor asignado a cada uno de ellos.	• Los proyectos formulados pasan por un proceso participativo y finalmente salen a tarjetón para ser priorizados por los ciudadanos en una consulta abierta. Son las dependencias y entes descentralizados quienes asignan el valor a los proyectos, según criterios técnicos.
Seguimiento y evaluación al proceso	

- El seguimiento era realizado por representantes comunales (CMPP), el equipo de seguimiento de la SPC y el equipo CES.

- Se constituye el Subsistema de Seguimiento y Evaluación de PDL y PP adscrito a la SPC, como estrategia que permite verificar y valorar los procesos desarrollados en el marco de la implementación de las fases metodológicas del programa para generar acciones de mejorar y divulgar información clara y oportuna a la ciudadanía.

Para la administración municipal resulta ser un factor aportante el hecho de que el ciudadano perciba en los diferentes procesos cambios positivos que le aportes al crecimiento de la participación en la ciudad, por esto es importante indagar acerca de los esfuerzos para lograr dicho propósito.

2.3 Qué ha posibilitado la administración municipal para que las comunidades se organicen a la hora de participar

El Plan de Desarrollo Medellín "Cuenta con Vos" plantea el programa de PDL y PP con el interés fundamental de recuperar la planeación como eje movilizador del desarrollo y la presupuestación participativa como apuesta de gobernabilidad y construcción de lo público. Durante el presente cuatrienio (2016-2019) se dio inicio a la resignificación de la participación a nivel local, por lo cual se procuró dar pasos concretos en el desarrollo de acciones que respondieran al direccionamiento técnico de la planeación y la ampliación de espacios democráticos en las diferentes etapas del proceso.

Este apartado del documento da cuenta sobre tres momentos estratégicos de la ruta metodológica del programa que recuperan el sentido de la planeación y efectivizan las miradas de futuro para lograr transformaciones sociales. En otras palabras, se pretende ilustrar qué mecanismos ha posibilitado la institucionalidad para que las comunidades se organicen a la hora de participar en su propio desarrollo.

2.3.1 Definición del Programa de Ejecución

En el Art. 24 del Decreto 0697 de 2017, se reglamenta la etapa de construcción del Programa de Ejecución como:

> el instrumento de gestión de los Planes de Desarrollo Local de las comunas y corregimientos que contiene la programación de las ideas de proyecto o alternativas de solución que se gestionarán en un cuatrienio con recursos de presupuesto participativo o de otras fuentes de financiación y que se construye a partir de una consulta general a la ciudadanía […].

Este procedimiento fue implementado en los territorios desde la sanción del Decreto, así que para el año 2017, la articulación entre el DAP y la SPC, posibilitó la construcción del primer programa de ejecución que marcaría la hoja de ruta en la gestión de las ideas de proyecto hasta el 2019. En el presente año se realizó nuevamente un proceso de construcción de programa de ejecución, el cual entraría a regir en el 2020 hasta el 2023. En los dos procesos se utilizaron diferentes metodologías: en primera instancia, se utilizó el mecanismo de *Diálogos sociales*[2] basados en la identificación de temáticas y problemáticas afines al PDL de cada comuna y corregimiento. En segunda instancia, acoplando mejoras en el proceso, se utilizó la metodología de *Foros* en los cuales se profundizó el abordaje de los PDL y su contextualización con la comunidad para que estos se familiarizaran con el instrumento de planeación territorial. De acuerdo a la normativa, en ambas instancias se establecieron consultas ciudadanas presenciales en las que seleccionaron las principales ideas de proyecto sobre las que se ahondaría en los posteriores momentos de la ruta de PDL y PP; aun así, para el año 2019, estas se realizaron en jornadas independientes.

2.3.2 Diálogos sociales

En 2017 se implementó la metodología de Diálogos Sociales con la cual se pretendió retomar la interacción y participación ciudadana alrededor de los planes de desarrollo local de las comunas y corregimientos con el fin de reconocer un instrumento clave en la planeación del territorio y apropiar sus contenidos de forma colectiva. En estos ejercicios se concentraba el primer esfuerzo por poner los PDL como foco del desarrollo.

Posteriormente, con la puesta en escena de los diálogos sociales en territorio se hizo hincapié en plantear una estrategia de trabajo basada en la identificación de núcleos temáticos, y en plasmar en los tarjetones información clara, integral y rigurosa que recogiera lo fundamental de las líneas estratégicas de los PDL, lo cual le posibilitó a la comunidad jerarquizar y categorizar los modelos de proyecto que les permitiera incidir en las necesidades propias de las comunas y corregimientos.

2.3.3 Foros para el diálogo social

Luego de haber hecho un balance sobre las estrategias implementadas en el proceso de Diálogos Sociales, la institucionalidad tomó medidas para propiciar acciones que motivaran cada vez más la participación de los ciudadanos en la definición de la prelación de las ideas de proyecto que componen los PDL.

Primordialmente, la metodología de Foros se asemeja con la de Diálogos Sociales en el sentido en que se “se hizo énfasis en el PDL para su mejor comprensión como instrumento de gestión”; pero en esta ocasión, se entregaron cartillas pedagógicas como medios de apoyo para la parcto en las jornadas de consulta ciudadana” (SSE, Segundo balance de implementación de la ruta PDL y PP 2019, p. 24).

2 Artículo 111, Ley 1757 de 2015.

2.3.4 Talleres de recolección de insumos participativos para la formulación de proyectos

Para la puesta en práctica, el momento de Recolección de Insumos Participativos intencionó la creación de unos talleres los cuales estructuraron una metodología de trabajo por mesas temáticas y de recolección de lluvias de ideas a través de la elaboración mancomunada entre la ciudadanía (representados por actores estratégicos[3] del desarrollo local) y la administración; evidentemente, las dependencias estarían a cargo de direccionar el ejercicio para posibilitar la concreción de proyectos viables en el aspecto técnico, jurídico y presupuestal. Así pues, se hizo un contexto de las ideas de proyecto y se buscó llegar a acuerdos con respecto al problema, los objetivos, beneficiarios, posibles acciones y lugares de información. Estos requisitos se convertirían en elementos mínimos para garantizar la transparencia en la formulación de los proyectos.

Cabe acotar que uno de los aspectos en los que se hizo énfasis luego del primer ejercicio de Recolección de Insumos fue el de apertura a nuevos actores que no se visibilizaron ni se sentían representados por los grupos de interés que participaron previamente en los talleres. Esto de alguna forma pretendía legitimar este espacio democrático, ya que posibilitó la participación de actores que, desde su individualidad, han aportado a la construcción de la planeación local.

2.3.5 Elección ciudadana de proyectos

El momento culmen en el que se materializan los esfuerzos de las comunidades y la administración por gestionar los proyectos que pretenden impactar el desarrollo local, se consolidan en la etapa de Elección ciudadana de proyectos. Luego del ejercicio deliberativo y de concertación para la formulación de proyectos ligados a los PDL de cada territorio y que contaran con el aval técnico, jurídico y financiero por parte de las dependencias, la Administración municipal ha intentado brindar anualmente todas las garantías y oportunidades para que la ciudadanía en general realice la elección de estos proyectos que se ejecutarán con recursos de propuesto participativo.

De igual manera, se logró adelantar estrategias de movilización que incitaran a los diferentes públicos a priorizar los proyectos que impactarían en el desarrollo de sus territorios: se utilizaron todo tipo de piezas visuales que estarían dispuestas en lugares estratégicos de las comunas y corregimientos, se reportaron estrategias de comunicación por medio de redes sociales y medios masivos y comunitarios, se logró articular a los líderes de las organizaciones sociales y comunitarias para que promovieran el ejercicio, y se activaron espacios como los Telecentros y la Ruta Móvil de la Participación con el fin de acercarse más a la comunidad y de prestar su servicio para las votaciones de tipo virtual.

- Votaciones presenciales:

3 Desde el diseño de los talleres se definió realizar convocatoria cerrada, orientando la participación de grupos de interés dentro de cada comuna y corregimiento; entre los que se encuentran: los miembros de la JAL, ex delegados, participantes en la complementación de los PDL y actores sociales según las temáticas a tratar.

El canal tradicional de votación presencial ha sido el principal mecanismo en el cual las comunidades han hecho uso de su derecho a la participación por la vía democrática.

En la presente administración se han empleado diferentes metodologías para que la ciudadanía –basada en su autonomía y criterio fundamentado–priorice los proyectos que satisfagan las necesidades identificadas en el proceso de recolección de insumos participativos y que guardan una relación intrínseca con los PDL de su comuna o corregimiento.

En la ruta transitoria de 2017, se contempló la posibilidad de aplicar una metodología en la cual los electores asignaban un orden a los proyectos de acuerdo a la importancia en su contenido programático para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.
No obstante, en las jornadas de priorización de 2018 y 2019, la modalidad de votación simple develó un sistema más amigable para la ciudadanía, especialmente para el adulto mayor, pues consiste en un método más sencillo y concreto en el que los votantes sólo marcan los proyectos que –a su criterio– le convienen más a su territorio.

- Votaciones virtuales:

La Secretaría de Participación Ciudadana, en su condición de garante de las votaciones ciudadanas encaminadas a priorizar los proyectos de presupuesto participativo, pretendió innovar este proceso por medio de la modalidad virtual para que los ciudadanos sufragaran la jerarquización de los proyectos territoriales en todas las comunas y corregimiento de la ciudad. Este sistema de votación trajo consigo múltiples ventajas que se focalizaron principalmente en incentivar el ejercicio de la participación.

Ahora bien, el panorama ha sido alentador luego de la disposición de este sistema para las elecciones, ya que desde su implementación se ha percibido un aumento en el número de ciudadanos que han optado por elegir los proyectos de forma digital. Esto implica un reto más para la administración porque la obliga a reforzar sus estrategias de movilización ciudadana, que impacten directamente a nuevos públicos y evidencien los resultados en los que deriva esta práctica democrática.

Respecto a las fortalezas que se han podido denotar en la práctica de este ejercicio se encuentran los siguientes ítems:

Ventajas o fortalezas**:**

- Utilizar las herramientas que brinda las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para registrar y medir las preferencias ciudadanas respecto a los proyectos de los planes de desarrollo local; asimismo se permite medir de manera más ágil el índice de participación por comunas.
- Atraer a nuevos públicos para que participen en el proceso de priorización.

- Complementar los canales de votación con el fin de diversificar la participación de los actores en el territorio.
- Reducir costos en insumos y de complejidad logística en comparación con la jornada de votación presencial.
- Se arrojan resultados de manera rápida y oportuna para el escrutinio de los votos de la priorización, contribuyendo de esta manera a la legitimación de los procesos de PL y PP.

2.4 Pertinencia en la implementación del SSE

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación del programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, nace como una estrategia contemplada en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 "Medellín cuenta con vos" (PDM) buscando con esta dar respuesta a algunos de los retos de la Administración Municipal que apuntaban a estructurar una gobernabilidad sólida en los territorios; fortalecida principalmente por contar con un proceso de seguimiento y documentación de las acciones procedimentales del programa, una ciudadanía informada y activa y en el posicionamiento de la confianza en los procesos institucionales. Desde su diseño como estrategia, se buscaba lo siguiente:

> Tener comunidades empoderadas y con incidencia en asuntos públicos; generar acciones para brindar información oportuna y veraz a las comunidades, potenciar ejercicios de rendición de cuentas; fomentar la transparencia en la calidad de la inversión del recurso, en los procesos contractuales y en el acceso integral y equitativo a los beneficios priorizados; coordinar y establecer criterios unificados en los procesos internos y la estructura institucional (Documento de implementación SSE, p. 4).

La implementación del SSE se lleva a cabo de acuerdo a los parámetros establecidos por el decreto 0697 de 2017, con el cual se marca la hoja de ruta para integrar el seguimiento y la evaluación como parte constitutiva de la planeación del desarrollo. De acuerdo a la disposición normativa, la SPC y el DAP son los órganos responsables de recopilar, gestionar y analizar la información surtida en el ejercicio del programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, para efectos de proporcionar mejoras en el proceso y de generar contenidos de interés público.

> El seguimiento, como una función inherente a la gestión del programa que refiere el acompañamiento a actividades y verificación de procedimientos y productos generados durante el desarrollo del mismo, permitiendo leer los resultados obtenidos para proponer acciones que propendan por el fortalecimiento de la gestión institucional y las dinámicas de participación y la evaluación, vista como un proceso de consolidación y valoración global de resultados cualitativos y cuantitativos arrojados anual y cuatrienalmente para producir conocimiento que responda a la realidad del programa, en pro de su mejoramiento continuo. (Documento de gestión SSE, 2019).

Desde un espectro más claro, el proceso de seguimiento y evaluación implementado por la Subsistema, establece técnicas e instrumentos de recolección de la misma y generando indicadores para la medición de las metas trazadas, generar alertas y recomendaciones tempranas en torno a la ejecución de proyectos en territorio y demás objetivos propuestos en el programa de PDL y PP, producir información pertinente para la acertada toma de decisiones referente a la planeación del desarrollo local, incrementar la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas específico del programa.

Así pues, la puesta en marcha de un proceso de seguimiento y evaluación para un programa público como lo es PDL y PP ha sido un acierto para la Administración, que ha servido de base para la identificación de situaciones alertas o problemáticas y avanzar y afianzar paulatinamente en aspectos técnicos, metodológicos y normativos, que han contribuido a su mejoramiento continuo.

2.4.1 Aporte del SSE a la cualificación del programa de PDL y PP

El esquema estructural del SSE fue concebido para ocuparse de dos dimensiones de trabajo, que atañían a la verificación del cumplimiento de los objetivos programáticos de la ruta de PDL y PP. Por un lado, uno de los frentes de trabajo, con enfoque territorial, estaba a cargo principalmente del monitoreo al desarrollo de las etapas de la ruta, del seguimiento a la ejecución de los proyectos en campo y del levantamiento de información estratégica con actores locales. Por otro, un equipo en cabeza de la recepción, consolidación, custodia y análisis de la información recopilada tanto en territorio como por la gestión documental de otros equipos de trabajo de la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo; además de llevar el registro del avance físico y presupuestal de la ejecución de proyectos según el reporte periódico de las dependencias y entes descentralizados con recursos de presupuesto participativo.

En este orden de ideas, la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo visualizó en el SSE cuatro estrategias esenciales para cumplir de acuerdo al modelo cíclico de seguimiento y evaluación de la gestión pública basada en resultados: la planificación estratégica de acciones para la verificación y el cumplimiento de los objetivos planteados al inicio del proceso; el diseño de instrumentos para la recolección de información derivada de la puesta en marcha del programa de PDL y PP; el análisis integral del accionar institucional de manera continua y permanente; y la retroalimentación con base en los resultados y el desempeño para la toma de decisiones, teniendo esta última el carácter divulgación de información para los ciudadanos y rendición publica de cuentas.

Entre las acciones que se fomentaron con la implementación del SSE y que le han aportado a la cualificación del programa, se puede considerar la asistencia a espacios de implementación de la ruta bajo la técnica de observación participante, con el ánimo de realizar lecturas de contexto y presentar informes con recomendaciones clave para la aplicación de acciones correctivas; adicionalmente, el diseño y aplicación de estrategias metodológicas para el levantamiento de información con actores estratégicos (entrevistas, grupos focales, grupos de estudio, entre otros),

lo que ha permitido recopilar miradas distintas sobre las apuestas institucionales y en ese contexto generar acciones más cercanas a los ciudadanos .

Una de las apuestas abanderadas por el SSE se orientó al desarrollo de un aplicativo (repositorio) para la gestión de la información cuantitativa, cualitativa y de evidencias que soportan el desarrollo de las actividades del programa, con el propósito no solo de estandarizar y generar calidad en el dato, sino de fomentar y fortalecer la gestión de conocimiento del programa. La información organizada acorde a los lineamientos y directrices del sistema integral de gestión, permite consolidar informes, ilustrar en tablas y gráficos de participación ciudadana, desagregada por enfoque poblacional, diferencial y rango etario, entre otras variables.

Por otro lado, a partir del año 2017 se desarrolló un cuadro de mando, batería de indicadores de gestión, producto y resultado de los diferentes momentos que componen la ruta metodológica del programa. Frente a este asunto, es importante hacer una acotación; si bien el cuadro de mando se encuentra formulado y brinda datos generales del proceso, es necesario profundizar en las mediciones específicas que establece, buscando que este sea un instrumento operante y que brinde información particular del programa.

En la tarea de generar estrategias para garantizar el flujo de información y mantener comunidades activas en el programa, se promovió en colaboración con el equipo de comunicaciones la implementación del Micrositio de PDL y PP. Espacio virtual que permite difundir información sobre los momentos de planeación y participación desarrollados en la ciudad y publicar los informes generados por el SSE. Adicionalmente, en articulación con el DAP se puso en marcha la estrategia de Geo Medellín, mapas interactivos que georreferencian la inversión de los proyectos ejecutados con presupuesto participativo, desplegando datos referentes a los avances físicos y financieros de los proyectos y de contratación de los mismos.

Se fortaleció el procedimiento de seguimiento al avance físico y financiero de los proyectos ejecutados por la Administración, aplicando instrumentos que ampliaron los campos de información para identificar particularidades en los procesos de contratación, beneficiarios y observaciones particulares que se presentan en la ejecución de los mismos.

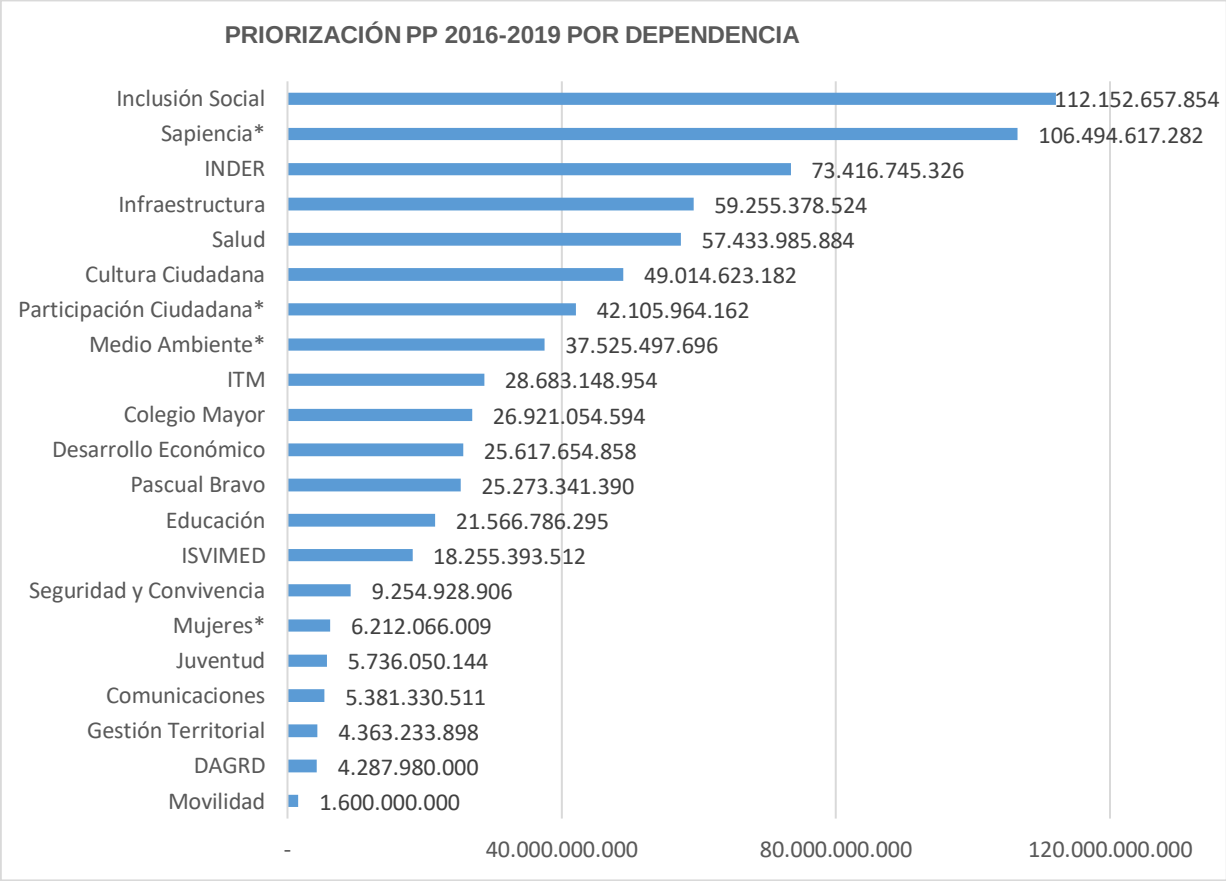
Uno de los productos más representativos del accionar del SSE desde su implementación fue la generación de balances periódicos de seguimiento e informes de evaluación, del programa de PDL y PP. Tales documentos fueron el insumo para dar respuestas a distintas solicitudes de información, para informar a los ciudadanos sobre las acciones institucionales y para capitalizar aprendizajes al interior de la SPC, en clave, de la mejora continua de los planteamientos técnicos y sociales que enmarcar los procesos de participación y planeación territorial. Además de esto, en la meta por orientar a nivel institucional el manejo y aplicación de los procedimientos se logró la articulación con la Secretaria de Suministros y Servicios, para que por medio de circulares y oficios se sugirieran mejoras en temas como: protocolos de beneficios y beneficiarios, lineamientos para el acompañamiento y relacionamiento de operadores de proyectos con la comunidad, evaluación de

proyectos, rendición pública de cuentas y fortalecimiento de capacidades institucionales para la supervisión de contratos.

2.5 Consolidado del proceso de seguimiento físico y financiero a proyectos ejecutados con recursos de presupuesto participativo

El seguimiento físico financiero consiste en recopilar información sobre la materialización de los proyectos ejecutados con recursos de Presupuesto Participativo, permite identificar su avance físico y financiero, particularidades de los procesos de contratación e información resultante durante el desarrollo de los mismos.

A partir de este seguimiento se logra consolidar la siguiente información acerca del recurso de PP en cada una de las dependencias, comunas y corregimientos de la ciudad:

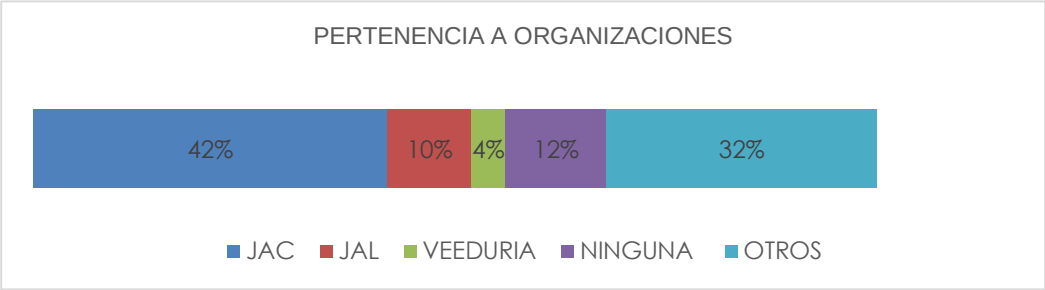


GRÁFICA 1: PRIORIZACIÓN PP 2016-2019 POR DEPENDENCIA. ELABORACIÓN SSE

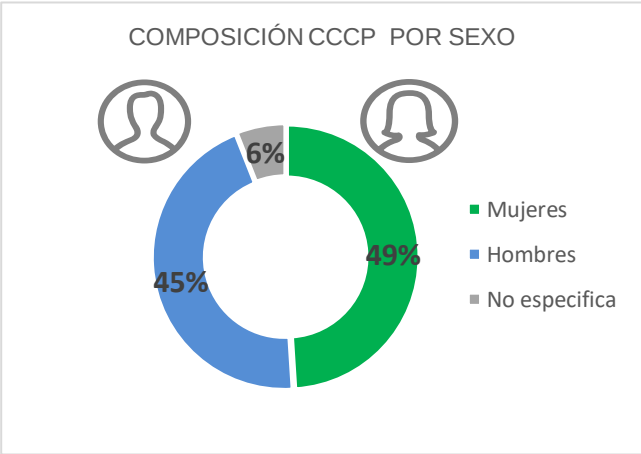
3. LA PARTICIPACIÓN COMO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA.

3.1 Caracterización de la representatividad en los CCCP

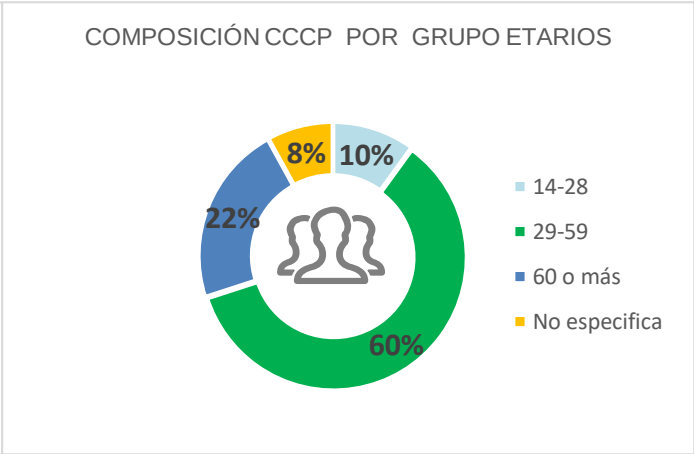
Las diferentes dinámicas que se dan dentro de los espacios de participación en el escenario de los CCCP han permitido reconocer la importancia de analizar y conocer más de cerca la caracterización a 390 de los consejeros, por ello en los siguientes gráficos será posible indagar no solo por diferentes aspectos característicos de dichos participantes sino además por la militancia de los participantes en algún tipo de organización social. Al respecto se identifica en promedio el 32 % pertenecen a varias de ellas (en algunos casos un ciudadano pertenece a más de una organización), siendo más representativas las Juntas de Acción Comunal (42%), organizaciones de gestión y liderazgo barrial que en cierta medida no contaron con un lugar privilegiado dentro del proceso con el cambio normativo; pero que posiblemente sus integrantes se fueron transfigurando para hacer parte de los ejercicios de planeación e indiscutiblemente de participación. Otra cifra importante atañe al 12% en promedio de ciudadanos que manifiestan no hacer parte de ninguna de éstas organizaciones.



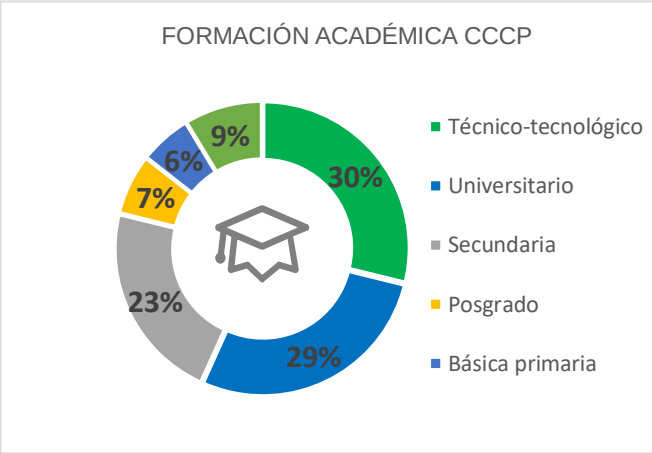
GRÁFICA 2: PERTENECIA DE REPRESENTANTES A OTRAS ORGANIZACIONES. ELABORACIÓN SSE



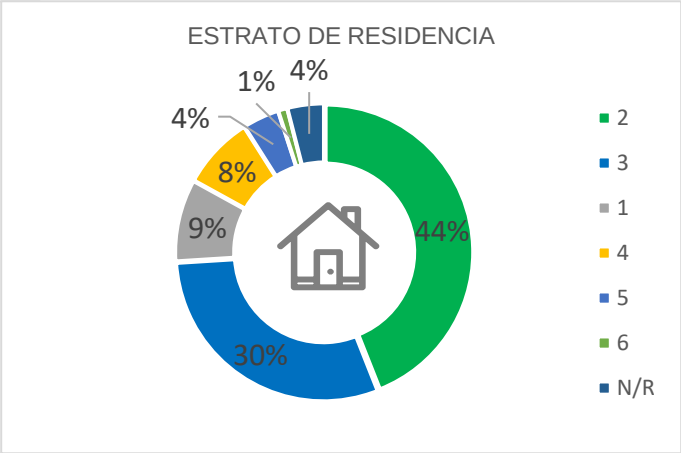
GRÁFICA 3: COMPOSICIÓN CCCP POR SEXO. ELABORACIÓN SSE



GRÁFICA 4: COMPOSICIÓN CCCP POR GRUPOS ETARIOS. ELABORACIÓN SSE



GRÁFICA 5: FORMACIÓN ACADÉMICA CCCP. ELABORACIÓN SSE



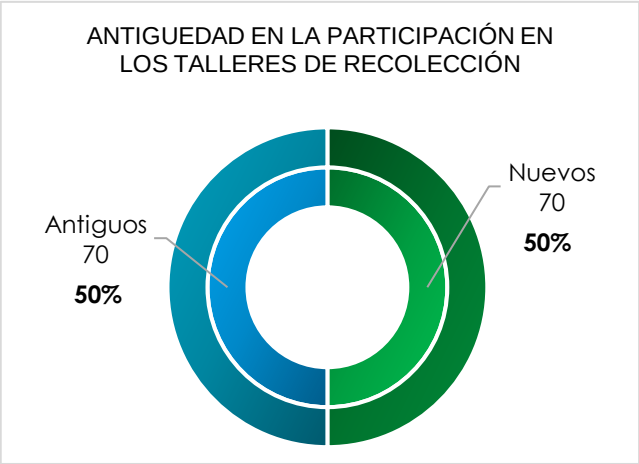
GRÁFICA 6: ESTRATO DE RESIDENCIA CCCP. ELABORACIÓN SSE

En las gráficas anteriores los datos suministrados permiten caracterizar los consejeros participantes, logrando dar claridad en información acerca del sexo más participativo, los grupos etarios, la formación académica y el estrato residencial, todo ello da cuenta de las principales características de los participantes de los espacios de CCCP en la ciudad. En este sentido, un mayor porcentaje se lo lleva la participación de las mujeres, personas mayores (59 o más años), además se evidencia formación académica con una presencia importante de técnicos y tecnólogos (30%) hacen parte de estos escenarios y finalmente encontramos que el estrato dos (44%) se hace más fuerte al momento de ser parte de los grupos de consejeros.

3.2 Comportamiento de las cifras de participación y percepción ciudadana durante la implementación de la ruta metodológica del programa

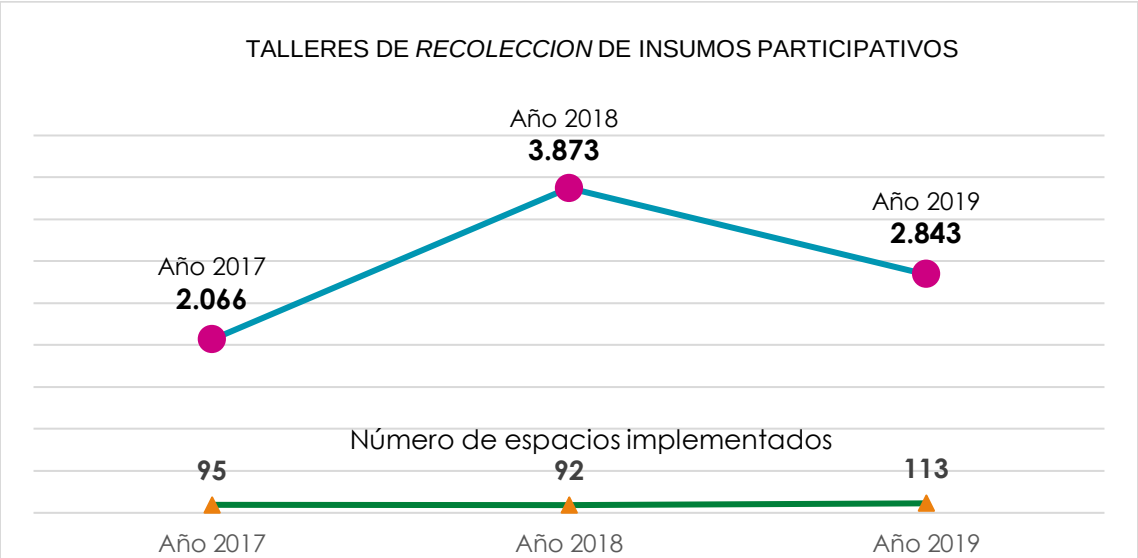
3.2.1. Talleres de recolección de insumos participativos

Momento obligado para los ciudadanos interesados en hacer seguimiento y aportar de todo el proceso de planeación del desarrollo; siendo el escenario donde convergen saberes y aprendizajes para dar forma a las ideas de proyecto definidas en el programa de ejecución, ejercicio que le antecede, contribuyendo a la formulación de proyectos más cercanos a las necesidades territoriales. En temas de participación las mediciones para este momento reflejan lo siguiente:



GRÁFICA 7: ANTIGUEDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN TALLERES DE RI. ELABORACIÓN SSE

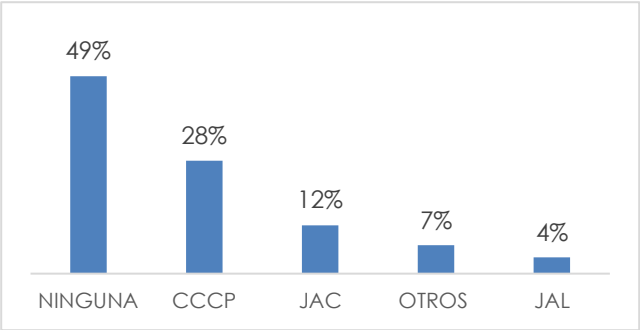
Para la administración municipal y especialmente para el proceso de participación que se lleva en la ciudad es de gran interés indagar acerca de la permanencia o el cambio que se da en los talleres de recolección de insumos, por ello es necesario evidenciar en el gráfico anterior la llegada y la permanencia de participantes nuevos y antiguos, evidenciando un asunto muy parejo con un 50% para nuevos participantes y un 50% para participantes antiguos, lo anterior evidencia no solo que la participación permanece sino además se incorporan nuevos actores que hacen posible continuar y avanzar en el desarrollo de los territorios en asuntos sociales.



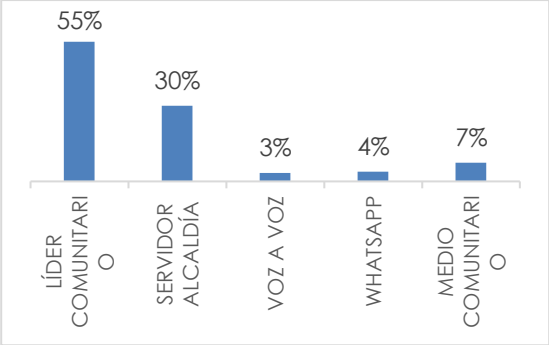
GRÁFICA 8: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TALLERES DE RI. ESPACIOS IMPLEMENTADOS ELABORACIÓN SSE

Como se puede observar se presenta una fluctuación en las cifras año tras año, contrariamente al comportamiento que deberían tener para un ejercicio que es abierto a la ciudadanía y que brinda las oportunidades para incidir en la gestión de lo público a nivel territorial.

Para este momento específico era importante conocer la pertenencia de los asistentes a organizaciones, desde dos puntos valorados; por un lado, el planteamiento de los espacios estaba dado para ampliar la participación a la ciudadanía en general, propósito que tuvo como resultado que el 49% de los encuestados habitaban el territorio, pero posiblemente no contaban con vínculos políticos en los mismos ; por otro, no hay que olvidar que se cuenta con una instancia de planeación representativa, los CCCP, y que este es el escenario propicio para aportar a las iniciativas que dan respuesta a las temáticas específicas del sector representado, en esta ocasión la asistencia de estos actores ascendió al 28%.



GRÁFICA 9: PERTENENCIA A ORGANIZACIONES EN TALLERES DE RECOLECCIÓN DE INSUMOS. ELABORACIÓN SSE



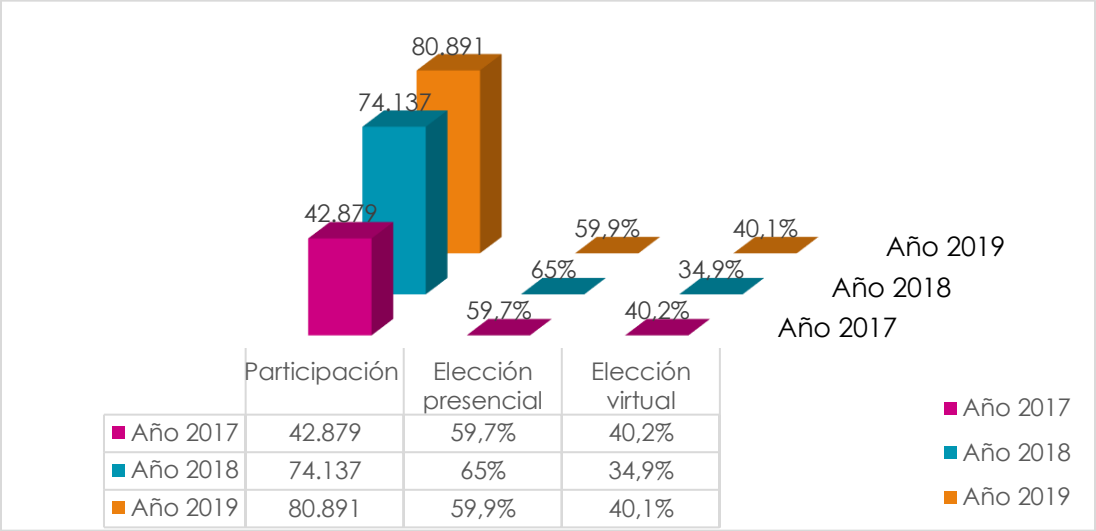
GRÁFICA 10: MEDIO POR EL QUE SE ENTERA DE LOS TALLERES DE RECOLECCIÓN DE INSUMOS. ELABORACIÓN SSE

La tendencia más marcada para convocar públicos a los espacios sigue siendo a través de líderes comunitarios, un 55.2% de los resultados señalan que se enteraron del desarrollo del ejercicio por estos; continuando en segunda posición con un 28% los servidores de la Alcaldía. Los medios impersonales como las redes sociales y comunicativas no repuntan en estas indagaciones, lo que a grandes rasgos podría indicar que el interés por hacer parte del programa lo presenta una población que no hace uso de estos medios.

3.2.2. Elección ciudadana de proyectos

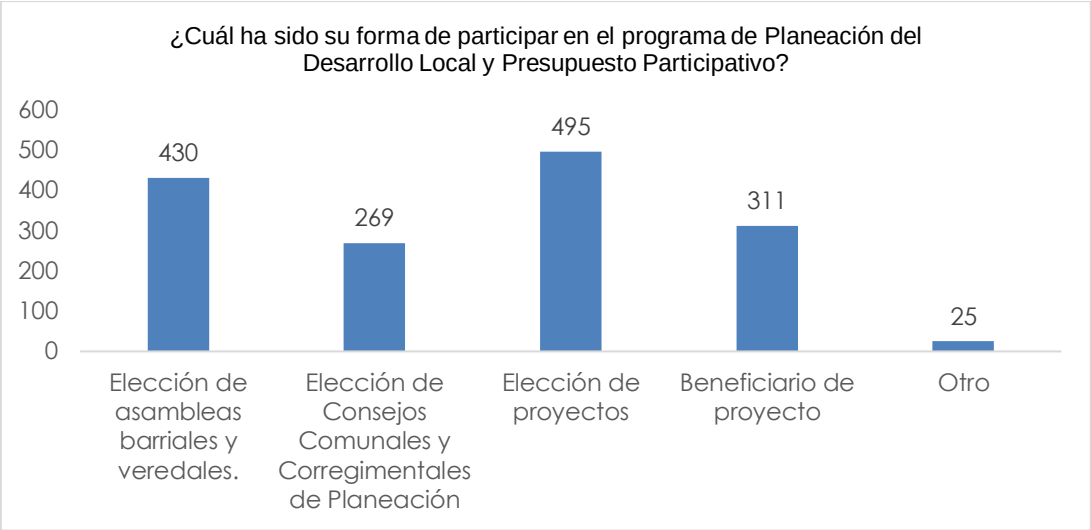
La elección ciudadana de proyectos como espacio contextual para los ciudadanos concretar, las prioridades de desarrollo en las comunas y corregimientos de la ciudad, presentó desde la entrada en vigencia de la nueva normativa un elemento innovador para facilitar el ejercicio de participación democrática, las elecciones por medio virtual. Con estas no se buscaba solo ampliar el espectro a nuevas ciudadanías, sino también llegar a públicos que por distintas circunstancias (de acceso, financieras, físicas, entre otras) se limitaban de su derecho a decidir.

El siguiente gráfico muestra la tendencia de participación en estas jornadas, que a partir del año 2017 ha venido presentando un crecimiento exponencial. En cuanto a los medios dispuestos, se identifican fluctuaciones entre las vigencias; en el caso de las elecciones presenciales, tuvieron un descenso en el año 2019, donde las virtuales cogieron fuerza, mientras que en el año 2018, las virtuales cayeron 30 puntos porcentuales en referencia a las presenciales.



GRÁFICA 11: PARTICIPACIÓN EN LA ELECCIÓN CIUDADANA DE PROYECTOS. ELABORACIÓN SSE

El siguiente grafico muestra una mirada perceptual de la ciudadanía que resalta la necesidad de motivar la participación de los ciudadanos en espacios de la ruta diferentes a la Priorización Participativa.

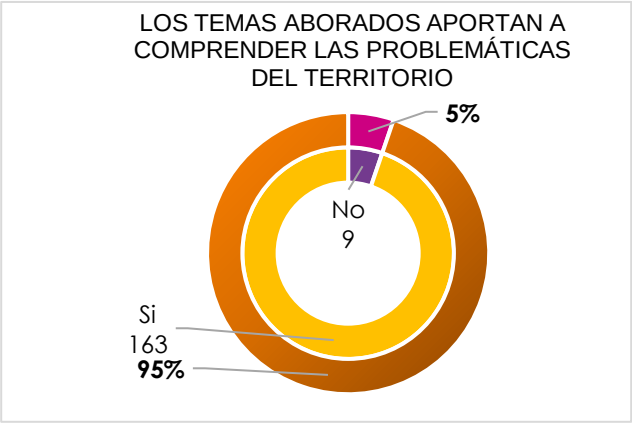


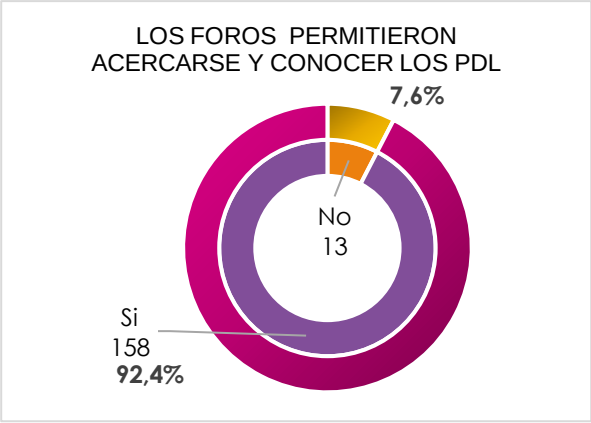
GRÁFICA 12: FORMA DE PARTICIPAR EN EL PROGRAMA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. ELABORACIÓN SSE

3.2.3. Percepción y satisfacción ciudadana en la participación de las fases y momentos de la ruta PDL y PP.

Con la intención de conocer los puntos de vista de los ciudadanos interesados en el proceso y valorar la pertinencia de las acciones institucionales en estos espacios, se aplicaron 174[4] encuestas de percepción durante el desarrollo de los foros, 68.4% a mujeres y 31.6% a hombres; además, 283 en las jornadas de calificación, 57.9% a mujeres con respecto al 42.04% de hombres en las 16 comunas y 5 corregimientos de la ciudad.

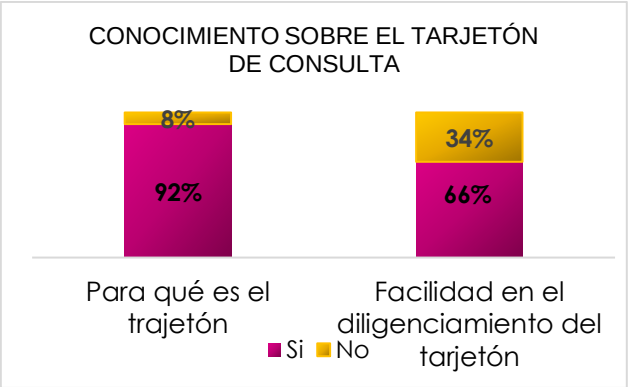
GRÁFICA 13 Y 14: PERCEPCIÓN CON EL OBJETIVO DE LOS FOROS. ELABORACIÓN SSE



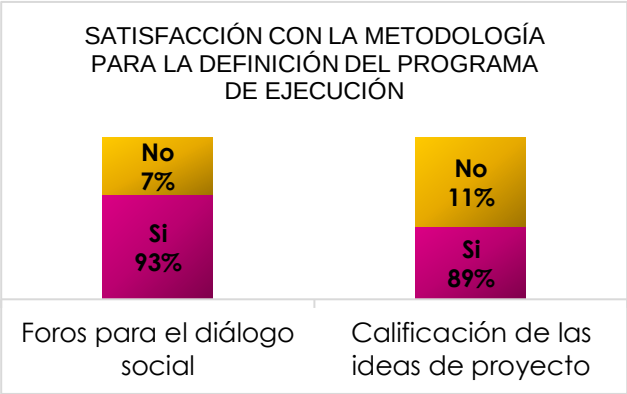


Como se evidencia en los gráficos, los ciudadanos perciben los foros como escenarios de comunicación, que profundizan en la comprensión de las problemáticas expuestas en los PDL y son incluyentes para líderes y comunidad en general. Consideran que los panelistas tuvieron apropiación de los temas tratados, pero que es necesario profundizar más en su abordaje. En un 95% concluyen que la información aquí brindada fue clara y útil para realizar posteriormente la calificación de las ideas de proyecto.

[4] Se aplicaron 174 encuestas, no obstante, el instrumento cuenta con preguntas con respuestas múltiples, por lo que las mediciones no se consolidan necesariamente sobre el total.



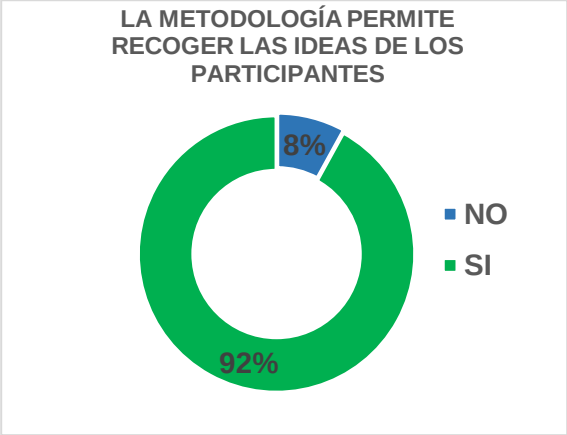
GRÁFICA 15: CONOCIMIENTO SOBRE TARJETON. ELABORACIÓN SSE



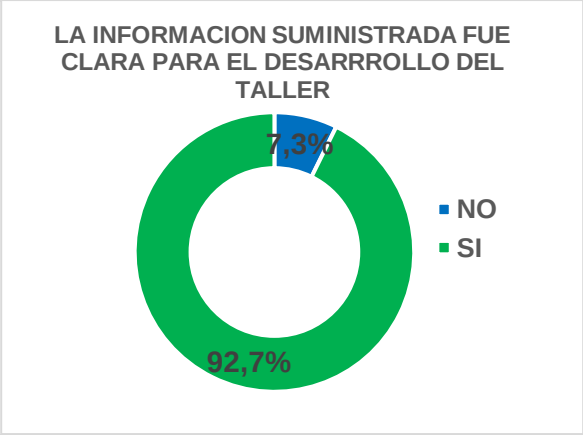
GRÁFICA 16: SATISFACCIÓN CON LA METODOLOGÍA EN PE. ELABORACIÓN SSE

3.2.4. Talleres de recolección de insumos participativos

En cuanto a los talleres de recolección de insumos se precisa que se aplicaron 151 instrumentos, en las 16 comunas y 5 corregimientos, el 65% a mujeres y el restante 35% a hombres; sin embargo, se presentaron preguntas con múltiples opciones y otras a las que los indagados no dieron respuesta, por lo que las mediciones no se consolidan obligatoriamente sobre este total.



GRÁFICA 17: METODOLOGÍA PERMITE RECOGER IDEAS. ELABORACIÓN SSE

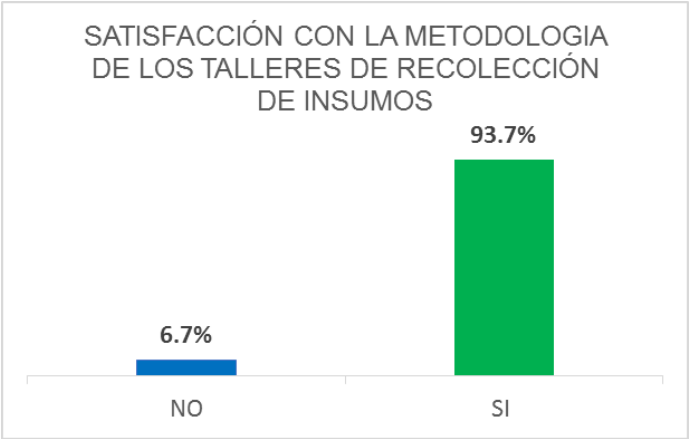


GRÁFICA 18: CLARIDAD DE LA INFORMACIÓN. ELABORACIÓN SSE

Frente a temas metodológicos y de manejo del dato, el 92% de los encuestados están de acuerdo con los lineamientos técnicos implementados, aludiendo que son objetivos para el propósito que los convoca, que se presentaron exposiciones claras y focalizadas frente a los temas y que ello permitió que el ejercicio fuera propositivo, que se escucharan las apuestas comunitarias frente a la solución de problemáticas y se debatiera sobre las mejores decisiones; no obstante, en promedio, el 7.6% de los indagados opina que faltó mayor contundencia de información en los espacios, que se desinforma con respecto a lo que hay en los territorios y que sería pertinente el uso de material

audiovisual y estadísticas reales sobre las necesidades locales para no entrar en contradicciones a la hora de generar planteamientos frente a temas de desarrollo.

Finalmente, en temas de satisfacción, los ciudadanos indagados denotaron en un 93.7% estar satisfechos con las apuestas metodológicas aplicadas; en respaldo de tal afirmación se presentan algunas posturas que aluden a un espacio que "cumple con las expectativas de participación comunitaria", que "fueron claros y concretos" para lograr los fines. Así mismo, en un estado de igualdad, se respetan las posiciones del 6.7% de los participantes que se encontraron insatisfechos con la apuesta, quienes manifiestan que los "espacios deben ser más ordenados, ser respetuosos con el uso del tiempo y la asignación de la palabra, recoger necesidades reales y no poner tantas trabas para el desarrollo de las propuestas de impacto en los territorios".

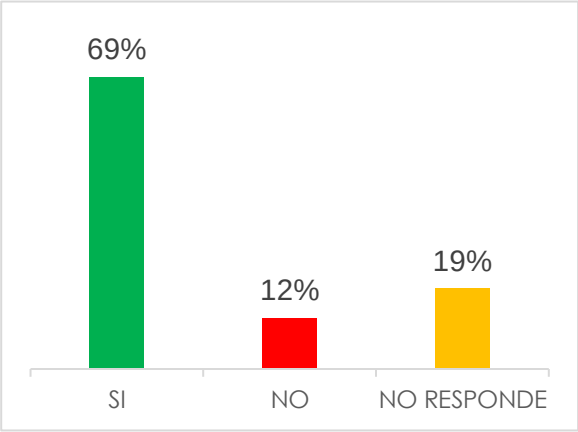


GRÁFICA 19: SATISFACCIÓN CON LA METODOLOGIA DE LOS TALLERES DE RECOLECCIÓN DE INSUMO. ELABORACIÓN SSE

3.2.5 Percepción y satisfacción con Elección ciudadana de proyectos

Para reconocer la valoración que al respecto del proceso de elección ciudadana tienen las personas participantes en el mismo, el SSE realizó la aplicación de 1410 encuestas, durante la priorización presencial realizadas en los meses de septiembre y noviembre del año 2019. Las cuales fueron respondidas por 308 personas entre los 14 y los 28 años, 526 personas entre los 29 y 59, 206 personas de más de 60 años y 370 personas no respondieron el grupo etario al cual pertenecían.

En términos generales frente a la percepción general del nivel de satisfacción con la metodología implementada en la elección ciudadana de proyectos en la vigencia 2019, se encuentra un 69% de las personas encuestadas que refieren estar satisfechos, entre tanto 12% afirman no estarlo y el 19% no responden.

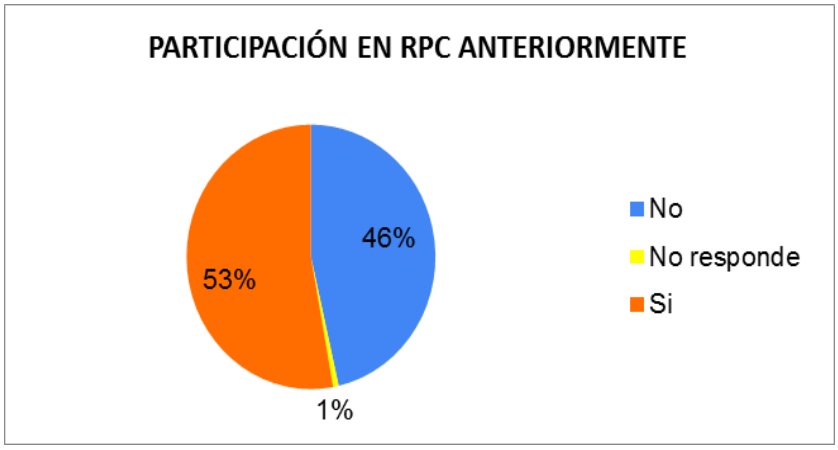


GRÁFICA 20: SATISFACCIÓN CON LA METODOLOGÍA IMPLEMENTADA EN LA ELECCIÓN CIUDADANA DE PROYECTOS (2019). ELABORACIÓN SSE

Las personas que manifestaron no estar de satisfechos con el proceso adelantado, expresaron que se debería de mejorar en la conexión que tienen los representantes del CCCP con la comunidad, la vinculación que tienen los proyectos del tarjetón con las necesidades del territorio puesto que consideran que los mismos no representan las necesidades que se deben atender. Así mismo, consideran que hubo fallas en la comunicación de los proyectos, en la convocatoria a la priorización, la pedagogía previa a las votaciones, la metodología usada durante el proceso y los tiempos para desarrollarlo y manifestaron que se debe optimizar el uso del papel.

3.2.6. Rendición pública de cuentas

En el marco de un proceso de responsabilidad institucional, reglado por la ley 1757 de 2015, la ley 1474 de 2011 y el Decreto reglamentario 0697 de 2017, la SPC implementó la estrategia de Rendición Publica de Cuentas (en adelante RPC) en los años 2016, 2018 y 2019, atendiendo al derecho que tiene la ciudadanía de acceder a información pública. En este punto es importante considerar que, para la vigencia 2017 no se realizó el ejercicio, dado el proceso de transición en el que se encontraba el programa por los cambios normativos, la información sobre la ejecución de los proyectos con presupuesto participativo fue dispuesta a la ciudadanía en la jornada 2018.



GRÁFICA 21: PARTICIPACIÓN EN RENDICIÓN PUBLICA DE CUENTAS (2019). ELABORACIÓN SSE

El anterior gráfico evidencia que en un gran porcentaje los participantes ya han hecho parte del espacio de RPC.

En el año 2016 la estrategia contempló un enfoque de feria pedagógica, desarrollándose 21 ejercicios, uno en cada comuna y corregimiento; cada dependencia tuvo un espacio para entregar su informe de gestión. Según el protocolo que soportó la actividad, se tiene el propósito de generar un proceso más lúdico que le permitiera a los participantes acercarse a la información de una manera más afable, cercana, desde el juego y la representación; siendo esta, una acción de mejora a un proceso que se calificaba como acartonado, difícil de comprender y desgastante.

Para la vigencia 2018, se continúa con la propuesta de realizar una jornada por cada comuna y corregimiento; esta vez, el enfoque metodológico se orientó a plenaria central, complementada con cuatro bases transversales dispuestas para la información e interacción ciudadana[5]; adicionalmente, se emitió un programa televisado[6] "Tú lo decidiste y nosotros lo hacemos realidad con Presupuesto Participativo" donde los secretarios y/o directivos de las dependencias presentaron los informes de gestión sobre las ejecuciones que tuvieron bajo su responsabilidad.

En este ejercicio además de cumplir con la entrega de información del año fiscal - 261 proyectos y 646 componentes -, se presentó el consolidado pendiente del año 2017, correspondiente a 567 proyectos y 1.147 componentes. En estas jornadas la participación entre ciudadanos y funcionarios ascendió a 2.138 registros.

Estas cifras permiten ver una disminución del 30% en la participación ciudadana con relación al año 2016; lo que dejó retos institucionales en términos de movilización y captación de interés de las comunidades, como actores estratégicos en el seguimiento a la gestión pública y el control social.

Así, para el año 2019, la SPC planteó el fortalecimiento de la estrategia de RPC, asumiéndola como un ejercicio permanente, que no se limitaba a un encuentro anual para la entrega de balances, sino al acceso periódico, bien fuera por medios virtuales o físicos, sobre los avances en la ejecución de los proyectos; esto, articulado con el acompañamiento a procesos formativos y de la mano con órganos de control, para la promoción del control social. Desde esta perspectiva, la estrategia se

---

[5] Se contó con una base para el Subsistema de Seguimiento y Evaluación PDL y PP para exponer las plataformas virtuales dispuestas para divulgar información del programa, otra para visibilizar los ejercicios de control social, denominada "Tu opinión cuenta"; una tercera donde se expusieron las experiencias significativas logradas en los territorios con los proyectos ejecutados, nombrada "Hacerlo juntos es posible" y finalmente, la "Mesa de claridades", donde las dependencias y entes descentralizados resolvían inquietudes específicas de manera individual a los participantes interesados.

[6] Emitido por el canal Telemedellín el 5 de diciembre de 2018.

implementó teniendo en cuenta seis líneas de acción que permitieron el diálogo, la divulgación de información, visibilización de transformaciones y avances en la ejecución de los proyectos; comprendiendo lo siguiente:

Contendedores Informativos: corresponden a informes de gestión de cuatrienio, que posibilitaron hacer seguimiento al desarrollo de las iniciativas. Se emitieron en total 105 contenedores, 5 por cada comuna y corregimiento, siendo entregados por medio virtual y/o fisico a públicos estratégicos como representantes al CCCP, ediles, organizaciones comunales y sociales, jóvenes del proceso el "líder Sos Vos", beneficiarios de los procesos de formación y proyectos de PP, ciudadanos que asistieron al momento de elección de proyectos de PDL y PP, veedurías ciudadanas, participantes de escuela red, entre otros.

Micrositio web PDL y PP: se activó el espacio dispuesto en el micrositio para albergar información de RPC, así se publicó el cronograma de la jornada, informes de gestión, videos de esperiencias significativas, entre otros; además de actualizar periodicamente los mapas de georreferenciacion de la inversión (estado fisico y financiero de los proyectos) como complemento de los contenedores informativos; esto responde a la intensión institucional de contar con procesos transparentes, activa y focalizadamente[7].

Visibilización de experiencias significativas: a manera de memoria del programa en el cuatrienio, se consolidó información digital sobre los proyectos que se destacaron por tener ejecuciones exitosas, buenas prácticas y transformaciones positivas en los territorios, para luego ser consignados en el libro tipo álbum "Medellín Participa … 21 historias de Presupuesto Participativo". Sumado a ello se publicaron videos y testimonios en diferentes medios institucionales y redes sociales.

Fortalecimiento de ejercicios de control social: partiendo de la articulación entre el equipo de control social y el SSE de la SPC, se conformaron 9 grupos de trabajo con ciudadanos de diferentes comunas y corregimientos de la ciudad, que realizaron ejercicios de control social a proyectos ejecutados con recursos de PP en las vigencias 2018 y 2019. Este ejercicio de iniciativa institucional se reconoce como exitoso, toda vez que le apuesta a mantener ciudadanos activos, que hacen seguimiento a lo público, inciden y sancionan socialmente la corrupción, restableciendo los lazos de confianza con la administración.

Informes territoriales: en correspondencia con el enfoque territorial que representa el programa de PDL y PP, las dependencias y entes descentralizados entregaron 65 informes aproximadamente, en sesiones del CCCP. Estos ejercicios de socialización promovieron el diálogo e intercambio de ideas entre la comunidad y la administración.

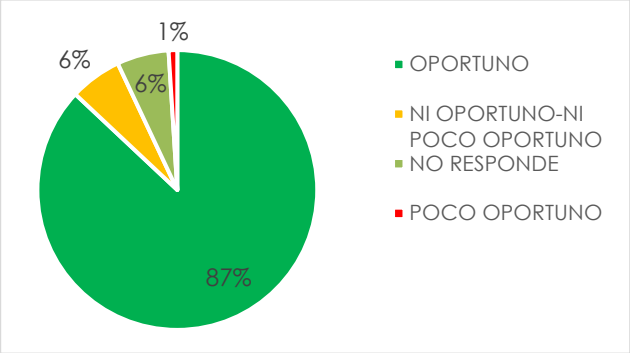
---

[7] Transparencia activa comprende la disposición permanente de información pública relevante y detallada a la ciudadanía, a través de páginas web, carteleras o cualquier otro medio. La transparencia focalizada se orienta a resolver dudas especificas o brindar información concreta a los grupos de valor (https://www.funcionpublica.gov.co).

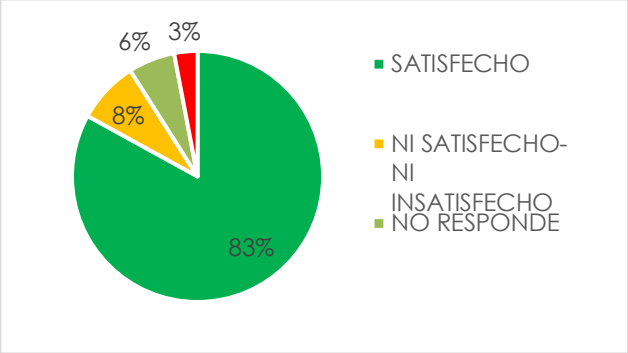
Jornada de Ciudad: escenario en el que se concretan los productos de las cinco acciones antes mencionadas y que estuvo dirigido al diálogo participativo e interactivo entre la Administración Municipal y ciudadanía mediante los mecanismos de audiencia pública (conversatorio en plenaria) y de feria de servicios (21 stand atendidos por funcionarios de las dependencias y entes descentralizados). Complementariamente se contó con una base donde los ciudadanos podían profundizar en el manejo de las herramientas digitales dispuestas y recibir información desde diferentes dependencias que promueven la participación y el control social.

Dada la estrategia adoptada por la SPC en cuanto al interes por la comunidad para participar de la RPD se evidencia lo siguiente:

ES OPORTUNO EL ESPACIO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



GRÁFICA 22: OPORTUNIDAD DEL ESPACIO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ELABORACIÓN SSE



GRÁFICA 23: NIVEL DE SATISFACCIÓN CON LA RDC. ELABORACIÓN SSE

Las percepciones de los ciudadanos frente a la jornada, exponen en general una valoración positiva, el 83% de los encuestados indican estar satisfechos con el proceso adelantado. Esta cifra, soporta los esfuerzos de la Administración Municipal por cualificar la estrategia de RPC; cuestión que se hizo posible dado el reconocimiento de aprendizajes de procesos anteriores que sugieren la adopcaión de ejercicios de diálogos ampliados a nivel de ciudad, complementados con la entrega periódica de información de calidad y clara para todos los interesados.

4. DESARROLLO LOCAL

4.1 Los PDL como instrumentos de gestión del desarrollo local

Para situar el desarrollo local como la posibilidad de implementar acciones de cara a las realidades de la ciudad, pero desde las especificidades locales; es necesario tener una comprensión integral del territorio, entendiendo este no solo como el área física donde se materializan las actuaciones, sino también como los conocimientos y prácticas que los habitantes han formalizado para adecuarse

a estas áreas de vivencia (SSE, 2017). Por tanto, puede verse la planeación del desarrollo local como un proceso cercano de la concertación entre actores comunitarios estratégicos y la institucionalidad.

La complementación fue un ejercicio con un alcance concreto. Éste partió de revisar la coherencia entre las problemáticas establecidas en el diagnóstico y las ideas de proyecto descritas en el PDL; en caso de hallar vacíos en esta revisión, se procedió a fortalecer el diagnóstico, para lo cual se llevaron a cabo talleres con representantes de los sectores o grupos poblacionales de las comunas y corregimientos comprometidos con el tema asociado.

A partir de esta experiencia se identificaron asuntos en los que era necesario profundizar, temas relevantes en los territorios y que no se encontraban contenidos en los PDL, dando paso al proceso de actualización de los PDL, el cual se asumió desde un componente participativo en las comunas y corregimientos sujetos a actualización, posibilitando el diálogo de saberes sociales y técnicos, la interacción con las realidades territoriales y la construcción de acuerdos sobre los asuntos fundamentales a considerar para el desarrollo local integral.

Así, el proceso se sustentó en la construcción conjunta entre la Administración Municipal y las comunidades teniendo como base la participación y concertación, de tal modo que dadas las dinámicas y trayectorias de participación de cada comuna y corregimiento y los acuerdos establecidos en los distintos momentos del proceso, se procuró generar vínculos hacía la construcción colectiva de la actualización. Para ello se trató con respeto la información emanada de los encuentros, conservando sus postulados y velando por que estuviera reflejada en los contenidos finales.

4.1.1. Estrategia de movilización para la participación en la actualización de los PDL

Al enfrentar el proceso de actualización de los PDL, como carta de navegación para la gestión del desarrollo de las comunas y corregimientos, se requería que el rigor técnico se alineara con el aspecto social, cultural y político de los territorios; en esta dirección, la participación ciudadana jugó un papel constitutivo en todo ejercicio, por lo que se realizó a partir de la movilización concertada y promovida por la JAL y los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación, con la orientación técnica del DAP, las secretarías y entes descentralizados, especialmente con estrategias de movilización de la SPC.

El procedimiento respondió a un tejido de consensos y disensos sobre cuál era la mejor ruta a seguir, de ello dan cuenta las diferentes concertaciones que permitieron la construcción del proceso en cada territorio; se identificaron las necesidades de actualización, se delimitaron los alcances de la estrategia participativa y se definieron los tipos de convocatoria, además de los espacios de realimentación de resultados del diagnóstico y aprobación del Plan de Desarrollo Local actualizado por la JAL a través de resolución emitida.

4.1.2. Resultados del proceso de actualización de los PDL

En la identificación de necesidades de actualización en la experiencia 2018 y 2019, se realizó un análisis de incidencia de los factores que demandaban una revisión dentro de las dimensiones y temas de los PDL, así mismo el producto y las acciones requeridas para llevar a cabo la actualización de los componentes que precisaban revisión.

El procedimiento adelantado en las comunas 3, 4, 5, 8, 9, 12, 13, 15, 16 y corregimientos 70, 80 y 90, respondió a un ejercicio de identificación de necesidades de actualización y precisó de un levantamiento completo del diagnóstico sobre los temas identificados en los PDL, en dos momentos: levantamiento de fuentes secundarias de acuerdo a la información suministrada por las secretarías y entes descentralizados y levantamiento de fuentes primarias a través de talleres con los diferentes actores del desarrollo y comunidad en general, así mismo se realizó la actualización del componente estratégico de manera participativa. La participación en el proceso es el siguiente:

Comuna/ corregimiento	Talleres diagnóstico	Asistentes diagnóstico	Talleres componente estratégico	Asistentes componente estratégico	Total participación
3	27	755	12	212	967
4	44	873	20	300	1.173
5	29	467	10	231	698
8	30	549	21	351	900
9	9	282	7	211	493
12	10	219	6	105	324
13	58	694	28	334	1.028
15	11	186	7	97	283
16	28	478	7	113	591
70	15	304	5	40	344
80	31	572	27	434	1.006
90	26	451	7	99	550
Totales	**318**	**5.830**	**157**	**2.527**	**8.357**

Fuente: DAP 2019.

Con una participación general de 8.357ciudadanos, el proceso de actualización aportó al fortalecimiento de los PDL intervenidos y permitió su validación como instrumentos para la gestión del desarrollo de los territorios; logrando establecer, tanto una coherencia entre las problemáticas reales que se viven desde lo local, en términos de magnitud y afectación para las comunidades, como la consolidación de componentes estratégicos e ideación de proyectos más acordes a los logros y transformaciones que se esperan alcanzar en un horizonte al 2027 por parte de la comunidad participante.

4.2 Seguimiento y evaluación a los PDL

La Ley 152 de 1994, determina que desde las oficinas de planeación municipal se debe realizar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión municipales; además de ello, el Plan de Desarrollo Municipal "Medellín cuenta con vos" 2016-2019 incluye como indicador de resultado, 21 PDL con sistema de seguimiento y evaluación actualizado. En ese sentido, el Acuerdo 28 de 2017, adopta dichas disposiciones para orientar el seguimiento y evaluación de los Planes De Desarrollo Local, el cual se desarrolla a través del Subsistema de Seguimiento Evaluación y Control del Proceso de Planeación del Sistema Municipal de Planeación.

En tal sentido, para el año 2019 se ha analizado la inversión realizada en cada comuna y corregimiento en los periodos 2016, 2017 y 2018 en el marco de las líneas de desarrollo establecidas en el instrumento de planeación local; la relación de los datos del Índice Multidimensional de Calidad de Vida Municipal y Local y el aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la inversión a proyectos de desarrollo territorial local.

El ejercicio realizado comparte el principio de anualidad de la inversión pública, en tanto obtiene el dato ejecutado en un proyecto específico durante anualidades determinadas —2016, 2017 y 2018—, mientras procesa la información en perspectiva territorial y la orienta en coherencia con las líneas, componentes y proyectos de cada uno de los PDL de las diferentes comunas y corregimientos de Medellín.

Otro proceso llevado a cabo es el análisis al Índice Multidimensional de Condiciones de Vida de las comunas en relación al de ciudad, donde se evidencia el estado de sus dimensiones (cercanía o distancia). Comprendiendo que el índice mide quince dimensiones que estiman la calidad de vida de la ciudad, y establece la misma valoración para cada una de las comunas y corregimientos, allí se lleva a cabo un análisis base de los elementos más significativos de las dimensiones según el territorio.

Entre algunos logros destacados se logra optimizar el uso de los instrumentos de seguimiento institucional de cara a los PDL, contando con una línea base que permite realizar análisis sobre tendencias, concentración de recursos, temáticas relevantes con mayor financiación e ideas de proyectos con aumento o disminución en la inversión; además de integrar otras variables como el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida y los Objetivos de Desarrollo Sostenible para brindar datos relevantes que ayudan a medir el desarrollo de la ciudad.

En esta medida, otro de los resultados favorables del proceso, es poder disponer tal información en una plataforma que puede estar alojada en el sitio "Nuestro desarrollo", permitiendo ampliar los canales de comunicación con los ciudadanos que presentan interés por estar informados.

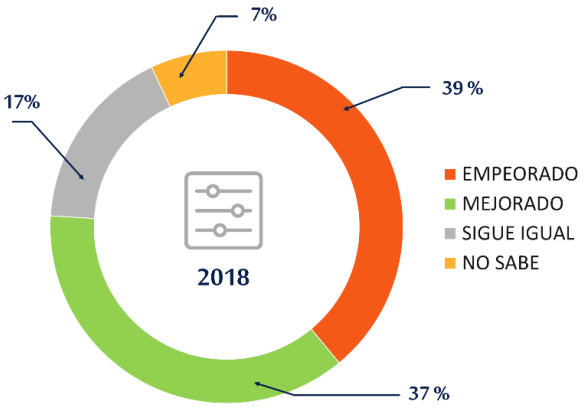
5. EVALUEMOS EL PROGRAMA DE PDL Y PP… EN VOZ DE LOS ACTORES ESTRATÉGICOS.

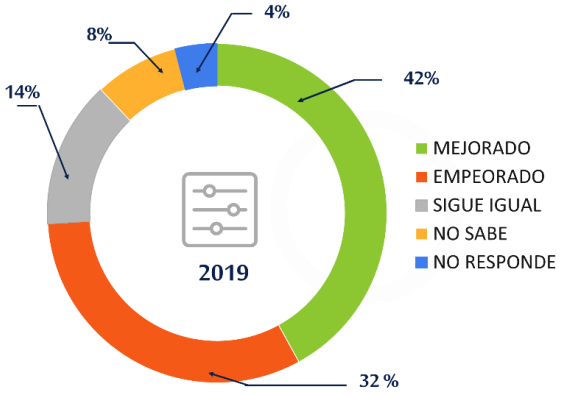
La aprobación del Acuerdo 028 de 2017, permitió a la Administración Municipal renovar y actualizar las dinámicas de la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo, trazando entre sus objetivos, el fortalecimiento de la capacidad institucional para el mejor ejercicio de la actividad pública, fomentando espacios más abiertos, influyentes y democráticos, y en ese sentido, sujetos activos y críticos sobre los procesos que tienen incidencia en sus territorios.

Bajo tal argumento, el Subsistema de Seguimiento y Evaluación de PDL y PP (SSE) en una de sus líneas de acción, asumió la tarea de diseñar e implementar una serie de estrategias metodológicas de investigación cualitativa y cuantitativa para el levantamiento de información con distintos actores del proceso; mediante la interlocución, reconocimiento de procedimientos y fundamentación de posturas, realizar una radiografía descriptiva-analítica sobre el desarrollo del programa, con información útil para su cualificación.

Algunos asuntos indagados por medio de encuestas sobre la percepción de los representantes frente a los cambios normativos en el proceso de PDL y PP, evidencian un comparativo con el año 2018, presentando el siguiente resultado.

¿Cree que con la nueva normativa el proceso de PDL y PP ha?





GRAFICA 24 Y 25: COMPARATIVO 2018-2019. PERCPECIÓN DEL PROCESO ELABORACIÓN SSE

Los gráficos anteriores presentan un desplazamiento significativo con relación a la percepción de los cambios en el modelo del programa, disminuyendo la preponderancia de la imagen negativa frente a los cambios en el 2018 que tenía un 39% frente al 37% de imagen positiva. Para el año 2019 se registra un incremento de 5 puntos porcentuales de la imagen positiva llegando al 42% y una disminución de 7 puntos porcentuales de la imagen negativa quedando con un 32%.

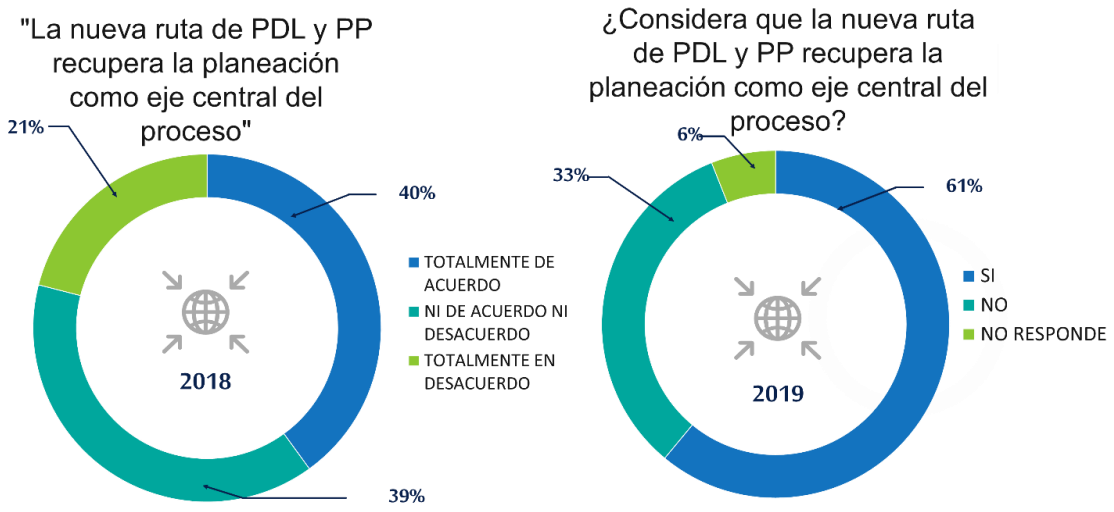
Con respecto a la percepción de los representantes por la garantía del derecho a la participación ciudadana en el proceso por parte de la administración municipal, el 70% de los participantes

afirman que la administración ha garantizado la participación de los ciudadanos en los diferentes momentos de la ruta, mientras que un 28% manifestó que no se ha garantizado.

Con respecto a los Planes de Desarrollo Local (DPL) desde, y con los cuales, se cimienta el programa, convirtiéndose en la herramienta que le otorga direccionamiento específico en la planeación del desarrollo local para cada comuna y corregimiento[8], se tiene que en la línea de indagación cualitativa los actores manifiestan que el espíritu normativo tiene importantes elementos desde los cuales se estructura el SMP y el programa PDL y PP. Principalmente la importancia que ocupa la planeación de desarrollo y su articulación a los PDL.

En relación con los PDL y su diálogo con las problemáticas, necesidades, potencialidades del territorio, si bien se reconoce que son importantes como instrumentos de planeación participativa del desarrollo local, se plantea que aún falta mayor reconocimiento por la ciudadanía, en muchos puntos se quedan estancados en temporalidades y los diagnósticos en ocasiones no conversan con las realidades de los territorios.

Uno de los objetivos del cambio normativo plantea como eje central la planeación local del desarrollo como "proceso técnico, político, permanente y sistemático de deliberación concertación, definición de acuerdos y compromisos entre actores del territorio y el Estado, cuyo propósito es el desarrollo integral de la comuna y corregimiento." (Decreto 0697 de 2017, Artículo 6º, definición de la planeación del desarrollo local). Frente a este tema se plantea la pregunta que indaga por este tema:



GRÁFICA 26 Y 27: COMPARATIVO 2018-2019. PERCEPCIÓN PLANEACIÓN COMO EJE DEL DESARROLLO. ELABORACIÓN SSE

[8] Artículo 3: Objetivos de Sistema Municipal de Planeación: Articular la planeación sectorial con los enfoques poblacionales y el presupuesto participativo con los planes de desarrollo local. (Acuerdo 028 de 2017)

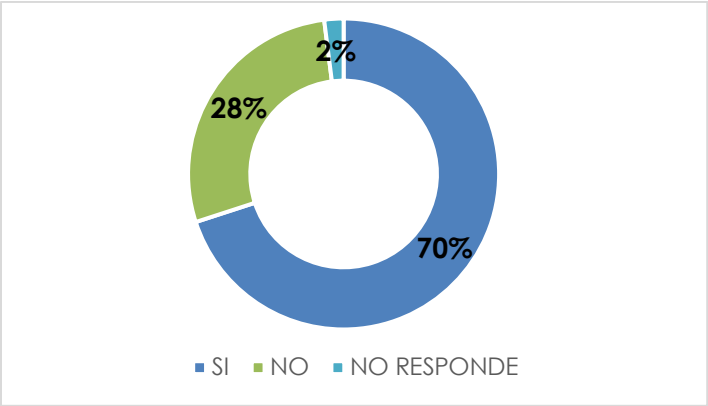
Frente a este tema existe un reconocimiento por parte de los representantes sobre la recuperación de la planeación local como eje central del proceso, sin embargo, este se plantea como un reto de largo aliento que deberá seguirse afianzando en el futuro.

Otro de los puntos que reviste importancia es la indagación por la satisfacción de los consejeros con el proceso donde el 61% de los participantes manifestó estar satisfecho con el desarrollo de la ruta, contrario al 34% que manifestó no estarlo.

GRÁFICA 28: NIVEL DE SATISFACCIÓN CON DESARROLLO DE LA RUTA PDL Y PP. ELABORACIÓN SSE

Para la comunidad participante es importante reconocer como principales logros: democratización de las etapas de la ruta, ampliación de la participación, vinculación del PDL en el desarrollo local, metodología de trabajo, trabajo articulado del CCCP. Estas fortalezas están marcadas principalmente por la ampliación de la participación e incidencia en las etapas de la ruta, así como en la importancia del PDL y la articulación de trabajo, tanto al interior del CCCP como con la administración.

En otros aspectos se indago con los representantes acerca de la percepción por la garantía del derecho a la participación ciudadana en el proceso por parte de la administración municipal a lo cual el 70% de los participantes afirman que la administración ha garantizado la participación de los ciudadanos en los diferentes momentos de la ruta, mientras que un 28% manifestó que no se ha garantizado.



¿Cree que la administración ha garantizado la participación ciudadana en los diferentes momentos de la nueva ruta de PDL y PP?

GRÁFICA 29: LA ADMINISTRACIÓN HA GARANTIZADO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ELABORACIÓN SSE

Finalmente, es ineludible indagar a modo de percepción un asunto esencial como lo es los logros que la comunidad participante puede identificar en la implementación de la nueva ruta, obteniendo como resultado los siguientes datos, los cuales posibilitan a la administración la construcción de estrategias para trabajarle a las dificultades también encontradas.

GRÁFICA 30, Distribución de categorías de: ¿Cuál considera ha sido el principal logro que se ha presentado en la implementación de la nueva ruta de PDL y PP?

Logros

GRÁFICA 31, Distribución de categorías de: ¿Cuál considera ha sido la principal dificultad que se ha presentado en la implementación de la nueva ruta de PDL y PP?

Dificultades

Dentro de las dificultades se señalan principalmente la deficiencia en la divulgación y comunicación del proceso, desinterés y falta de participación, desacuerdos con la administración, dificultades en y con el CCCP, predominancia de intereses particulares.

Por su parte, como principales logros, los participantes indicaron: democratización de las etapas de la ruta, ampliación de la participación, vinculación del PDL en el desarrollo local, metodología de trabajo, trabajo articulado del CCCP.

Referencias bibliográficas

Subsistema de Seguimiento y Evaluación de PDL y PP. *Balances de gestión del programa de PDL y PP (2017-2019)*. Secretaría de Participación Ciudadana, Alcaldía de Medellín.

Secretaría de Participación Ciudadana (2018). Documento de implementación del Subsistema de Seguimiento y Evaluación de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, versión 5, Alcaldía de Medellín.

Páez A (Septiembre – Diciembre 2006). La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública. *Ra Ximhai*, Vol. 2. Número 3, pp. 611-640.

Departamento Administrativo de Planeación (2016). Proyecto de acuerdo 055 de 2016. Concejo de Medellín.

Echeverría & Rincón (2000). Ciudad de territorialidades. Polémicas de Medellín. Centro de Estudios del Hábitat Popular - CEHAP - Facultad de Arquitectura - Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín.

Acuerdo 028 de 2017. Sistema Municipal de Planeación. Concejo municipal de Medellín. Alcaldía de Medellín.

Decreto 0697 de 2017. Por medio del cual se reglamenta: la planeación del desarrollo local y el ejercicio de presupuestación participativa en el municipio de Medellín. Alcaldía de Medellín.

Ley estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan las disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Congreso de Colombia.

Alcaldía de Medellín

www.medellin.gov.co