



# OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas  
del Concejo de Medellín

## Planes de Desarrollo Local

## Contenido

RESUMEN .....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
1. EVALUACIÓN DE LAS PROBLEMATICAS ENTORNO A LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL.....	6
2. LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL EN EL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN.....	13
ANEXO 1_ Breve Historia de la Planeación Participativa y de los Planes de Desarrollo Local en Medellín .....	16
ANEXO 2_ Entrevista realizada a Catalina Gómez .....	20
ANEXO 3_ Los Planes de Desarrollo Local en el Sistema Municipal de Planeación, Segunda Parte. ....	27
ANEXO 4_ Evaluación de las problemáticas en torno a los Planes de Desarrollo Local, Segunda Parte. ....	37
4.1. Síntesis sobre estos dos (2) documentos: <i>Balance de los Planes de Desarrollo Local y Una Mirada De Ciudad Desde Los Planes De Desarrollo Local</i> .....	37
4.1.1 “BALANCE DE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL: DESDE LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS” .....	37
4.1.2. “UNA MIRADA DE CIUDAD DESDE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL” .....	44
4.1.3. OPPCM 2009: “Algunas problemáticas en el Presupuesto Participativo del Municipio de Medellín: Un análisis de las actas 235 y 242 de 2009 de las plenarias del concejo de la ciudad” .....	47
4.2. Entrevistas estructuradas para el desarrollo de la presente investigación .....	48
4.3. Muestra e Interpretación de las Opiniones .....	49
BIBLIOGRAFÍA .....	52

## PLANES DE DESARROLLO LOCAL, y su relación con el Sistema Municipal de Planeación

Una investigación del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín\_ OPPCM  
Marzo 27 de 2017

Elaborado por:  
Carlos H. Jaramillo  
Luz María Ostau De Lafont

### RESUMEN

El proceso de planeación participativa que se habilitó con la Constitución Colombiana en 1991, abrió la puerta para que en Medellín se generara el Sistema Municipal de Planeación (1996), a través del cual se desarrollaron diversas herramientas entre las que sobresalen el Plan de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo. Si bien Medellín se ha destacado por el desarrollo de estas herramientas, otras ciudades del país también han avanzado en sus propias experiencias, hasta el punto que, en la actualidad, existe una Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo que anualmente realiza encuentros en diferentes ciudades del país, poniendo en contacto a expertos nacionales e internacionales para compartir sus avances.

En la actualidad (marzo del 2017), el honorable Concejo de Medellín se encuentra estudiando con diversos actores, entre ellos la comunidad y la administración municipal, el Proyecto de Acuerdo 055 de 2016, por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del municipio de Medellín. A raíz de esto, los concejales coordinadores del programa *Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín*, dentro de la programación del año 2017, solicitan realizar una investigación como apoyo técnico para dicho debate cuyo objetivo general es: analizar las potencialidades y problemáticas de los Planes de Desarrollo Locales en la ciudad de Medellín en el marco del Sistema Municipal de Planeación. Cabe aclarar que, evaluar la integralidad del Acuerdo 055 de 2016 que hoy está en discusión en el Concejo, no hace parte de los objetivos de esta investigación.

En la introducción a esta investigación se expone la importancia de los Planes de Desarrollo Local. Posteriormente, se identifican los principales problemas en la aplicación de este instrumento basados en documentos elaborados por la administración municipal, así como en encuestas y entrevistas realizadas para esta investigación. Por último, se hace un análisis evaluando si el Proyecto de Acuerdo 055 de 2016 y su Propuesta de Pliego de Modificaciones, hoy en discusión, ofrecen soluciones a estas problemáticas.

Al final del documento se encuentran anexos algunos apartes como soporte al anterior texto: Breve Historia de la Planeación Participativa y de los Planes de Desarrollo Local en Medellín; Entrevista a Catalina Gómez Marín; Evaluación de las problemáticas entorno a los Planes de Desarrollo Local, segunda parte. También se incluyen síntesis de documentos elaborados por la administración municipal en torno al tema, así como los resultados de las encuestas realizadas por el OPPCM a funcionarios de la administración municipal y a líderes comunitarios.

## INTRODUCCIÓN

En un tiempo como el que ahora sucede y en el que la incertidumbre social acerca del presente y el futuro se ha convertido en una cruel tradición, yo me inclinaría por satisfacer un deseo sencillo de expresar: creo que el individuo debe prevalecer y fortalecerse por encima de su comunidad. Se podría considerar la mía una postura egoísta insuflada de pesimismo y una renuncia a la reflexión política o a la acción social, pero no es así. El individuo frustrado ante una incertidumbre y un desasosiego que no cesan se retrae al ser individual: no renuncia a vivir en sociedad, pero ante la catástrofe comunal salvaguarda su propia vida, su yo, su humor y su experiencia para que, al menos, el hecho de haber vivido haya tenido algún provecho. (Fadanelli, 2016)

En una sociedad marcada por grandes desigualdades<sup>1</sup>, sumida en un voraz modelo de consumo, egoístamente competitiva e insensible ante las necesidades de los demás, surge la pregunta: ¿Cómo generar *corresponsabilidad* en nuestra sociedad para lograr mayores niveles de equidad y desarrollo local?

*Corresponsabilidad* entendida como “la relación en la que se asume una responsabilidad compartida frente a un objetivo común, buscando la sinergia entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público entre sí, y del sector público con actores del sector privado, de la sociedad, del tercer sector<sup>2</sup> y del sector internacional”. (Agencia Colombiana para la Reintegración, s.f.).

Tras la crisis en la que se vio sumergida la sociedad de Medellín en las décadas de 1980 y 1990, surgió, desde las bases sociales, un modelo de participación y de planeación que fue adquiriendo fuerza hasta convertirse en lo que hoy conocemos con el nombre de *Planes de Desarrollo Local*<sup>3</sup> (PDL). Un importante proceso (herramienta) que, como pocos, desarrolla el sentido de la *corresponsabilidad* y la ciudadanía; cuando la comunidad de manera colectiva escribe la historia de sus barrios y de sus habitantes, diagnóstica sus problemáticas y prioriza acciones y recursos para superarlas.

Estos procesos han permitido trascender la participación representativa pasando a una participación directa, tanto en la planeación como en la gestión. Lo que antes era impuesto desde “arriba” ahora surge desde la base a partir de la acción social, con mayor autonomía y responsabilidad. Propiciando modelos complementarios de desarrollo que dialogan, enriquecen y equilibran el sistema; entendiendo que el desarrollo es por esencia humano, por lo cual se centra en la persona más que en los bienes materiales.

---

<sup>1</sup> Según el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 Medellín cuenta con vos, para el año 2014 la ciudad contaba con 796.200 hogares, de los cuales el 79,6% de los estratos socioeconómicos viven en un nivel bajo-medio 1, 2 y 3 (p. 181), y en el 2015 el Coeficiente de Gini se ubicaba en 0,504.

<sup>2</sup> Definición del Tercer Sector o Tercer Sector de Acción Social: “Según las fuentes consultadas podemos encontrar las siguientes denominaciones: Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Entidades No Lucrativas (ENL)...” Recuperado de: <http://psfarg.unsl.edu.ar/Base/CursoCooperacionModulo1Tema1.pdf>

<sup>3</sup> Inicialmente concebidos por zonas como *Planes de Desarrollo Zonales*. Ver Anexo 1, Breve Historia de la Planeación Participativa y de los Planes de Desarrollo Local.

Esta primera generación de Planes de Desarrollo Local (PDL) fueron formulados con el acompañamiento de la administración municipal (el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Desarrollo Social, entre otras), quienes tenían como responsabilidad la transferencia de conocimiento a la comunidad para lograr rigor técnico en los Planes formulados, también para mantener coherencia con el “Modelo de Ciudad” (Modelo de Ocupación) y demás componentes del Plan de Ordenamiento Territorial. Con la formulación de estos PDL se incorporaba a la planificación de la ciudad el profundo conocimiento que tenía la ciudadanía sobre las fortalezas y debilidades de sus territorios y de su población, que con frecuencia no se veían reflejadas en los Planes de Desarrollo Municipal. Una vez formulados por parte de la ciudadanía los 21 Planes de Desarrollo Local de las comunas y corregimientos de Medellín, se ha buscado compartir (entre administración municipal y la ciudadanía), las riendas del desarrollo en los procesos de gestión para co-direccionar la ciudad hacia un mejor futuro.

Durante un tiempo (hasta el 2011) los recursos del Presupuesto Participativo (PP) se priorizaron para lograr el cumplimiento de las metas de los programas y proyectos de los Planes de Desarrollo Local, adquiriendo el Presupuesto Participativo un objetivo claro, superar las distorsiones iniciales de los intereses particulares, la falta de un norte en las inversiones y la ausencia de visiones colectivas del desarrollo.

Es necesario señalar que, a la fecha (2017), transcurridos doce (12) años desde la implementación de los primeros PDL, no existe un sistema de monitoreo, evaluación y control que permita realizar una evaluación de las inversiones frente al cumplimiento de metas o de indicadores de impacto y desarrollo, y con esto identificar con precisión las problemáticas a ser superadas o los retos a ser acometidos con mayor decisión. En este mismo sentido, pese a los múltiples señalamientos de corrupción (tanto al interior de la administración municipal como en la comunidad) en la gestión de los recursos del presupuesto participativo, y a pesar de que de manera formal la actual Secretaría de Participación ha solicitado a los entes de control una investigación frente a estos casos de corrupción, los resultados han sido infructuosos (Secretaría de Participación, 2017), poniendo en riesgo este valioso programa de Presupuesto Participativo, y con esto la misma Planeación para el Desarrollo Local (PDL).

En este sentido es importante destacar que, en el Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos* del alcalde Federico Gutiérrez, la administración municipal se comprometió con la puesta en marcha de un “Sistema Municipal de Planeación actualizado y operando” (PDM 2016-2019, p. 94), como parte del proyecto (1.2.3.1.) Sistema Municipal de Planeación para el desarrollo sostenible, integral, planeado y participativo. Con lo cual se espera que se llenen los vacíos existentes, y se superen las problemáticas a partir de potentes herramientas para la futura toma de decisiones, tanto de las comunidades, la administración municipal, como para el honorable Concejo de Medellín.

## 1. EVALUACIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS EN TORNO A LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL.

Pese a la importancia de los Planes de Desarrollo Local como instrumento para la generación de corresponsabilidad y para el logro de mayores niveles de equidad y desarrollo local, como se mencionó antes, es un hecho que esta relación entre el Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local tiene diversos problemas, en gran medida por la ausencia histórica de diagnósticos integrales. Lo cual pone en riesgo la supervivencia misma de estos valiosos instrumentos.

Para la identificación de estas problemáticas se procedió a revisar los documentos más representativos escritos y publicado por la administración municipal sobre los PDL. También se realizaron diversas entrevistas (estructuradas y semi-estructuradas) a miembros de la administración municipal y de la comunidad que están o han estado directamente vinculados con los PDL y el PP:

- A. Se realizó una entrevista (semi-estructuradas) de manera personal en el despacho de la Secretaría de Participación Ciudadana. Asistieron: La Secretaria (E) de Participación: Dra. Ana Lucia Montoya (Subsecretaria PL y PP), la asesora de la Secretaría de Participación Ciudadana: Sonia Valle Graciano, Lida Cristina Posada, Claudia Tamayo y la Líder de la Unidad de Planeación de Desarrollo Municipal y Local del Departamento Administrativo de Planeación<sup>4</sup>, Mary Luz Aguirre.

Guía para la entrevista en la Secretaría de Participación Ciudadana

1. Identificar los principales <u>problemas de funcionamiento (y articulación)</u> al interior de la <u>ADMINISTRACIÓN municipal</u> de los Planes de Desarrollo Locales
2. Identificar los principales problemas <u>de funcionamiento en la COMUNIDAD</u> (JAL, JAC. ONG, organizaciones comunitarias, etc.) de los Planes de Desarrollo Locales.
3. DAP: ¿Existe un doc. de evaluación de las problemáticas (Admón – Comunidad) de los PDL? Sec. Participación: ¿Existe una evaluación de las problemáticas (Admón – Comunidad) del PP?
4. Existe un sistema de monitoreo, evaluación y control (SISMEC) a los PDL?
5. ¿En los PDL existe una evaluación <u>INVERSIÓN VS CUMPLIMIENTO DE METAS U OBJETIVOS</u> ?
6. Cuáles son los <u>PRINCIPALES</u> problemas a corregir en el Sistema Municipal de Planeación vigente (Acdo. 043 de 2007)
7. Que <u>FORTALEZAS</u> tiene en el Sistema Municipal de Planeación vigente (Acdo. 043 de 2007) frente a los Planes de Desarrollo Locales (que se deba conservar)
8. ¿A su juicio, que no debe faltar en el nuevo Acuerdo del <i>Sistema Municipal de Planeación</i> para un adecuado funcionamiento y desarrollo de los Planes de Desarrollo Local?

Elaboración propia.

Nota: Esta entrevista quedó registrada en una grabación.

- B. Se realizó una entrevista (semi-estructurada) de manera personal al Dr. Carlos Hurtado, Edil de la Comuna 10, quien asevera que los problemas de corrupción en el Presupuesto Participativo hoy tienen niveles comparables a los de las bandas criminales de la ciudad.

Nota: Esta entrevista quedó registrada en una grabación.

- C. Se realizaron dos entrevistas (semi-estructuradas) a Catalina Gómez Marín, co-creadora y corresponsable de la implementación de los PDL desde el DAP (entre los años 2004-2011), hoy funcionaria de la Secretaría de Inclusión Social; con quien se contó de manera permanente como asesora durante esta investigación.

<sup>4</sup> Por la complejidad de la agenda del Director de Planeación, Dr. Cesar Hernández, se cancelaron varias citas y no fue posible lograr la entrevista.

D. Se envió un cuestionario con cinco (5) preguntas a seis (6) funcionarios públicos y a (5) miembros de la comunidad (Ver Anexo 4, p. 47, # 4.2.). La sistematización de las respuestas arroja el siguiente resultado:

#### Resultado de la Técnica de Reducción de Variables

Técnico - Herramientas Técnicas		39
Voluntad Política - Político		26
Participación - Social		15
Gestión de Información - Información		9
Gestión Económica - Económico		6

Elaboración propia.

#### Explicación de los resultados obtenidos en esta la Técnica de Reducción de Variables

Una vez recibidas las respuestas a las preguntas, y ordenadas en una misma tabla, con esta *técnica de reducción de variables* se agrupan las distintas respuestas por temas, obteniendo como resultado cinco (5) variables, las cuales posteriormente se contabilizan para evidenciar su importancia.

En el Anexo 4\_ *Evaluación de las problemáticas entorno a los Planes de Desarrollo Local, segunda parte*, se presenta una muestra de las respuestas más representativas de cada tema con comentarios a las mismas.

#### SÍNTESIS, PRINCIPAL PROBLEMATICAS IDENTIFICADA EN TORNO A LOS PDL

1. Corrupción en PP
2. Sistema de Monitoreo, Evaluación y Control (Indicadores, línea base, metas...).
3. Relación entre el PDM y los PDL
4. Formación Ciudadana para la Participación
5. Institucionalidad

#### 1. Corrupción en PP

Es importante señalar que las respuestas escritas (de los seis (6) funcionarios públicos y los (5) miembros de la comunidad) no señalan los rumores o hechos de corrupción como uno de los problemas a ser priorizados. No obstante lo anterior, por la gravedad de las acusaciones que algunas personas entrevistadas hicieron (entre las cuales se destacan las realizadas a Carlos Hurtado, Edil de la Comuna 10, y en la Secretaría de Participación Ciudadana) se consideró necesario darle cara a esta problemática.

Fue recurrente la opinión, tanto al interior de la administración municipal como entre líderes/lideresas y comunidad, de que hay rumores de altos niveles de corrupción en el programa Presupuesto Participativo. Estos señalamientos de corrupción apuntan tanto funcionarios de la administración como a miembros de la comunidad vinculados con estos procesos. Es de resaltar que quienes hacen estos señalamientos desde la comunidad con frecuencia confunden los Planes de Desarrollo Local con el Presupuesto Participativo.

### Rumores de corrupción al interior de la Administración:

- Aprobación de proyectos buscando apoyo político (tráfico de influencia).
- Funcionarios (interventores, dinamizadores, funcionarios de las secretarías técnicas, etc.) que le cobran a los operadores (corporaciones, Juntas de Acción Comunal, ONG, empresas del sector privado) para aprobar los informes, o le cobran a los operadores para aprobar desembolsos.
- Funcionarios que por dar información e incidir en las decisiones de la administración cobra a los operadores.
- Dinamizadores de PP que se lucran por modificar las fichas, beneficiando intereses privados.
- Entrega de información antes de que las licitaciones salgan a la luz pública.
- Funcionarios que benefician a sus allegados aprobando informes que no cumplen condiciones técnicas, y/o sin información verídica.

### Rumores de corrupción en las empresas que contratan:

- Algunas empresas que contratan con el Estado los proyectos de PP utilizan listados de familiares y amigos, y fotografías de eventos similares para evadir la ejecución del proyecto, quedándose con los recursos.
  - Según Carlos Hurtado, Edil de la Comuna 10 (entrevista 2017), esta práctica corrupta promovida esencialmente por bandas criminales se concentrada principalmente en las actividades de Presupuesto Participativo del INDER<sup>5</sup>.
- Empresas que cobran por incluir o beneficiar a la población civil.
- Empresas que influyen con dinero o relaciones personales en los funcionarios públicos y/o en los delegados de PP para que en las fichas se exijan condiciones que solo ellos cumplan.
- Estas empresas juegan el doble papel, como delegados de PP y como contratistas.

### Rumores de corrupción en la Comunidad:

- Delegados (de las Comisiones Temáticas), cooperantes, organizaciones sociales, empresa o Junta de Acción Comunal que cobran por beneficiar a particulares.
  - Según Carlos Hurtado, Edil de la Comuna 10 (entrevista 2017) algunos ejemplos de esto son: Cobro \$ 50 mil pesos por la entrega de gafas; cobro de \$ 500 mil pesos por entrega, con recursos de PP, de casetas en espacio público, etc.
- Comunidad que falsifica información buscando beneficios: Cuentas de Servicio Público; Direcciones (menor estrato); para obtener beneficios a través de PP: becas, gafas, dientes, paseos, uniformes para deporte, etc.
- Delegados (de las Comisiones Temáticas) que priorizan proyectos en los que ellos son cooperante (contratistas).
- Ediles que cobran por aprobar o permitir que un Operador entre en el territorio a ejecutar el proyecto.
- Ediles que aprueban proyectos que benefician a mucha población buscando votos para ellos o sus jefes políticos.

---

<sup>5</sup> Esta acusación se confrontó con el Director del INDER, Dr. Juan David Valderrama, quien confirmó que esto era cierto, y que en la presente administración se ha logrado avanzar significativamente en sanear este programa. Se destaca a la fecha la existencia de un *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2017* de la entidad.

## CONCLUSIÓN

I.

En el desarrollo de esta investigación se encuentra que no existe una evaluación integral de las problemáticas relacionadas con los Planes de Desarrollo Local. (Secretaría de Participación, Unidad de Planeación para el Desarrollo Municipal y Local; Catalina Gómez M. Entrevistas realizadas en el 2017)

- II. Se presentan falencias en el rigor técnico de la Administración Municipal, en aspectos relacionados tanto en la gestión de los recursos de PP como en el seguimiento a los PDL.
- III. La ausencia de información y, con esto, la falta de claridad frente a la dimensión de esta problemática de corrupción en la gestión de los recursos de Presupuesto Participativo, tiene como consecuencia:
- Se poner en riesgo la existencia misma en el Municipio de Medellín del Presupuesto Participativo y de los Planes de Desarrollo Local (desconociéndose hoy la magnitud del problema y sin poder implementar medidas para atacarlo).
  - O se perpetúan los problemas sin poder resolverlos.

Nota: es importante señalar que en la entrevista realizada durante esta investigación en la Secretaría de Participación Ciudadana, frente a la (tercera) pregunta: *¿existe una evaluación de las problemáticas (en la administración y en la comunidad) del PP?*, al encontrar que no se hacía alusión a estos rumores de corrupción, se procedió a reiterar la pregunta de manera directa en relación con la existencia o no de los problemas de corrupción; ante lo cual se nos explicó que la Secretaría de Participación había solicitado una investigación formal a los Entes de Control para identificar los hechos de corrupción en este programa sin obtener resultados. Pues la respuesta de estas entidades de control se basa en la no existencia de acusaciones formales que permitieran demostrar esto rumores como hechos (Secretaría de Participación, entrevista 2017).

Nota 1: Estamos a la espera de recibir de esta Secretaría la respuesta de los Entes de Control.

## 2. Sistema de Monitoreo, Evaluación y Control (Indicadores: línea base, metas...)

El hecho de que no exista una *evaluación integral* de las problemáticas relacionadas con los Planes de Desarrollo Local obedece en gran medida a que la institucionalidad no ha hecho los ajustes necesarios para asumir los retos que imponen la relación entre estos Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo. Entre estos ajustes se debe resaltar la ausencia de un Sistema de Monitoreo, Evaluación y Control de los Planes de Desarrollo Local.

Sorprende que, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos a través de PP en las comunas, a la fecha no se sabe cuáles son los porcentajes de avance logrados en las distintas Líneas de estos Planes de Desarrollo Local, o cual es la medición de impactos en su población o territorio.

Como se mencionó en el punto anterior, no se han ejercido los controles necesarios para identificar los actores y las instancias relacionadas con estos señalamientos de corrupción en el Presupuesto Participativo asociado a la financiación de los PDL. Tampoco el estado de las acciones comunales: "(...) no se tiene un análisis real para poder saber cuáles tienen el reglamento al día, la rendición de cuentas, el quorum de los asociados. Hay algunas que están

de papel y no están operando ni cumpliendo los estatutos de las acciones comunales” (Gómez, 2017. Entrevista, ver Anexo 2).

Es importante señalar que en el Plan de Desarrollo (2016-2019), se asumió el compromiso de subsanar este problema a través del programa (1.2.3.): *Fortalecimiento Estratégico de la Planeación Social y Económica*, con el proyecto (1.2.3.2): *Planeación Participativa del Desarrollo* en el cual se estableció el indicador de producto:

Nombre	Unidad	Línea de Base	Meta Plan	Logro acumulado 2019	Responsable
Planes de Desarrollo Local con seguimiento, monitoreo y evaluación actualizados	Número	11	21	21	Departamento Administrativo de Planeación

Fuente: PDM 2016-2019, p. 94.

Notas:

1. Según se infiere de este indicador, con la implementación del *sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación*, el DAP podrá realizar al final de esta administración una rendición de cuentas que permita dimensionar la relación entre las inversiones realizadas a través de PP (2005-2016) vs el cumplimiento de las metas de los programas y proyectos de las Líneas de estos PDL.
2. De ser correcta la interpretación frente a la intensión de este indicador de producto, es importante señalar que este *sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación* aporta solo parcialmente a un sistema de control (inversión vs cumplimiento de metas); quedando los aspectos relacionados con el Presupuesto Participativo descubiertos de un sistema de control eficaz.

## CONCLUSIÓN

- I. La ausencia de información podría poner en riesgo la existencia misma del Presupuesto Participativo y de los Planes de Desarrollo Local en el Municipio de Medellín.
- II. La implementación urgente del Sistema de Monitoreo y Evaluación, tal como se propone en el Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos*, se convierte en un instrumento indispensable:
  - a. Tanto para orientar a que la comunidad (con el apoyo técnico de la Administración Municipal o sus delegados) realice ajustes para lograr un mayor rigor técnico en la definición de programas y proyectos con indicadores medibles (líneas base y metas) en los PDL.
  - b. Para poder orientar un proceso de mejoramiento continuo en todo lo relativo a la Planeación Local (actualización de: los Planes, herramientas y equipos para la formulación y la gestión, búsqueda de fuentes de cofinanciación por parte de la comunidad, etc.), también para realizar ajustes en la estructura organizacional misma de la Alcaldía de Medellín, de tal manera que se pueda responder con rigor técnico (eficiencia y eficacia) frente al PP y a los PDL, tanto desde la Secretaría de Participación como desde el DAP.
  - c. Permite un verdadero control por parte del honorable Concejo de Medellín.

### 3. Relación entre el PDM y los PDL

Una de las quejas más sentidas por parte de la comunidad, y de las preguntas reiterativas en torno a la operación de los Planes de Desarrollo Local está directamente relacionada con los recursos para la financiación de sus proyectos; también con la financiación de estos proyectos con recursos del Plan de Desarrollo Municipal.

Si se acepta el hecho de que el Presupuesto Participativo se ha distorsionado frente al propósito de ir mejorando los niveles de Desarrollo Local y la calidad de vida de sus habitantes (ver Anexo 1\_Breve Historia de la Planeación Participativa y de los Planes de Desarrollo Local en Medellín: Programa bandera “Jornadas de Vida y Equidad” -PDM 2012-2015, p. 392. Se señala como empleando un medidor de decibeles, denominándolo “aplausometro”, se le entregaban recursos a las comunidades que más ruido hiciera, como votación a favor de un proyecto). De ser así, el honorable Concejo de Medellín podría decidir que este cinco por ciento (5%) del presupuesto de libre inversión destinado a PP, sí puede ser orientado a la financiación de los programas y proyectos de los Planes de Desarrollo Local, tal como se propone en el Parágrafo 1 del Artículo 17 del *Pliego de Medicaciones* del Acuerdo 055 de 2016:

PARÁGRAFO 1. Los recursos del presupuesto participativo se destinarán para financiar los proyectos que se formulen y se prioricen contenidos en los Planes de Desarrollo Local de comuna y corregimiento. (Se enuncia en el Artículo 41 de Las Fuentes de Financiación, numeral 41.2)

Para evitar nuevamente futuras distorsiones, surge la pregunta: ¿Faltaría precisar este parágrafo con la expresión “de manera exclusiva”?

Los recursos del presupuesto participativo se destinarán “de manera exclusiva” para financiar los proyectos que se formulen y se prioricen contenidos en los Planes de Desarrollo Local de comuna y corregimiento.

*Ante esta interrogante, la pregunta lógica sería: ¿Y las gafas, y los dientes...?*

Si bien la Ley exige atención a estas necesidades básicas (derechos fundamentales, etc.) desde las distintas Secretarías, todo Plan de Desarrollo Local, si está bien formulado, debe tener en cuenta estos aspectos de atención prioritaria de las necesidades de salud a la población más vulnerable, en aquellos casos cuando la Alcaldía falle.

### CONCLUSIÓN

Con un adecuado sistema de Sistema de Monitoreo, Evaluación y Control, y un fortalecimiento institucional para lograr eficiencia y eficacia en la operación del PP y los PDL, merece ser evaluada la propuesta de que los recursos de PP se orienten exclusivamente a la financiación de los Planes de Desarrollo Local.

### 4. Formación Ciudadana para la Participación

Nada impide que una ciudadanía organizada exija a los candidatos a la alcaldía incorporen y visualicen en sus *Programas de Gobierno* los programas y proyectos de los Planes de Desarrollo Local; también eligiendo a los Concejales y Ediles que respalden estas iniciativas.

Claramente esto exige una ciudadanía organizada que busca beneficios colectivos, no individuales.

En el desarrollo de esta investigación también fue reiterada la solicitud, tanto de miembros de la administración como de la comunidad, reclamando formación ciudadana para la participación.

De la presente investigación se concluye que hay una desconfianza generalizada: de la ciudadanía frente a la administración nacional, departamental y municipal; frente al funcionario público, y de la ciudadanía frente a la ciudadanía misma (PDM 2016-2019, Encuesta de Cultura Ciudadana de 2015), asunto que incide de manera directa en la participación ciudadana, como lo reconoce el actual Plan de Desarrollo Municipal.

#### *Problema: La Corrupción.*

Aunque no es un problema reciente, tal como lo menciona Eduardo Lindarte, “La corrupción tiene raíces hondas en nuestra forma de organización social, en nuestra historia, nuestra geografía y en el grado precario de desarrollo moral que ellas conllevan. La extensión y persistencia de las prácticas corruptas en Colombia demuestran que no se trata de un fenómeno ocasional y aislado, ni que es exclusivo de la política, sino que estamos ante tendencias profundamente arraigadas en la cultura que afectan los códigos morales más profundos, la lista: *Odebrecht, Reficar, los comedores escolares, Interbolsa, la Guajira, el cartel de los pañales, el carrusel, Estraval, Córdoba...* La lista de casos de corrupción en Colombia parece interminable.” Entonces se puede hablar que la falta de CONTROL SOCIAL y que actual modelo de gestión no corresponde con la realidad y el control no hace parte del quehacer de los servidores públicos, y la deficiente labor de los organismos de control pues el control fiscal es nombrado por el Concejo de la Ciudad y el disciplinario por el ejecutivo.

Fuente: Catalina Gómez

## 5. Institucionalidad

Cómo se evidenció en la página 7, numeral 1D “*Técnica de Reducción de Variables*” el tema más recurrente es el de los problemas asociados a lo *Técnico o de Herramientas Técnicas*.

No quedan dudas frente al compromiso o idoneidad de los funcionarios/as entrevistados/as de la Secretaría de Participación o de la Líder de la Unidad de Planeación del Desarrollo Municipal y Local. Por lo cual se concluye que la institucionalidad municipal no se ha fortalecido para acometer estos importantes retos, siendo esta una recomendación respetuosa, como conclusión de la presente investigación; ya que es predecible que ajustar el Sistema Municipal de Planeación no será suficiente para lograr los resultados pretendidos, mientras no se integren los esfuerzos institucionales, y persistan estas “aparentes”<sup>6</sup> fallas organizacionales y operativas.

---

<sup>6</sup> Se emplea la palabra “aparente” en el sentido de que esta investigación tiene como uno de los objetivos específicos: “Identificar los principales problemas de funcionamiento de los Planes de Desarrollo Locales al interior de la administración municipal y en la comunidad (JAL, JAC, ONG, organizaciones comunitarias, etc.)”. No hace parte del alcance pretendido evaluar las fallas organizacionales y operativas al interior de la institucionalidad municipal. Sin embargo, la información obtenida nos permite sugerir de manera respetuosa una revisión rigurosa de la institucionalidad municipal responsable de las problemáticas identificadas.

## 2. LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL EN EL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN

Las principales problemáticas identificadas en el anterior capítulo permiten verificar si la *Propuesta de Pliego de Modificaciones del Acuerdo 055 de 2016, por medio del cual se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el sistema municipal de planeación del municipio de Medellín*, da respuesta a estas.

### ***¿Qué está en discusión ahora en el Sistema Municipal de Planeación en relación con los Planes de Desarrollo Local?***

Está en discusión la definición misma del Sistema Municipal de Planeación para el Municipio de Medellín; siendo este es un ejercicio de revisión necesario ya que ha habido cambios importantes, tales como:

- Nuevo<sup>7</sup> Plan de Ordenamiento Territorial aprobado mediante el Acuerdo 48 de 2014.
- La Modernización Institucional (Decreto 1364 del 2012 y el Decreto 883 de 2015).
- Los Planes de Desarrollo Locales actualizados en 2015.
- La entrada en vigencia de la Ley 1757 de 2015 sobre la participación.
- Además, las dinámicas de las diferentes formas de agrupación social.

El acuerdo 43 de 2007 ha funcionado en muchas maneras, pero dicho lo anterior, se ha ido quedando rezagado, pues ya no refleja el universo que en la práctica es Sistema.

#### 1.1. Fortalezas del *Pliego de Modificaciones del Proyecto de Acuerdo 055 de 2017*.

- Actualiza términos, territorios, instancias y actores.
- Desmonta el término funcionario por una terminología que va más allá, en la búsqueda de la equidad mencionando a los servidores públicos como tal.
- Se enlaza en varios sentidos con el ejercicio realizado por la ley 1757 de 2015.
- Define algunos nuevos espacios de gestión.
- Se incluyen instrumentos dentro del Sistema.
- El DAP y la Secretaría de Participación Ciudadana son claramente encomendadas en articular el SMP y el Sistema Municipal de Participación Ciudadana bajo una visión Sistémica.

#### 1.2. Debilidades del *Pliego de Modificaciones del Proyecto de Acuerdo 055 de 2017*.

En lo referente a Planeación del Desarrollo Local son varios los temas en los que se puede profundizar para dar mayores claridades, los cuales se pueden presentar como debilidades dentro del *Pliego de Modificaciones del Proyecto de Acuerdo 055 de 2017*:

### ***CAPITULO IV PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN***

*PROPUESTA PLIEGO DE MODIFICACIONES: el artículo 27 del proyecto de acuerdo 55 de 2016, se modifica al artículo 29 del Acuerdo 43 de 2007:*

---

<sup>7</sup> La revisión y ajuste del POT en el año 2014, concluyó con un nuevo *Modelo de Ocupación y Componentes del Modelo*, por lo cual se define como un "nuevo" POT.

*El artículo 29 del Acuerdo 43 de 2007 quedará así: (...)*

*PROPUESTA PLIEGO DE MODIFICACIONES: artículo nuevo:*

**ARTICULO 39. (Artículo 39 PLANES DE DESARROLLO LOCAL en el proyecto de acuerdo 055 de 2016 de la Ponencia Segundo Debate)** Planes de Desarrollo Local. Serán formulados y actualizados por la ciudadanía, mediante procesos de movilización, participación y concertación, promovidos por el Consejo Comunal y Corregimental de Planeación. El Departamento Administrativo de Planeación o quien haga sus veces realizará el direccionamiento técnico y metodológico y con fundamento en ello, emitirá un concepto vinculante, previa aprobación del plan.

*La Secretaría de Participación Ciudadana o quien haga sus veces realizará el proceso de movilización ciudadana, acompañamiento y dinamización en el territorio de las diferentes fases del proceso; las demás secretarías misionales y entes descentralizados del Municipio de Medellín apoyan los diagnósticos y formulan técnicamente los proyectos desde sus competencias y/o funciones.*

**PARÁGRAFO 1.** *Se podrá realizar la actualización en alguno de los componentes del Plan de Desarrollo local, motivados por ajustes normativos, técnicos y/o la necesidad de revisar el diagnóstico debido a transformaciones significativas en los territorios. El Departamento Administrativo de Planeación o quien haga sus veces, impartirá los lineamientos para cada caso.*

**ARTICULO 40. (Artículo 40 APROBACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCALES en el proyecto de acuerdo 055 de 2016 de la Ponencia Segundo Debate)** Los Planes de Desarrollo Local de comunas y corregimientos serán aprobados por las Juntas Administradoras Locales, mediante resolución motivada. En caso de que las Juntas Administradoras Locales no aprueben los Planes de Desarrollo Local de comunas y corregimientos, se elevará una consulta ciudadana abierta sobre el contenido final del Plan. Si esta última coincide con el concepto de la Juntas Administradoras Locales, el Plan deberá reformularse.

**ARTICULO 41 ((Artículo 41 FUENTES DE FINANCIACIÓN en el proyecto de acuerdo 055 de 2016 de la Ponencia Segundo Debate)).** Fuentes de financiación. Serán fuentes de financiación de los Planes de Desarrollo Local, los siguientes:

- (41.1) Los recursos institucionales del Plan de Desarrollo Municipal, en el caso de que sus proyectos se incluyan dentro de la parte estratégica del plan.
- (41.2) Los recursos de presupuesto participativo para planes de comunas y corregimientos, en atención a lo establecido en el artículo (42) (POAI)
- (41.3) Los demás recursos públicos del orden nacional o departamental
- (41.4) Recursos de carácter privado, que se gestionen por parte de la comunidad.
- (41.5) Aportes comunitarios

En este apartado se identifica una debilidad relacionada con el proceso de aprobación de los PDL por parte de un solo actor, en este caso las JAL; una oportunidad podría ser que los PDL sean aprobados en una instancia de mayor participación entre las JAL y el Consejo Comunal de Planeación Participativa y Presupuesto Participativo.

No se incluye dentro de las funciones de los participantes del proceso de los PDL y PP (desde la administración, comunidad u organizaciones) que especifiquen que tienen la función de ser gestores de su propio Plan.

Dentro del pliego de modificaciones tampoco se logra ver algunos espacios de participación creados por el acuerdo 043 de 2007, que pueden ser estratégicos para el adecuado funcionamiento de tal manera que garantice la participación en los Planes de Desarrollo Local. (Este punto se desarrolla más adelante en el Anexo 3, p. 34 numeral 5.7.).

Otras observaciones que surgieron en la lectura del Proyecto de Acuerdo 055 de 2016 con relación a los Planes de Desarrollo Local quedaron ya resueltas en el Pliego de Modificaciones de este acuerdo.

En el ANEXO\_3 se responden las siguientes preguntas:

- ¿Qué es el Sistema Municipal de Planeación?
- ¿Qué aportó la creación del Acuerdo 43 de 1996?
- ¿Qué aportó el Art. 7 del Acuerdo 043 de 2007?
- ¿Qué aporta la ley 1757 al SMP DE Medellín?

## ANEXO 1\_ Breve Historia de la Planeación Participativa y de los Planes de Desarrollo Local en Medellín

Entre los años 1948 y 1988, es decir durante 40 años, Medellín tuvo 46 alcaldes, lo cual significa que en promedio cada alcalde estuvo 8,6 meses en el poder (Gerard Martín, 2012)<sup>8</sup>. En gran medida esto explica las crisis sociales, institucionales y funcionales de la ciudad hacia finales de los años ochenta y noventa, a lo cual se suma la descomposición de los valores de la sociedad colombiana, la corrupción de los gobiernos locales y nacionales, la llegada del narcotráfico a Colombia, y con esto la alta migración de la población campesina a los grandes centros urbanos del país por la ausencia de políticas nacionales para el campo colombiano, también la desigualdad y la violencia.

En enero de 1986, luego de la expedición del Acto Legislativo 01 del 9, en 1988 se realizó la primera elección popular de alcaldes en Colombia. Para esa fecha ya muchos de los barrios de los estratos bajos de la ciudad de Medellín estaban en poder de bandas criminales, quienes aprovecharon la ausencia del estado, el aislamiento físico propio de la topografía y la negligencia de las administraciones municipales. Como respuesta a esta aguda crisis, en 1990 el presidente César Gaviria crea la Consejería Presidencial para Medellín y su área metropolitana, un organismo dedicado al rescate social y cultural de la ciudad. Esta Consejería liderada por María Ema Mejía convoca a las Universidades, ONG, a los intelectuales y a distintas organizaciones sociales para tratar de entender la dimensión de las problemáticas y con esto, proponer soluciones. Se encontraron una ciudad desarticulada, con densidad habitacionales inaceptable en estos barrios (hasta 350 viviendas por hectárea), sectores caracterizados por una extrema pobreza, sin adecuada infraestructura viaria, de espacio público o equipamientos sociales; es decir una ausencia histórica del Estado en muchos de estos barrios.

En 1991 se aprobó la nueva Constitución política, generando cambios estructurales en procura de lograr, entre otras cosas una política general de descentralización, en la cual se les otorgaba mayor autonomía a los municipios, se ampliaba la democracia participativa y se incorporaba un nuevo enfoque de derechos para los ciudadanos.

Entre los proyectos que se promovieron desde la Consejería se destacan los *Seminarios de futuro para Medellín, Arriba mi Barrio, Muchachos a lo Bien y Núcleos de Vida Ciudadana*.

También “se formularon planes zonales en el marco de la metodología del PRIMED, en cooperación con el Banco KFW de Alemania, se caracterizó la intervención por ser incluyente y vinculante con base en las decisiones de la ciudadanía. Se impulsan planes sectoriales y de juventud por parte de la Secretaría de Bienestar Social, hoy Secretaría de Inclusión, se crean los CERCAS y Gerentes Sociales, se formulan tres planes zonales por parte de las organizaciones comunitarias en la nororiental, centro oriental y noroccidental. El mayor número de experiencias de planeación reportadas se ubican en la escala zonal. En 1.994 se realiza el Plan de Desarrollo de la zona Nororiental, en 1.996 el de la zona Noroccidental y en 1.998 los de las zonas Centro Oriental y Sur Occidental”. (DAP, 2015. p. 27)

---

<sup>8</sup> Martín, Gerard (2012). Medellín Tragedia y Resurrección, 1975-2012. Editorial Planeta.

En el año 1994 se expide la ley 152, *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, mediante la cual se estipulan los procedimientos para el diseño, implementación y seguimiento de los Planes de Desarrollo (nacional, departamental y municipal). En el caso del municipio de Medellín, bajo la orientación del alcalde Sergio Naranjo Pérez (1995-1997), esta Ley deriva en el acuerdo 043 de 1996, con el cual se crearía el Sistema Municipal de Planeación, para fortalecer los ejercicios de planeación participativa que se venían adelantando en algunos territorios de la ciudad, a la vez que se crea el Consejo Municipal de Planeación.

Para el periodo administrativo 2004-2007, la ciudadanía elige al Dr. Sergio Fajardo V, quien con otros miembros de lo que sería el gabinete municipal (como Alonso Salazar J.) habían participado directa o indirectamente en algunos de estos procesos de la Consejería Presidencial, así como en la formulación del Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana (1998-2015). Durante esta administración se recuperan los espacios participativos y se instaura el Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local en el marco del Sistema Municipal de Planeación del Acuerdo 043 del 1996.

A partir del año 2004 en el Municipio Medellín, los actuales Planes Locales de Desarrollo no se configuran como la primera experiencia de planeación participativa desarrollada, ya que, según la información encontrada en las diferentes fuentes documentales trabajadas, en 9 de las 19 unidades territoriales abordadas, con antelación al año 2005, ya se habían adelantado procesos de planeación del desarrollo.

Es importante señalar que 16 de los Planes Locales de Desarrollo adelantados en el municipio a partir del año 2005, que corresponden al 84.21%, surgen como una iniciativa de tipo comunitaria priorizada en los Consejos Comunales y Corregimentales, por actores pertenecientes a organizaciones, tales como, la Junta Administradora Local, las Juntas de Acción Comunal, los comités comunitarios de desarrollo integral CCDI, entre otros, y que sólo 3 que representan el 15.8% surgen propiciados o jalados directamente por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (...). (DAP, 2015. p. 30)

Durante la administración del Alcalde Fajardo se actualizó el SMP aprobándose el Acuerdo 043 de 2007, en el cual sin modificaciones al anterior Acuerdo 043 del 1996, se le agregó el capítulo 7 denominado *Planeación Local y Presupuesto Participativo*.

En el período administrativo 2004-2007, los proyectos priorizados en PP por los Consejos Comunales y las Comisiones Temáticas desbordaron la capacidad operativa de la administración municipal para ejecutar simultáneamente los proyectos del Plan de Desarrollo Municipal y este sinnúmero de iniciativas de PP. En esa época se hizo evidente una vez más “que hecha la norma, hecha la trampa” y que estas iniciativas de PP fácilmente perdían el norte, distorsionándose su potencial de ir sumando a los propósitos colectivos del desarrollo local. Con frecuencia la comunidad sugirió proyectos sin sentido, haciéndose la necesidad de establecer que los Planes de Desarrollo Local, derivados de unos diagnósticos y propuestas de proyectos consensuados entre la comunidad, le dieran foco (coherencia) a las inversiones del Presupuesto Participativo; a lo que se ha denominado “el matrimonio perfecto”: PP y los PDL. Es decir, los recursos del PP (el 5% del presupuesto municipal de libre destinación) al servicio

de los programas y proyectos de los Planes de Desarrollo Local reduce la posibilidad de distorsión, despilfarro, manipulación de intereses personales, etc.

Durante la alcaldía de Alonso Salazar J se continuó con Planeación Local y Presupuesto Participativo, y en el año 2010 se hizo un intento por ajustar el SMP el cual se abortó al retirar del honorable Concejo el proyecto de acuerdo.

En el periodo 2012-2015, el alcalde Aníbal Gaviria en su plan de desarrollo Municipal “Medellín, un hogar para la vida” asume un compromiso decidido por el desarrollo local a través del Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local:

Se busca avanzar hacia un modelo de gestión del desarrollo local, que vincula a los y las ciudadanas, grupos poblacionales, mesas sectoriales e instancias de la Planeación, para que asuman una función de corresponsabilidad con el Estado en la planeación y promoción del desarrollo, y en la formulación y gestión de las políticas públicas, a partir de reglas del juego que permitan dirimir conflictos y tensiones, al momento de tomar decisiones.

La movilización ciudadana para planeación participativa del desarrollo en los corregimientos y las comunas, exige dos compromisos claves: el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las comunidades, y el fortalecimiento de los planes de desarrollo de comunas y corregimientos en la etapa gestión y homologación metodológica de segunda generación. (PDM 2011-2015. P. 316)

Con esto se propuso la meta de una “Segunda generación de Planes de Desarrollo Local con *homologación* metodológica”, lo cual era comprensible en el sentido de que, para la creación de un sistema de *seguimiento, monitoreo y control*, estos planes requerían tener indicadores con unidades de medida comparables.

Sin embargo, era claro que el valor de estos PDL radicaba en su “origen endógeno, con cierta autonomía, es decir un desarrollo que está basado en las propias potenciales en cierto modo, un auto desarrollo” equilibrando la planeación que tradicionalmente se imponía desde arriba. Este ejercicio de *homologación* fue polémico, pues algunos líderes, lideresas, organizaciones sociales y miembros de la comunidad sintieron desvirtuarse este propósito que surgía desde las bases. Contradicción que se hizo explícita con la expresión utilizada por la Administración de la época quien acuñó la expresión “Proceso de entrega de los Planes de Desarrollo Local” (“Una Mirada de Ciudad desde los Planes de Desarrollo Local”, 2015).

Esta distorsión se hizo aún mayor en esa administración tras la entrega de recursos en el programa bandera “Jornadas de Vida y Equidad” (PDM 2011-2015, p. 392) empleando un medidor de decibeles denominándolo “aplusometro”, se le entregaban recursos a las comunidades que más ruido hicieran en pro de un proyecto.

En el Plan de Desarrollo del Alcalde Federico Gutiérrez (2016-2019) desde su introducción misma se reconoce la importancia de los PDL como insumo para su formulación (PDM, p. 8). En este Plan de Desarrollo se asume el Presupuesto Participativo y la Planeación Local con un valor estratégico:

(...) el proceso construido alrededor del Presupuesto Participativo y la Planeación Local, permite el reconocimiento de las prioridades de las comunidades, pues son ellas

mismas las que directamente identifican los problemas y situaciones desfavorables para que, con una designación de recursos cuenten con autonomía para su inversión, y de esa manera reduzcan las problemáticas sociales y económicas que obstaculizan el desarrollo local y comunitario. (PDM. P.84)

La *Dimensión Transversal, Creemos en la confianza ciudadana, 1.2 Reto Medellín Participativa (p.84)*, cuyo objetivo es: *Fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, mediante estrategias de organización, movilización, formación, y participación democrática, para favorecer la gobernanza, la incidencia en la gestión pública, el control social, y el desarrollo local.* Para alcanzar este reto se definen tres programas: 1.2.1. Promoción de la organización, la movilización y la formación para la participación, 1.2.2. Presupuesto Participativo, y 1.2.3. Fortalecimiento estratégico de la planeación social y económica.

En el programa Presupuesto participativo se advierte que este (PP) requiere de una resignificación, transformación no solo metodológica, sino de su sentido sustancial y propósito en el campo de la participación democrática; requerimos como sociedad reflexionar sobre lo común, lo público y colectivo en el ejercicio del presupuesto participativo, sobre las prioridades de inversión de la ciudad y los criterios para establecerlas, la responsabilidad en la distribución y ejecución del recurso público, el debate frente a los intereses y el liderazgo democrático que requiere una participación democrática para las transformaciones sociales y de futuro en la ciudad.

Las transformaciones que requieren la Planeación Local y el Presupuesto Participativo serán el resultado del consenso en debates, foros y conversatorios con la ciudadanía, estos acuerdos se refrendarán jurídicamente ante las instancias pertinentes (p. 91).

Entre otras metas del programa: Presupuesto Participativo se propone: *Subsistema de seguimiento de presupuesto participativo implementado (meta plan 100%) (p. 92).*

En el programa: *Fortalecimiento Estratégico de la Planeación Social y Económica* se propone el proyecto (1.2.3.1) *Sistema Municipal de Planeación para el desarrollo sostenible, integral, planeado y participativo*

En este programa se propone:

La revisión del Sistema Municipal de Planeación a la luz de los cambios normativos e institucionales, y su ajuste, en tanto la incorporación de la planeación participativa, es un salto importante para los procesos direccionadores en la democracia participativa. A su vez, la representación de la sociedad en las instancias destinadas a tal fin como el Consejo Territorial de Planeación, requiere la inclusión de poblaciones y sectores que han venido adquiriendo predominancia e interés en su participación en la construcción de la relación Estado – Sociedad Civil (p. 94). Cuyo indicador de producto es:

*Sistema Municipal de Planeación actualizado y operando (meta plan 100%). (p. 94).*

Con el nombre del proyecto (1.2.3.2) *Planeación participativa del desarrollo*, se propone:

Fortalecer los procesos de la planeación participativa del desarrollo a partir de estrategias de acompañamiento a quienes actúan en la comunidad e instituciones y de co-creación ciudadana, en donde las ideas y la inspiración de todos forman parte de la

transformación de nuestra ciudad, de forma que se articulen las diferentes escalas territoriales con los instrumentos, órganos e instancias de la planeación con el propósito de generar comprensión y acción de los alcances de cada instrumento y proceso desde el cual se busca incidir en el desarrollo del territorio.

Para lo cual se define el indicador de producto: *Planes de Desarrollo Local con seguimiento, monitoreo y evaluación actualizados*. Línea de Base 11, Meta del Plan 21. (p. 102). Asignación presupuestal en el PDM: \$ 4.620.258.000 (cuatro mil seiscientos veinte millones, doscientos cincuenta y ocho mil pesos), (p. 512).

## **ANEXO 2\_ Entrevista realizada a Catalina Gómez**

Co-creadora y corresponsable de la implementación de los PDL desde el DAP (2004-2011), hoy funcionaria de la Secretaría de Inclusión Social.

Fecha: viernes 24 de marzo de 2017

### **¿Cuál es el logro de un Proyecto de Acuerdo como este (055 de 2016)?**

Si este proyecto estuviera bien planteado, el logro sería la articulación del Sistema Municipal de Participación con el Sistema Municipal de Planeación. Sin embargo, el Proyecto de Acuerdo 055 no tiene esa sinergia con el Sistema, no tiene ese cuerpo consistente ni está articulando autoridades e instancias.

### **¿Qué falta en el Proyecto de Acuerdo 055 de 2016?**

Todo. Ya teníamos acumulado todo un proceso, una ciudad como cuerpo en una escala municipal articulada. Teníamos también un subsistema en las comunas y en los corregimientos, los planes de desarrollo local eran un subsistema del plan de desarrollo municipal. No se pueden eliminar los planes locales de desarrollo como proceso porque este proyecto de acuerdo los menciona es como libros, no como procesos. Ese es un faltante: eliminan porque dicen que Planeación les dará el visto bueno a los planes locales, previo concepto del CTP. El CTP está para opinar y recomendar en el nuevo gobierno que llega, ponerlo a opinar sobre 21 planes locales, no lo veo con el alcance ni la competencia. El CTP se estaría extralimitando porque este Consejo solamente está dentro de la Ley 152 para cumplir lo referente al gobierno entrante.

Además, es urgente incluir los planes de acción que eran el instrumento que a futuro vincularía el plan local con el plan municipal. Por ejemplo, los Planes de Acción de Secretarías y Entidades son la base en la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, todas las dependencias municipales prepararán, con la coordinación del Departamento Administrativo de Planeación, el correspondiente Plan de Acción, y dentro del mes siguiente, lo presentarán ante el Consejo de Gobierno para su aprobación. Entonces los Planes de Acción Local de Comunas y Corregimientos: sería los programas y proyectos que aparecen en los Planes de Desarrollo Local Comunal y Corregimiento priorizados por los Consejos Comunales y de Corregimiento para ser ejecutados en el Plan Operativo Anual de Inversiones en la respectiva vigencia fiscal.

En cuanto al PP, creo que se está mirando la punta del iceberg, se están atacando solo los problemas visibles, pero debajo hay toda una dinámica y unos análisis propios de la democracia participativa que habría que mirarlos con retrovisor porque son muy interesantes: la forma como la comunidad se reúne a definir sus conflictos, la forma como se conoce el territorio, la forma como la comunidad aprende sobre los recursos públicos, sobre hacienda pública. Hay que resaltar la gestión que han hecho las comunidades en el marco del PP para hacer gestión de otras demandas que ellos tienen para vincularse al plan de desarrollo. Es urgente incluir esto porque en el Proyecto de Acuerdo se pierde.

Adicionalmente, es urgente darle una resignificación al instrumento de gestión de PP, en el Plan de Desarrollo Municipal dicen que lo van a resignificar, pero con este acuerdo, no lo logran.

Si se va a hacer una evaluación de impacto, sería de PP donde se mire que el proceso metodológico ha sido el mismo y que cada vez que las ciudades han avanzado, amerita hacer una ruta metodológica distinta, pero hacemos lo mismo: elegir asambleas, hacer las votaciones, desaparecen las asambleas barriales y veredales, los comités gestores. Están desapareciendo actores dentro del sistema, están desapareciendo autonomías, se están instrumentalizando instancias de consulta.

La democracia representativa y participativa que estaban poniendo a conversar los planes de desarrollo local para que fuera una democracia complementaria (con obvias tensiones entre los representantes y los que participan), pero que estaban trabajando en equipo, en este Proyecto de Acuerdo, que dice ser un Sistema Municipal de Planeación y que no tiene la mirada de sistema, no se sabe por qué el título dice que es un sistema pero que depende del sistema de participación. Esa democracia participativa va a estar más distante de los que representan.

Como Proyecto de Acuerdo no veo que tenga avances ni logros, tiene muchas deudas y queda con muchos faltantes.

Eliminan todo el capítulo 6 y 7, o sea, toda la reglamentación, todos los instrumentos, la planeación local y el PP, los procedimientos. Llevamos muchos años y Planeación ni siquiera se ha reestructurado de cara al Sistema Municipal, no hace presencia en las comunas y corregimientos, solo va en caso coyuntural, cómo vamos a esperar que ellos se reglamenten. Lo paradójico es que allá hay una unidad que se creó en el acto de modernización de la planeación local y PP, se llama Unidad de Desarrollo Local y Municipal, es la responsable de coordinar el Sistema Municipal pero no está cumpliendo esa misión.

La función de dicha Unidad es la "coordinación de los procesos de planeación en el marco del Sistema Municipal de Planeación, a través de la articulación de las dependencias de Planeación con los diferentes actores involucrados, buscando mejorar los niveles de participación, articulación y legitimación." Esa es la función de esa Unidad, y hoy ese Proyecto de Acuerdo, no da cuenta de esa misión. Por el contrario, fragmentan, descomponen el Sistema y eliminan la unidad porque ésta solo se queda revisando los planes libros, dándoles funciones al CTP y dándole cuentas a Planeación. Un Consejo Territorial es para el gobierno, es para revisar ese programa de gobierno que fue elegido, y para dar recomendaciones, pero no es para sujetarse a Planeación.

### **¿Qué pasa con las JAL?**

A las JAL les dan una función que están en el marco de la Constitución Política. A estas si les dan funciones coherentes. Sin embargo, no las articulan con ese proceso que se tenía en los consejos comunales y consejos corregimentales, donde ellos eran los que lideraban, alimentaban y moderaban los planes de desarrollo. Emitían resoluciones como dice la Ley, aprobando esos planes de desarrollo y avalando todas las decisiones de ese consejo comunal y de corregimiento.

En este Proyecto de Acuerdo se les da mucho protagonismo a la JAL pero desligada totalmente de toda esa democracia participativa. Es decir, la JAL preside un espacio que ya no van a presidir, se quedan sin herramientas, sin dientes.

Los ediles, que a veces no tienen herramientas técnicas ni experiencia, quedan desamparados, se les exige mucho, no se les apoya. Se les utiliza como en las décadas del 80 y del 90, en las que ellos eran como los transmisores entre los concejales y la administración, pero no se crea una plataforma democrática, institucionalizada. Siguen siendo representantes de un partido o de un concejal, pero no tienen unas funciones reales, aunque el Proyecto de Acuerdo las menciona (pero sin la plataforma que existía antes en el marco de la planeación local y del PP).

Lo más significativo del sistema de planeación que se ha implementado en Medellín, es la definición e institucionalización de una arquitectura social e institucional que se ha instalado en las comunas y corregimientos, con el fin de promover la corresponsabilidad de las comunidades en la construcción del desarrollo desde lo local. Las Asambleas Barriales y Comunales, los Consejos Comunales y de Corregimiento coadyuvan, es decir, contribuyen y ayudan para que las Juntas Administradoras Locales puedan cumplir su función constitucional de asegurar la participación ciudadana.

Esta institucionalidad democrática permite completar el escenario local para cerrar la brecha y canalizar la tensión que se da entre la democracia representativa y la participación directa de los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. Igualmente, acerca el Estado a los ciudadanos y con ello contribuye a la gobernabilidad.

### **¿Las juntas de acción comunal empiezan a tener un rol protagónico ahora pero tampoco se reglamenta dentro del sistema esta figura?**

Sabemos que, en el Sistema Municipal de Medellín, las juntas de acción comunal son un actor importante porque tienen la historia de la conformación de nuestros barrios y su papel protagónico en el territorio. Ellos siguen siendo un actor importante pero hoy con la dinámica de la ciudad, estas juntas de acción comunal han sido cooptadas y hay estudios que lo demuestran, por todas las dinámicas del conflicto armado en la ciudad. Han caído en la trampa de ser contratistas, aunque la ley les da esa potestad, pero han servido de trincheras para que los actores armados hagan sus contratos con esa fachada de legalidad. Entonces hoy esa figura de JAC está un poco contaminada. Tienen buena presencia en asambleas barriales, tienen su liderazgo, su protagonismo cuando hay asambleas y en la metodología de PP.

Este Proyecto de Acuerdo las sigue reconociendo, pero no son un actor que haga parte de todo ese andamiaje, de todo ese entramado social que haga parte de un sistema, como lo veíamos en los procesos de los planes locales, en los que ellas estaban presentes opinando sobre los sucesos en sus territorios, sus problemas, ayudando a los diagnósticos. En la planeación local se unían simplemente en la mirada estratégica como uno de los miembros, no como un actor para contratar. En PP, ellos sí tuvieron ese papel de contratistas, ese es un reto que se tenía.

Otra situación que se presenta es que como su papel histórico ha sido la conformación de los barrios y que hoy estamos en una deuda en la ciudad de hacer una división político-administrativa, las JAC se conformaron por cuadradas, por manzanas y a veces quedan perteneciendo a dos comunas. Ahí ha habido una debilidad del sistema de ubicarlas como actores que pertenecen a la comuna o al barrio. Esta es una deuda que Planeación tiene hace años: hacer la división política administrativa de la ciudad. En el Acuerdo 055 mencionan a este actor, pero no le dan los dientes que necesita de acuerdo con su trayectoria histórica.

**Uno de los problemas de los que más se habla es la infiltración de actores armados en estos procesos, diría uno que el Acuerdo se propone para blindar el sistema de esto. ¿Se logra esto con el Proyecto?**

No, el Proyecto no logra ese alcance. Ese proyecto tendría el alcance del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, ese sí es el competente para poder mirar cómo están los escenarios de participación, las organizaciones de base y las acciones comunales. Cómo le apuestan esos actores a la participación, esos harían parte del Sistema Municipal de Participación, pero no de un Sistema Municipal de Planeación. Este Acuerdo habla de que se va a revisar el Acuerdo 043 de 2007 y se va a actualizar el Sistema Municipal, un Sistema que no tenemos, pero se quiere actualizar.

Cuando uno empieza a leer el Proyecto de Acuerdo, no tiene mirada de Sistema, por el contrario, hay un párrafo que dice que este sistema va a depender del Sistema Municipal de Participación entonces en ese sentido, ¿cómo blindar las JAC y cómo hacer un análisis dentro de ese sistema? No hay cómo. Se está confundiendo lo que es un Sistema Municipal de Planeación con un Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

No se sabe quién va a regular. Hoy están en cabeza de la Secretaría de Participación Ciudadana y efectivamente no han logrado hacer todo un análisis real del estado de todas las acciones comunales, ya que no todas están contaminadas de este tipo de actores. No se tiene un análisis real para poder saber cuáles tienen el reglamento al día, la rendición de cuentas, el quorum de los asociados. Hay algunas que están de papel y no están operando ni cumpliendo los estatutos de las acciones comunales.

Esto tiene que ver con una cultura de participación que hay en la ciudad o en Colombia. Es una cultura clientelar. La mayor problemática de corrupción es de los estratos altos porque utilizan esa base para poder hacer muchas cosas corruptas. Digamos las acciones comunales y donde hay presencia de actores armados, esa base, es la que utilizan otros que están sin rostro para poder hacer procesos ilegales, irregulares y demás. Nuestros barrios tienen la presencia del actor armado que participa en los consejos comunales y en las comisiones, pero como son habitantes del barrio, hay que escucharlos; igual plantean soluciones y señalan problemas. La

forma de contratar es una cultura clientelar que sabe que tienen en otras instancias y en otras autoridades quién les ayude con ese contrato, para financiar algún proyecto de ellos, sus intereses como grupo del barrio tienen eco en esas instancias de planeación. A ellos los vemos, pero detrás están otras personas que nos están orientando y que quizás están en el gobierno o del control político.

Entonces uno no puede estar estigmatizando la participación de ellos y decir que hay que sacar las acciones comunales de ahí. Eso hace parte de nuestra cultura clientelar, de nuestra forma de acceder a recursos del gobierno. Ellos resuelven problemas de la comunidad. Eso demuestra la falta de presencia del estado. Ellos cumplen la labor de los que mandan en el barrio, hacen cosas oscuras, pero solamente los vemos a ellos como los responsables y no es así. Esto responde al modelo de gestión que tenemos y al estado tan débil que tenemos, ellos están ahí llenando esos vacíos, con las prácticas y valores que dejó el narcotráfico. Esa es la cultura participativa que tenemos en la ciudad. La ciudadanía se siente desprotegida y ellos ayudan, ahí hay una mordaza en la ciudadanía por dejar hacer dejar pasar.

Este Proyecto de Acuerdo debería hacerle frente a eso para poder incorporarlo dentro de la metodología de la participación y la planeación local y poder tener esa parte del sistema. Hay que mirar cómo resolver esa situación sin que se vuelva una entropía que entorpezca el sistema. Sin embargo, este proyecto le da más importancia a la participación desordenada, fragmentada, dividida y llena de instrumentos.

### **¿Qué hay que cambiarle urgente para que no quede tan malo?**

Hay que tratar de que los planes de acción queden incorporados, de que los consejos comunales, que son los que avalan con la JAL toda la priorización de los recursos del PP, queden. Lo anterior, porque es una institucionalidad que existía en el marco del Acuerdo 043 de 2007. Hay que tratar de que esa institucionalidad democrática continúe, que los planes sean convalidados participativamente, que la JAL tenga base con qué trabajar los planes de desarrollo. Este plan debe incluir esto y agarrar el plan de acción como el vinculante con el plan de desarrollo municipal. El plan de desarrollo local no es el vinculante, es el plan de acción que surge del plan de desarrollo local para el plan de desarrollo municipal.

Otra cosa que no puede dejarse pasar es que haya un sistema o un subsistema de control social. Todo sistema necesita quien lo controle, quien le haga seguimiento, revisión. Por muy perfecto que sea, se necesita quién esté cumpliendo todo el ciclo de la planeación en el seguimiento.

### **¿Y del Plan de Desarrollo Municipal qué habría que cambiar?**

Para mí este Proyecto de Acuerdo a futuro se puede demandar porque va en contra de lo que dice la Ley 152 del 94, que tiene el paso a paso de cómo un programa de gobierno se tiene que traducir en un plan de desarrollo. Este proyecto de acuerdo desconoce cómo un plan de desarrollo surge de un voto programático. Como dice la sentencia 150 de 2012 de la Corte: todos los procesos participativos que haya en los entes territoriales que se hayan hecho de más, una ley que surja en el marco de la participación ciudadana no puede desconocer los avances de esos procesos participativos. Si llega una ley sobre sistema participativo o de participación ciudadana, no es para eliminar los avances que la ley tenga, es para aumentar las que diga la

ley o ese sistema: regularlas, actualizarlas. Este proyecto de acuerdo no cumple nada de eso porque, por el contrario, elimina escenarios y mecanismos de participación innovadores que se tienen en Medellín y que hasta los mencionan en la Ley 1551 de 2012, que copiaron y pegaron asuntos de este Acuerdo 043. Este Proyecto de Acuerdo los elimina, lo cual es paradójico.

### **¿Qué más no se puede pasar?**

Con este pliego de modificaciones no se logra revisar, ni modificar ni mucho menos actualizar el Sistema porque a los planes de desarrollo se les va a mirar la pertinencia, coherencia, legitimidad, los cuales se aprueban previo concepto del CTP y el DAP. Se fragmentan los instrumentos planificadores y se genera confusión entre ellos al crear planes sectoriales, planes de desarrollo administrativos como instrumentos de análisis y gestión que faciliten tener insumos básicos para la toma de decisiones y mejorar resultados de las políticas públicas y avanzar en los procesos de planeación. Por otro lado, mencionan los planes locales, planes institucionales, planes financieros, planes plurianuales. Por lo tanto, como sistema no tiene unidad de materia ni enfoque de sistema.

Se incorpora un concepto de planeación participación comunitaria que riñe con el modelo de gestión de procesos y no es un modelo funcional.

No incorpora el concepto de planeación participativa al nombre general del sistema, con el fin de denotar este carácter en lo que tiene que ver con la planeación del desarrollo municipal y no solo para el desarrollo local.

El título no incorpora el concepto de gestión, dado que el sistema regula todas las fases del proceso de la planeación, desde la formulación, ejecución, evaluación.

No se avanza en el enfoque de derechos y retoma el concepto de oferta de servicios.  
No se mira la ciudad o el ente territorial en el marco del sistema, resaltando la dimensión rural del desarrollo y del ordenamiento territorial.

Siendo un sistema, no contempla los subsistemas territoriales: municipal, local.  
Hay una confusión entre componentes, actores, instancias, autoridades. Esto desconoce que los componentes son de carácter técnico, político, social, instrumental e integradores.

Se genera paralelismo entre el sistema de participación y el de planeación.

### **¿Cuál es el papel del COMPES en el Acuerdo?**

El COMPES es como el CONPES a nivel nacional. Ellos emiten directrices de la planeación, no más. No hacen parte como un sistema y en este Acuerdo les dan mucha importancia. Pasa algo parecido con el Sistema de Control de Calidad, este es una metodología que adoptó el municipio para que nosotros hagamos los procesos y formatos. Ellos lo ponen en el Acuerdo como un procedimiento de organización de información.

Lo más sano para la ciudad sería no aprobar esto. El movimiento social de la década del 90 se ha dividido y se ha fragmentado, ya no está. Esto va a pasar sin dolor y sin bulla. A las JAL les dan todos los dientes, pero les quitan el poder de la plataforma democrática para actuar y vuelven a lo que eran antes de tener un acuerdo.

## ANEXO 3\_ Los Planes de Desarrollo Local en el Sistema Municipal de Planeación, Segunda Parte.

### 1. Definición del Sistema Municipal de Planeación

1.1. En el Acuerdo 043 de 2007.

**ARTICULO 4o. ARTICULACIÓN.** El Sistema de Planeación de Medellín se inscribe en el contexto del Sistema Nacional de Planeación de acuerdo con los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad.

El Plan de Desarrollo Municipal, sin perjuicio de su autonomía, debe tener en cuenta las políticas, estrategias y programas del interés mutuo contenidas en los Planes de Desarrollo Nacional y Departamental y, cuando existan, en los Planes Estratégico y Metropolitano.

Para su formulación, el Plan de Desarrollo Municipal debe tomar como fuente el Programa de Gobierno que el alcalde haya presentado al momento de la inscripción de su candidatura, en cumplimiento del artículo 259 de la Constitución Política, entendiéndolo como reflejo fiel de los intereses de la mayoría de la comunidad local.

Además, el Plan de Desarrollo Municipal servirá de eje central para la formulación de los Planes Sectoriales, Zonales y otros planes que se establezcan en el nivel local. (Acuerdo 43 de 2007)

### 1.2. Sistema Municipal de Planeación según otros actores.

Artículo 5o. Definición: Es el conjunto de autoridades, instancias, actores, procesos e instrumentos de planeación y gestión y de organismos de control, así como de procedimientos de seguimiento y evaluación, información y formación, que interactúan de manera articulada, integral y coordinada en el tiempo y en diferentes escalas, para el logro de contextos decisionales, institucionales y de participación que profundicen la democracia, promuevan el desarrollo equitativo y reduzca las desigualdades. (Proyecto de Acuerdo por Medio del Cual se Adopta la Revisión y Ajuste del SMP – U. NAL 2015)

“el proceso que articula la normatividad, la dirección de todas las dependencias municipales, centrales y descentralizadas y las relaciones con los actores sociales, con el propósito de lograr un desarrollo auto-sostenible, integral, planeado y participativo, para la ciudad.” (*Planificar ciudad con visión compartida, Cartilla guía sobre el proceso participativo de formulación y seguimiento de los Planes Municipales de Desarrollo. Alcaldía de Medellín – DAP. 2011.*)

### En Síntesis

El Sistema Municipal de Planeación es un conjunto de normas que intencionadamente ordenan y regulan cómo funciona la participación en la planeación de Medellín. El Sistema busca organizar las diferentes escalas de planeación y armonizar todos los actores en niveles de incidencia, respetando sus niveles de representación y la participación de manera que salvaguarde la democracia, propenda por la inclusión de todos los ciudadanos y brinde las herramientas para generar legitimidad en cada escala de planeación, de manera que todos

conozcan y puedan vigilar que las acciones que se emprendan sean por el bien común y transparentemente.

## 2. ¿Qué aportó el Capítulo 7 del Acuerdo 043 de 2007?

El Capítulo 7 para el Acuerdo 43 de 2007 implicó adicionar al Sistema Municipal de Planeación las herramientas de planeación participativa y la asignación de un recurso público direccionado para cada comuna y corregimiento que fuera priorizado por la propia comunidad para solucionar sus necesidades: Presupuesto Participativo. (Artículo 7 del acuerdo 043 de 2007)

En el acuerdo se dieron las herramientas, se asignaron facultades y dinamizaron órganos en la ciudad y en cada territorio para la Planeación Participativa y para el Presupuesto Participativo, como el Comité Municipal de Presupuesto Participativo (CMPP), Consejo Comunal y Corregimental (CCPP), las Asambleas Barriales, Equipos de Gestión del Desarrollo, se reguló quienes podían participar en estos espacios y cómo se debía formular el Presupuesto Participativo. Además, se le dieron mecanismos para su evaluación y seguimiento, se especificó el acompañamiento, asesoría técnica y coordinación desde lo Institucional a estos espacios. (Capítulo 7, Acuerdo 043 de 2007)

Implicó abrir un espacio de encuentro dentro del Sistema Municipal de Planeación para los ciudadanos de a pie y organizaciones locales y participaran activamente en identificar, formular y proponer en las problemáticas locales, además que se generó un recurso para invertir en las soluciones planteadas y priorizando por sus propios habitantes (Artículo 53, artículo 56 y su parágrafo, artículo 57, Artículo 58, artículo 60, artículo 63, artículo 64 y 68 del Capítulo 7).

## 3. ¿Cuáles son las consecuencias de derogar el capítulo 7 del acuerdo 43 de 2007?

*Artículo 20°. Vigencia y Derogatorias: El presente Acuerdo rige a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Municipio de Medellín, modifica los artículos (...) deroga (...) capítulo VII (artículos 53 al 69) y las demás disposiciones municipales que le sean contrarias.*

La derogatoria del capítulo 7 puede traer como consecuencia la pérdida de legitimidad de los procesos y espacios que se propiciaron amparados en esa reglamentación, como son:

*Artículo 55 de Órganos de Planeación Participativa (...) Los Consejos Comunales en la zona urbana y los Consejos Corregimentales en la zona rural y las Asambleas Barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural.*

Y sus integrantes

*Artículo 56°. Definición del Consejo Comunal y del Consejo Corregimental (CC): El CC podrá crear las comisiones temáticas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos.*

**Parágrafo:** *Las Comisiones Temáticas: Son grupos de trabajo creados para profundizar los diagnósticos temáticos, articular los problemas identificados por las Asambleas Barriales y Veredales, las recomendaciones de los Planes de Desarrollo local, y el análisis de las ofertas de la Administración para la elaboración de las propuestas una vez viabilizadas por la Administración.*

Artículo 57°. Integrantes del Consejo Comunal y del Consejo Corregimental:

- Todos los miembros de la Junta Administradora Local por derecho propio.
- Los delegados elegidos en las Asambleas barriales y veredales.
- Los delegados de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, a razón de 1 por cada organización elegido por junta directiva o asamblea.
- Un representante por cada uno de los consejos de grupo de poblaciones específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la comuna o corregimiento (CMJ, Cabildo Mayor, Mujeres, Negritudes, Minorías, Desplazados, entre otros).
- El Alcalde o su delegado con voz y sin voto.
- Los equipos zonales conformados por el personal técnico de la Administración Municipal, que participarán con voz y sin voto.
- Un delegado del Concejo como observador del proceso.

Artículo 58°. Definición de la Asamblea Barrial y Veredal: Es un espacio de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín. Como órgano de planeación busca ampliar y asegurar la participación ciudadana tanto en la planeación local, como en el Presupuesto Participativo de las comunas y corregimientos. Serán convocadas por las JAL, con el apoyo de la Administración.

Artículo 62°. Gestión del Plan de Desarrollo Local de Comuna o de Corregimiento: Las Juntas Administradoras Locales con voceros del Consejo Comunal o Corregimental, designados para esta función serán encargados de la gestión del Plan de Desarrollo Local en los distintos espacios públicos y privados del orden municipal, regional, nacional e internacional.

Artículo 64°. Formulación del Presupuesto Participativo: Parágrafo 2: Se crea el Comité Municipal de Presupuesto Participativo como un espacio de coordinación para el diseño de la metodología y del Reglamento del Presupuesto Participativo.

Estará integrado, además de los Representantes de la Administración por:

Un representante de cada junta administradora local, un representante de cada consejo comunal y corregimental y por el presidente del consejo territorial de planeación, o su delegado. \*

Estos procesos han funcionado y dinamizado los espacios de participación activamente durante la vigencia del acuerdo 43 de 2007.

\*Subrayado es propio y señala los procesos y espacios mencionados.

#### 4. ¿Qué aporta la ley 1757 al SMP de Medellín?

Aporta en la promoción, protección, garantías, regulación, funcionamiento, sostenibilidad del derecho a la participación.

La Ley Estatutaria 1757 de 2015 (Julio 06); Por la cual se dictan disposiciones en materia

de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Convalida los espacios creados ya por la ciudad de Medellín, legitimando desde la ley las acciones emprendidas por la ciudad cuando se comenzó a poner en vigencia el acuerdo 043 de 2007.

Cuando dice:

“Artículo 87. Las administraciones de los departamentos y los Municipios con más de un millón de habitantes de categorías especial, de primera y de segunda, podrán, si así lo consideran, crear una Oficina adscrita a una secretaría designada en la estructura de la administración para la promoción de la participación ciudadana. La Oficina debe tener especificadas sus funciones y debe estar integrada mínimo por cinco (5) funcionarios”.

Esto ya se había adoptado en el Acuerdo 043 de 2007, en su artículo 68: “A partir de la aprobación del presente acuerdo y con el fin de darle continuidad al proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, la coordinación del mismo recaerá en la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Participación Ciudadana) y el Departamento Administrativo de Planeación.”

“Art. 88. Promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales. La promoción del derecho a la participación ciudadana en las unidades territoriales dependerá de las Secretarías que se designen para tal fin, quienes podrán designar personal con dedicación exclusiva para tal fin” en el artículo 89 define sus funciones.

La “promoción de la participación ciudadana” mencionada en el artículo 88 ya estaba incluida en el acuerdo 43 de 2007 cuando en el artículo 40, se enunciaba la participación en las comunas y corregimientos en los recursos del POAI; también el artículo 55 del acuerdo 43 de 2007 se crearon los órganos de Planeación Participativa y en el artículo 58 del mismo acuerdo se generaban las asambleas barriales y veredales: “*Un espacio de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín. Como órgano de planeación busca ampliar y asegurar la participación ciudadana, tanto en la Planeación Local como en el Presupuesto Participativo de las comunas y corregimientos...*”

La implementación del Capítulo III “de los acuerdos participativos” de la Ley 1757 de 2015 en su artículo 90, *Definición: El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos.* Define también aspectos de vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos, y en los siguientes artículos aclara su objeto, finalidad, seguimiento a los “acuerdos participativos”.

Avanza en el direccionamiento de la financiación de la participación ciudadana, donde en el Capítulo IV del título VII de la ley 1757 de 2015 “Artículo 100. De los presupuestos participativos. *Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la*

*orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.”* Siendo este otro tema en el que Medellín ya había avanzado en el Capítulo 7 del Acuerdo 043 de 2007.

Con la Ley 1757 se propone la creación de un Fondo de Proyectos;

*"Artículo 99. Fondos departamentales, municipales y distritales para la participación ciudadana. Cada departamento, municipio y distrito podrá crear, en ejercicio de sus competencias, un Fondo para la Participación Ciudadana como una cuenta adscrita a las secretarías que se designen para tal fin, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial."*

La Ley 1757 de 2015, en su artículo 71, estableció la obligación para las superintendencias y organismos de control de formular *un plan anual para el financiamiento de actividades orientadas a fortalecer los mecanismos de control social.*

*El plan de inversiones para la promoción del control social y ejemplos de mecanismos que pueden ser promovidos por los organismos de control tales como:*

- *Las veedurías ciudadanas*
- *Auditorías ciudadanas*
- *Las Juntas de vigilancia*
- *Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios*
- *Las instancias de participación ciudadana, entre otros los Consejo de Política Social, los Consejos de Juventud, Consejos de Cultura, Consejos de Planeación Territorial, etc.*

*La Ley 1757 de 2015 también contempla la creación de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de participación ciudadana en los municipios de categorías primera, segunda y especial, los cuales se encargarán, junto con las autoridades territoriales, de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, siempre en articulación con el Consejo Nacional de Participación.*

Todas estas instancias y espacios, se puede decir, ya tenían precedentes dentro del Sistema Municipal de Planeación y cuando las comunidades solicitaban modificar el acuerdo apuntaban a normativizar y hacer claridades sobre su funcionamiento y alcances, además las maneras como se iban a tener en cuenta sus aportes dentro de la planeación de la ciudad.

*Se crea el “Sistema Nacional de Participación Ciudadana, es un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones para la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana.”* (Artículo 80. Funciones, numeral “b”).

Donde el SMP de Medellín tiene muchas potencialidades en la articulación dados los ejercicios previos adelantados por la ciudad.

En el artículo 104 de esta Ley 1757 se incluye dentro de los deberes de la administración: K) *Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades*

*institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana. Se debe fortalecer la capacidad de asistencia técnica, acompañamiento, capacitación, logística, convocatoria y consulta, así como los procesos a través de los cuales se emiten conceptos y se agencian los acuerdos nacidos de las diferentes instancias y mecanismos de participación.*

*Artículo 104. Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado. El Estado en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, tiene la obligación de:*

- a). Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación;*
- b). Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas;*
- c). Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras;*
- d). Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana;*
- e). Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia;*
- f). Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional;*
- g). Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas;*
- h). Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles;*
- i). Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas;*
- j). Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad;*
- k). Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana;*
- l). Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias;*
- m). No conformar estas instancias con criterios políticos;*
- n). Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias;*

o). *Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.*

Los planes de desarrollo son la carta de navegación de la planeación y gestión del desarrollo de las entidades territoriales, por ello la Ley 1757 de 2015, estableció la obligación de incluir *“medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan, así como herramientas de apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad”*.

*Incluir e informar a la ciudadanía en los Planes de Gestión Institucionales los cuales deben generar información abierta, veraz y con lenguaje claro a la ciudadanía; El plan anual de participación ciudadana en donde no solo se informe sino que logísticamente se garantice la participación ciudadana; Se incluye el PP para todos los territorios del País y la obligatoriedad de estar vinculados a programas y proyectos vinculados y construidos participativamente; Informes de gestión en la rendición de cuentas de todas las instancias y el control social.*<sup>9</sup>

El Sistema Municipal de Planeación de Medellín, tiene un camino ya recorrido en la implementación de la Ley 1757 de 2015, contempla casi todos los temas y propone instancias de participación en la discusión y construcción colectiva que a la luz de la Ley estarían siendo articuladas a la normatividad Nacional.

5. Surgen otras inquietudes ya frente al Sistema Municipal de Planeación puesto que podrían afectar el adecuado funcionamiento de los Planes de Desarrollo Local:

5.1. El Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control de Planeación no tiene en cuenta la rendición de cuentas que contempla la Ley 1757 de 2015 en su Título IV: **“Artículo 54. Rendición de Cuentas de las instancias de participación.** *Las instancias de participación ciudadana incluidas en esta Ley, deberán desarrollar ejercicios de rendición de cuentas en por lo menos una sesión de trabajo anual, teniendo en cuenta los principios y elementos de que trata el artículo 50 de la presente ley.”*

**“Artículo 59. Informes de gestión y Rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas.** *Los presidentes de las Juntas Administradoras Locales, de los Concejos y de las Asambleas y de sus comisiones permanentes, elaborarán un informe de rendición de cuentas del desempeño de la respectiva célula, mínimo, una vez al año dentro de los tres primeros meses a partir del segundo año.”*

5.2. Dentro de la propuesta no se identifica de manera explícita qué es, cómo funciona, ni las interdependencias de: el Sistema Integral de Gestión, el Sistema Estándar del Control Interno, y el Sistema de Gestión de Calidad y Modelo Integrado de Planeación de Gestión (MIPYG), para la generación de formatos y rutas metodológicas requeridas para los diversos ejercicios de planeación, por lo que no son totalmente claro los demás elementos del Sistema Municipal de Planeación:

---

<sup>9</sup> ABC de la Ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación democrática en Colombia, Elsa Yanuba Quiñones Serrano Manuel Fernández Ochoa Virginia Guevara Sierra, Departamento Administrativo de la Función Pública Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano Bogotá D.C., Colombia, 2016.

**“ARTÍCULO 4. ARTICULACIÓN, PARÁGRAFO:** La Administración Municipal definirá a través del procedimiento que corresponda, los elementos planteados en este Acuerdo, en consonancia con el Sistema Integral de Gestión –SIG- que articula el Sistema Estándar de Control Interno, el Sistema de Gestión de la Calidad y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPYG), de manera que se genere la integración entre los sistemas.”

5.3. Cuando se habla de la formulación de los Planes de Desarrollo Local:

**INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN LOCAL: 5.5.2. Planes de Desarrollo Local:** Son un instrumento de planeación participativa local de mediano y largo plazo, que recoge los acuerdos entre los actores del territorio y el Estado para orientar bajo un propósito común el desarrollo de la zona, comuna, corregimiento o cualquier división territorial de la ciudad. Está conformado por un componente estratégico, un componente programático, un plan indicativo y un plan de acción. Los planes de desarrollo local serán aprobados por las Juntas Administradoras Locales, previo concepto del Consejo Territorial de Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación.

**PARÁGRAFO 1:** El Municipio de Medellín desarrollará las metodologías requeridas a través del Departamento Administrativo de Planeación para la formulación de los Planes de Desarrollo Local.

Se considera importante definir tanto la metodología de formularán como de revisión de estos Planes de Desarrollo Locales. Lo cual, de no acometerse desde el acuerdo, se entiende será desarrollado en la reglamentación complementaria

5.4. Se elaboran múltiples planes y no se logra identificar la unidad o la interacción entre ellos: **Artículo 4. El artículo 5 del Acuerdo 43 de 2007, quedará así: ARTÍCULO 5. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA.** El Sistema Municipal de Planeación de Medellín cuenta con diferentes instrumentos para el desarrollo de su objeto, a través de los cuales se realiza la planeación en distintos ámbitos y se formulan las estrategias, acciones e interrelaciones que se materializan en políticas, planes, programas y proyectos.

- Plan de Ordenamiento Territorial
- Plan Financiero Municipal
- Planes Estratégicos
- Planes Sectoriales
- Planes de Desarrollo Local
- Planes Sectoriales de Desarrollo Administrativo
- Planes de Acción de las secretarías y entidades

5.5. **“Artículo 29. Fundamentos Pliego de Modificaciones al Proyecto de acuerdo 055 de 2016:** El programa de Gobierno que el Alcalde haya presentado al momento de la inscripción de su candidatura, en cumplimiento del artículo 259 de la Constitución Política; El Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Departamental y el Plan Metropolitano, cuando este exista; El Plan Estratégico, cuando este exista; Los Planes de Desarrollo

*Local, como insumo para su formulación; Los planes de vida de la población indígena en el caso que existan, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en el territorio, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.”*

5.6. Mary Luz Aguirre, funcionaria de la Unidad de Planeación de Desarrollo Municipal y Local de la Alcaldía de Medellín, señaló que

“los procesos de planeación local no parecen estar ligados a la institucionalidad. El Departamento Administrativo de Planeación debe recuperar el liderazgo en esta materia, ya que la planeación del desarrollo local necesita acompañamiento técnico y entendimiento de la participación ciudadana...en el DAP se hace mucha planeación desde la oficina y los planes de desarrollo local han sido accesorios. Hace mucho tiempo el DAP está débil frente a la planeación local porque los PDL no se han considerado como un instrumento de planeación dentro del Sistema” (DAP, 2017).

La funcionaria anotó también las debilidades institucionales que existen dentro del DAP en cuanto a la producción de información sobre el desarrollo, problema que atribuye, entre otros factores, a la debilidad de Metroinformación. (DAP, 2017) La debilidad en los sistemas se evidencia también en la falta de sistemas de información que centralicen información y hagan el cruce de datos que permita lograr mayor transparencia en la distribución de los recursos de PP.

*Artículo 55 de Órganos de Planeación Participativa (...) Los Consejos Comunales en la zona urbana y los Consejos Corregimentales en la zona rural y las Asambleas Barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural.*

5.7. No se menciona en el Pliego de Modificaciones los espacios de participación creados por el acuerdo 043 de 2007. Se entiende que estos serán incluidos posteriormente dentro de la “Reglamentación” del Acuerdo:

- Las Comisiones Temáticas
- Asambleas Barriales y Veredales
- Gestión del Plan de Desarrollo Local de Comuna o de Corregimiento
- Comité Municipal de Presupuesto Participativo

Claridad ante los integrantes del Consejo Comunal:

*Integrantes del Consejo Comunal y del Consejo Corregimental:*

- *Todos los miembros de la Junta Administradora Local por derecho propio.*
- *Los delegados elegidos en las Asambleas barriales y veredales.*
- *Los delegados de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, a razón de 1 por cada organización elegido por junta directiva o asamblea.*
- *Un representante por cada uno de los consejos de grupo de poblaciones específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la comuna o*

corregimiento (CMJ, Cabildo Mayor, Mujeres, Negritudes, Minorías, Desplazados, entre otros).

- El Alcalde o su delegado con voz y sin voto.
- Los equipos zonales conformados por el personal técnico de la Administración Municipal, que participarán con voz y sin voto.
- Un delegado del Concejo como observador del proceso.

Artículo 56°. *Definición del Consejo Comunal y del Consejo Corregimental (CC): El CC podrá crear las comisiones temáticas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos.*

**Parágrafo:** Las Comisiones Temáticas: Son grupos de trabajo creados para profundizar los diagnósticos temáticos, articular los problemas identificados por las Asambleas Barriales y Veredales, las recomendaciones de los Planes de Desarrollo local, y el análisis de las ofertas de la Administración para la elaboración de las propuestas una vez viabilizadas por la Administración.

Artículo 57°. *Integrantes del Consejo Comunal y del Consejo Corregimental:*

- Todos los miembros de la Junta Administradora Local por derecho propio.
- Los delegados elegidos en las Asambleas barriales y veredales.
- Los delegados de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, a razón de 1 por cada organización elegido por junta directiva o asamblea.
- Un representante por cada uno de los consejos de grupo de poblaciones específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la comuna o corregimiento (CMJ, Cabildo Mayor, Mujeres, Negritudes, Minorías, Desplazados, entre otros).
- El Alcalde o su delegado con voz y sin voto.
- Los equipos zonales conformados por el personal técnico de la Administración Municipal, que participarán con voz y sin voto.
- Un delegado del Concejo como observador del proceso.

Artículo 58°. *Definición de la Asamblea Barrial y Veredal:* Es un espacio de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín. Como órgano de planeación busca ampliar y asegurar la participación ciudadana tanto en la planeación local, como en el Presupuesto Participativo de las comunas y corregimientos. Serán convocadas por las JAL, con el apoyo de la Administración.

Artículo 62°. *Gestión del Plan de Desarrollo Local de Comuna o de Corregimiento:* Las Juntas Administradoras Locales con voceros del Consejo Comunal o Corregimental, designados para esta función serán encargados de la gestión del Plan de Desarrollo Local en los distintos espacios públicos y privados del orden municipal, regional, nacional e internacional.

Artículo 64°. *Formulación del Presupuesto Participativo: Parágrafo 2:* Se crea el Comité Municipal de Presupuesto Participativo como un espacio de coordinación para el diseño de la metodología y del Reglamento del Presupuesto Participativo.

*Estará integrado, además de los Representantes de la Administración por:*

*Un representante de cada junta administradora local, un representante de cada consejo comunal y corregimental y por el presidente del consejo territorial de planeación, o su delegado. \**

## **ANEXO 4\_ Evaluación de las problemáticas en torno a los Planes de Desarrollo Local, Segunda Parte.**

En Medellín la experiencia derivada del Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local ha sido particularmente destacada y estudiada por diferentes Universidades, grupos de investigación, la Universidad de Antioquia y su Grupo de Investigación: Cultura Política y Desarrollo Social; Grupo de Investigación en Intervención Social GIIS; Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad. La Institución Universitaria Colegio Mayor con el programa de Planeación y Desarrollo Social, La Universidad Nacional a través de sus Escuelas de Estudios Urbano-Regionales y la Escuela del Hábitat CEHAP.

Desde la Alcaldía de Medellín se destacan un par de textos que analizan el tema: *Una Mirada De Ciudad Desde Los Planes De Desarrollo Local*, una evaluación contratada por el Departamento Administrativo de Planeación, para la entrega de la segunda generación de PDL homologados. Y *Balance de los Planes de Desarrollo Local, desde las Comunas y Corregimientos*, realizado por técnicos del DAP con el apoyo de diferentes cooperantes de estos PDL.

### **4.1. Síntesis sobre estos dos (2) documentos: *Balance de los Planes de Desarrollo Local* y *Una Mirada De Ciudad Desde Los Planes De Desarrollo Local*.**

#### **4.1.1 “BALANCE DE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL: DESDE LAS COMUNAS Y CORREGIMIENTOS”.**

El Balance de los PDL es un documento realizado por el Departamento Administrativo de Planeación – DAP, por el equipo Social de la Subdirección de Planeación Social y Económica, Coordinado por Catalina Gómez Marín, y apoyado por las organizaciones Cooperantes de los Planes de Desarrollo Locales en las 21 comunas y corregimientos.

Este documento pretende hacer un “*balance de los PDL, busca articular en un solo texto conociendo los antecedentes de los procesos planificadores de la ciudad y dejando unos retos para las comunidades que hacen parte de los procesos, sin olvidarnos de las reflexiones de nuestras limitaciones y obstáculos. Provocar a la continuidad.*” (Balance de los Planes de Desarrollo Local, Pág. 9)

El texto está dividido en seis partes. En la primera parte se definen algunos conceptos: Que es la Planeación Participativa y los Planes de Desarrollo Local, cuáles son sus propósitos, las características, alcances y medios, modelos de desarrollo y de manera muy somera toca el tema de apropiación del conocimiento.

*“Los propósitos de la Planeación participativa van desde el fortalecimiento del tejido social hasta la democratización de la gestión pública, pasando por el control social y político entre otros. De igual manera puede concebirse como un proceso del cual surgen escenarios de debate, discusión y propuestas para el desarrollo de los territorios, se fortalece la democracia local, se hace control social y político y se aporta a la construcción de políticas públicas (Velásquez, González 2010).”*  
(Balance, pág. 10)

Y señala algunos inconvenientes entre los que se resaltan:

- *Falta de conciencia de los ciudadanos.*
- *Incremento en la desconfianza en las autoridades públicas.*
- *La abstención.*
- *Líderes que se han alejado de sus comunidades.*
- *Líderes que actúan por sus propios intereses.*
- *Burocratización de espacios de participación.*
- *Ineficiencia de los espacios de participación por falta de instrumentos para la incidencia en las decisiones públicas.*
- *Divorcio entre la democracia representativa y las nuevas formas de participación ciudadana.*

En la segunda parte se refiere al marco normativo para la planeación participativa comenzando desde la constitución de 1991, pasando por leyes orgánicas, normatividad de funcionamiento y acuerdos municipales. En este componente se logran identificar algunos inconvenientes a nivel local:

*“En Medellín existe un alto grado de dispersión, se aumentan requisitos para hacer uso de los mecanismos de participación directa, creando incertidumbre en los reglamentos que se aplican en los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo, se restringen las actuaciones de las instancias creadas poniendo en tensión los Equipos de Gestión con la JAL. Tales fallas ponen en primer orden de la agenda normativa, la participación, para que ésta se convierta en un estímulo, y no en un obstáculo, para la movilización ciudadana, que permita a los ciudadanos influir realmente en las decisiones de los asuntos públicos.”* (Balance de los Planes de Desarrollo Local, Pág. 24)

En la tercera parte del documento se presentan los antecedentes en Medellín de los diferentes procesos de Planeación Participativa, narrando experiencias desde la década de 1980 en adelante, relatando como esos procesos han dado las bases para lo que hoy tiene la ciudad como Planeación del Desarrollo Local y Planeación Local y Presupuesto Participativo. Además, en esta sección se hace un brevísimo recorrido por los periodos administrativos y sus diferentes énfasis y acciones que tomaron frente a los lineamientos que dicta la norma en cuanto a la Planeación Participativa desde 1995, después de entrada en vigencia la Constitución de 1991.

Para la cuarta parte del documento se describe la periodicidad de los Planes de Desarrollo Local de las 21 comunas y corregimientos en donde se promedia una vigencia de 10 años iniciando en diferentes momentos. En este aparte se destaca para la ciudad las estrategias de

participación, pedagogía y comunicaciones que se realizó en el marco de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial realizada entre los meses de julio y octubre de 2013.

Este proceso derivó en la construcción de indicadores que responden a la metodología de la Planeación Participativa como proceso apropiado por los habitantes de la ciudad, y en la que se pueden reconocer los ejes temáticos donde las comunidades aportaron decididamente destacando el tema de “Espacio público, equipamientos y patrimonio; Movilidad, Estructura Ecológica, Desarrollo económico; Vivienda y Hábitat y Usos Urbanos” lo que da cuenta de un conocimiento de la ciudad y la pertinencia de los temas elegidos para el tema que evoca el POT.

En una quinta parte del documento se encuentra ya el Balance de los Planes Locales de Desarrollo de las comunas y corregimientos. En donde se hace una muestra de los logros, dificultades y retos del proceso; en la metodología se especifica que se usó una matriz para la sistematización de entrevistas programadas con sus preguntas; además se especifica que el rastreo realizado se contemplan algunas dimensiones: (I) dimensión técnica, (II) socio-político, (III) implementación del SMP y finalmente un análisis estadístico en donde se genera una serie de indicadores para realizar en algunas comunas de la ciudad.

Entre las dificultades encontradas:

#### ***Dimensión técnica.***

- 1. Los procesos de planeación del desarrollo local se han llevado a cabo en contextos desfavorables de acuerdo a las dinámicas sociales y políticas de la ciudad, [...] se dificulta la concentración de población alrededor de los procesos organizativos, generándose síntomas de ruptura del tejido social y consecuencias para la continuidad de las dinámicas comunitarias. (pág. 54)*
- 2. ... se encontró que la presencia de grupos armados en las comunas y corregimientos y su incidencia en los escenarios de participación y decisión, han afectado la continuidad de los procesos de planificación, en tanto son considerados por estos actores, procesos que van en contravía de sus intereses, haciendo que los liderazgos que jalonan lo comunitario se vean estigmatizados, amenazados y por consiguiente atemorizados para continuar con su trabajo. (Pág. 55)*
- 3. ... los Planes Locales de Desarrollo tiene que ver con su articulación con el Presupuesto Participativo, pues este programa se instituyó cuando apenas la planeación local comenzaba a Este hecho hizo que se generaran unas dinámicas y prácticas poco convenientes como el predominio de la oferta institucional sobre la planificación local, y el interés particular sobre los intereses colectivos, situación que incide de manera radical en el aprovechamiento de los recursos públicos en la gestión social del territorio. Sin embargo es de aclarar que esto no es la generalidad y que en la complejidad del proceso, los planes de desarrollo, con el paso del tiempo, han tenido una incidencia importante en la presupuestación participativa, ... (p. 55)*
- 4. ... desarticulación existente entre la planeación municipal y la planeación local, pues si bien existe una normatividad que promueve dicha articulación, en la práctica hace falta una mejor definición de los puntos de encuentro entre las dos, esto es, la necesidad de revisar el Acuerdo 043 de 2007 que regula el Sistema Municipal de Planeación y ajustar los procedimientos técnicos y políticos para que se posibilite una relación efectiva de lo local y lo municipal... (p. 56)*
- 5. ... es responsabilidad del gobierno municipal aportar a su consolidación e impulsar su continuidad con la asignación de los recursos necesarios, puesto que la implementación y sostenibilidad de los planes de desarrollo no debe estar supeditada,*

*ni depender de los recursos asignados para el presupuesto participativo como se viene dando en la actualidad. (p. 57)*

6. *... el desconocimiento y la falta de apropiación de los Planes Locales de Desarrollo por gran parte de las comunidades, para lo cual se requiere invertir esfuerzos y recursos en la socialización de los mismos y en la promoción de la participación en los escenarios donde se discute, se define y se concierta el futuro de la ciudad. (p. 58)*
7. *... la ausencia de procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación tanto de la implementación de los Planes Locales de Desarrollo como de todas las intervenciones que realiza la Administración Municipal en las comunas y corregimientos, pues esto conlleva, entre otras cosas, a que no se evidencie el avance de la planeación local; que se generen re-procesos en las inversiones públicas, que las intervenciones no se orienten de manera adecuada, que no haya veeduría y control a la gestión pública y que no se apunte a las necesidades y prioridades de la población. (p. 58)*

### **Dimensión socio-política.**

1. *puede decirse que tanto el conflicto armado como las consecuencias de la situación de pobreza y marginalidad en la que viven diversas comunidades, imposibilitan el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. (p. 69)*
2. *con la estigmatización y criminalización de la movilización y la protesta social. Esta situación representa una dificultad para las comunidades que resisten y mantienen vivos los procesos organizativos, ya que son vistos por algunos sectores o por la misma institucionalidad como opositores si plantean tener diferencias con la administración de turno, en cuanto al modelo de desarrollo impuesto y o las formas de intervenir en los territorios, poniendo en cuestión el trabajo de personas y organizaciones sociales y comunitarias. (p. 69)*
3. *una afectación a las dinámicas de planificación territorial se da en la medida en que no se reconocen los planes como instrumentos válidos para orientar la gestión del desarrollo local, en tanto se considera que no tienen el nivel técnico requerido para ser articulados a la planeación municipal o que simplemente en el tiempo que llevan siendo formulados y gestionados no han generado grandes impactos en las comunas y corregimientos, evidenciándose el predominio de una mirada cortoplacista de los procesos, que no asimila la importancia de la construcción de la democracia participativa en su complejidad. (p. 70)*
4. *desarticulación y ausencia de reconocimiento de los PDL se pone en evidencia en los escenarios de participación al momento de priorizar recursos públicos como los de PP, pues la consulta de estos no pasa de ser una simple formalidad, siendo el objeto de esas inversiones, la oferta institucional correspondiente a los intereses de la Administración. (p.71)*
5. *se teme que los planes locales terminen reducidos a un simple instrumento de gestión electoral y afirman que se viene generando cierta desesperanza en los líderes y lideresas por el hecho de no sentir que se está participando realmente en la toma de decisiones. (p.71)*
6. *se generan entre la democracia participativa y la democracia representativa, partiendo de que, en los últimos años, tanto desde la normatividad como desde la realidad, la participación se ha visto fortalecida, gracias a ciertas voluntades y a la movilización emprendida por la sociedad civil.*
7. *Prácticas politiqueras: existencia de liderazgos que no le aportan a los procesos y que, por el contrario, ocasionan toda clase de conflictos, dado que hacen presencia en los escenarios de participación, orientando las decisiones hacia la consecución de sus intereses particulares, ya sea personales o sectoriales.*

8. *Los recursos que se priorizan de manera participativa quedan en manos de unos pocos y por lo general en acciones que no benefician a la población ni generan impactos de orden comunal y corregimental, como se pretende en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, cuya guía debe ser de manera decidida, los Planes Locales de Desarrollo.*

### Implementación del SMP

1. *Ausencia de claridades con respecto a los roles y las funciones de las autoridades, instancias y escenarios de la planeación municipal y local.*
2. *No se evidencia un punto de encuentro en el que puedan conversar de manera efectiva y articulada los actores de la democracia representativa y los de la democracia participativa o directa.*
3. *La ciudadanía no se ve reflejada en las formas en como las autoridades de la planeación en la ciudad toman las decisiones y no se sienten incluidos ni generando incidencia real sobre las políticas y la gestión pública.*
4. *Los mecanismos existentes son una formalidad que en ocasiones no trasciende a la realidad.*
5. *la mayor dificultad actualmente es que los elementos que constituyen el direccionamiento estratégico del Sistema Municipal de Planeación 1 presentan deficiencias en su articulación para la gestión en el marco del modelo Operativo por Procesos.*

### Retos

#### En lo técnico:

1. como reto fundamental para la continuidad de los PDL, que la Administración Municipal reconozca a cabalidad la importancia de la planeación territorial y su acumulado como aporte al fortalecimiento de la democracia en la ciudad [...] y que se dé una articulación efectiva entre los instrumentos de planeación y gestión como los PDL, el PDM, el POT y demás planes sectoriales. (p.59)
2. el constante fortalecimiento de las capacidades instaladas que hoy hacen que la ciudad cuente con personas y organizaciones con conocimientos técnicos y el compromiso necesario para continuar con la labor. (p.59)
3. ... dispongan recursos y condiciones para fortalecer el proceso, tanto de sostenimiento de los procedimientos de formulación de proyectos; capacitación, formación y cualificación de líderes. (p.59)
4. incluir el enfoque diferencial que debe haber en cuanto a la ruralidad, pues se requiere pensar en el proceso con las especificidades de la población que habita las áreas rurales. (p.59)
5. dar una mirada a los modelos de gestión implementados para los PDL y replantear los instrumentos de gestión que se han definido para la ejecución de proyectos, tratando de superar la dependencia que se ha instaurado con el Presupuesto Participativo. (p.59)

#### En lo Socio – político

1. la Administración Municipal reconozca de manera decidida la importancia de los PDL que han construido colectivamente las comunas y corregimientos de la ciudad, dado que representan un ejercicio importante para el desarrollo municipal en la última década y que han demostrado ser instrumentos efectivos tanto para la orientación de las inversiones públicas como para el fortalecimiento la democracia y el tejido social.
2. asignación de recursos para darle continuidad a la planeación del desarrollo, tanto

en el sostenimiento del ejercicio de construcción colectiva, como en la puesta en marcha de las estrategias y proyectos concebidos desde el trabajo de planificación territorial, ya de estos en el presupuesto municipal donde se articulen a la oferta institucional o mediante otros instrumentos de gestión.

3. un diálogo permanente entre los sectores público, privado y comunitario para integrar las acciones institucionales y los distintos escenarios sectoriales de cara al desarrollo equitativo e incluyente de la ciudad.
4. Articulación efectiva de la planeación local y la planeación municipal mediante la creación de mecanismos innovadores que permitan el aprovechamiento de la información sobre las características y las necesidades de la población expresadas en los Planes Locales de Desarrollo.
5. Mejoramiento de los procesos de control social, veeduría ciudadana y seguimiento a las intervenciones de la administración pública y al avance de la implementación de los Planes Locales de Desarrollo.
6. Mejorar los procedimientos mediante los cuales, se dan a conocer y se visibilizan los procesos organizativos, comunitarios y los Planes Locales de Desarrollo.
7. Ampliación y sostenimiento de escenarios de participación como los Consejos Comunales, los Equipos de Gestión, cabildos y audiencias públicas llevadas a cabo por las Juntas Administradoras Locales, de manera que se dinamice la planeación y se generen sinergias entre la democracia participativa y la democracia representativa desde lo local.

### En la Implementación del SMP

1. *Que la revisión y modificación del Acuerdo 043 de 2007 sea una realidad y que se haga en coherencia con las propuestas que ha realizado la ciudadanía en cuanto a la estructura y la definición de los mecanismos de participación en el desarrollo municipal y local a través de la planeación y la gestión del desarrollo;*
2. *“La primera recomendación es no parar los procesos, continuar, reconocer que ahí hay un logro social, o sea, si algo ha innovado Medellín, porque uno ve mucho la innovación en las construcciones, es más fácil ver la innovación en un sistema de infraestructura, en un metro, en un metro cable, en un parque biblioteca, porque eso queda muy bien para la foto. Docente de la Universidad de Antioquia. Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2013.*
3. *Definir e implementar metodología que unifique la plataforma estratégica de los Planes Locales de Desarrollo en el contexto del Modelo de Desarrollo de Ciudad y sus instrumentos de planificación, en donde el Departamento Administrativo de Planeación entregue los lineamientos de operación de los instrumentos de planeación.*
4. *Elaborar documento por Comuna y Corregimiento del manejo social del riesgo (Secretaría de Bienestar Social), apoyada su construcción a través del observatorio de Políticas Públicas y del Sistema Indicadores Estratégicos de Ciudad (SIEM) del Departamento Administrativo de Planeación.*
5. *diseñando plan, para monitorear y controlar el desempeño técnico, social, jurídico y financiero de los Planes Locales de Desarrollo, para su vinculación regulada y coherente a los instrumentos que desarrollan la Planeación y satisfacción de las necesidades de la población.*

En esta quinta parte se hace referencia a una serie de estadísticas en donde destaca la articulación entre la Planeación Local y Presupuesto Participativo. Se aclara que existen reuniones para definir topes y asignaciones de recursos de PP y otras para planear, además se reconoce el momento de articulación cuando se puede decir que la comunidad acogió su

planeación, cuando desde la asignación de recursos se viabilizan proyectos elaborados por Planeación Participativa, los indicadores por comunas aleatorias hablan sobre los:

- Porcentaje de participación de líderes y lideresas que participan en los procesos de capacitación y formación para incidir en la toma de decisiones del desarrollo local.
- Porcentaje de líderes y lideresas del Equipo de Gestión ampliados, ediles que participan en los Consejos Comunales y de Corregimiento para incidir en la toma de decisiones del desarrollo local.
- Porcentaje de iniciativas, proyectos y actividades incluidas de los PDL que se han implementado en el marco del Presupuesto Participativo Variable: asignación de recursos del PP a las líneas del PDL según la comuna y corregimiento.

En este segmento también se evidencian algunas experiencias extranjeras que han realizado ejercicios de articulación de los PDL y PP, como Brasil, México, Chile y algunas ciudades de Colombia, en donde identifican que las metodologías se ha puesto en marcha en Pasto, Barranquilla, Toribío, algunas ciudades de Antioquia entre las que esta Medellín.

En Brasil:

“Los resultados fueron calificados como una “fiebre participativa” pues en tan solo seis años (en 1995) se estimaba una participación de más de 100 mil personas y se había aumentado la eficiencia en la utilización de recursos, pues la población había identificado y priorizado las inversiones de acuerdo a sus necesidades reales y “problemas más sentidos”, y se había erradicado en buena parte la corrupción administrativa aumentando la transparencia y el control social.”

En una sexta y última parte del documento se revisa el “espíritu”, la motivación y contenido estratégico de cada Plan de Desarrollo de las 21 comunas y corregimientos de la ciudad, y la forma en que se distribuyeron las asignaciones presupuestales que se realizaron desde PP: “se pretende registrar la inversión presupuestal que los habitantes han priorizado a través de PP y cómo se relaciona con lo establecido en los Planes de Desarrollo.” (p.112)

De este documento se puede decir que:

- a. Hace un recorrido general por el proceso, así como por la corriente de pensamiento de la Planeación Participativa y de la herramienta de Planeación Local del Desarrollo.
- b. Es un documento valioso en el cual se reconocen los precedentes y la memoria del proceso, en cuanto a que narra de una manera objetiva el recorrido de la Planeación Local.
- c. Tiene un importante acercamiento a una revisión del estado del arte, e identifica de manera cualitativa importantes logros y dificultades, dando recomendaciones para mejorar el proceso de la Planeación Local.
- d. No logra ser una revisión cuantitativa, pero si logra dar pautas para formularla.
- e. Tiene claro el proceso que está evaluando y logra relacionarlos con los demás componentes del SMP que incluso logra evaluarse en alguna medida.
- f. En cuanto al tema político-institucional hace un acercamiento entre la participación y las relaciones del sistema.
- g. Enumera algunas dificultades, aunque omite algunas otras que se debaten en la ciudad.
- h. Queda en el tintero conocer el estado del arte en el ámbito político al interior de las instituciones participantes, lo cual, si bien no es el objetivo del texto, podría ser una siguiente fase de investigación; no solo a nivel de las comunidades sino con todas las

demás instancias del SMP: Concejo de Medellín, CMPP, CTP, secretarías, DAP, así como con otros entes de articulación y colaboración en la ciudad como las universidades y ONG.

#### 4.1.2. “UNA MIRADA DE CIUDAD DESDE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL”,

“Contrato interadministrativo para la operación del evento de la presentación de 21 Planes de Desarrollo Local”. Contrato N° 4600060470 de 2015

*Una Mirada de Ciudad desde los Planes de Desarrollo Local* es un documento contratado por el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) en 2015, desde la Subdirección Social y Económica, por la Unidad de Planeación del Desarrollo Municipal y Local. Está compuesto por textos sobre este tema desde diferentes dimensiones: Político Institucional, Cultural, Económica, Social-Educación y Social-Salud.

Estos documentos reflejan la visión de la administración municipal de turno (2012-2015) sobre los Planes de Desarrollo Local, y fue realizado para la “entrega” a las comunidades de los PDL “homologados”; lo cual por decisión de la administración municipal se contrató con la organización de cooperación italiana CISP (Comitato Internazionale pero lo Sviluppo dei Popoli). Es importante señalar que este documento no tuvo como objetivo estudiar la relación la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo con el Sistema Municipal de Planeación.

#### Dimensión Político Institucional

En él se “pretende hacer un balance tanto conceptual como cuantitativo de lo que ha significado para Medellín la dinamización de la participación local, no solo vista desde los PDL que se están entregando, sino vista como el proceso de participación que se ha construido.” (DAP, 2015)

El texto retoma algunas definiciones conceptuales sobre Planeación Participativa, y acude a la definición del Desarrollo Humano Integral (DHI) y el ejercicio de Gobernanza. En este se ofrecen algunas cifras sobre: Inversiones desde el presupuesto participativo en las diferentes comunas, participación, organizaciones sociales, asistentes a los eventos de PP, etc.

**Tabla 2 Gasto de PP 2005-2015**

Comuna / Corregimiento	Recursos 2005-2015	Comuna / Corregimiento	Recursos 2005-2015
Comuna 01	\$93.206.000.000	Comuna 11	\$38.971.000.000
Comuna 02	\$82.949.000.000	Comuna 12	\$48.411.000.000
Comuna 03	\$80.259.287.000	Comuna 13	\$74.525.000.000
Comuna 04	\$74.526.000.000	Comuna 14	\$39.051.004.000
Comuna 05	\$62.243.000.000	Comuna 15	\$52.646.000.000
Comuna 06	\$80.503.000.000	Comuna 16	\$53.665.000.000
Comuna 07	\$74.434.000.000	Corregimiento 50	\$26.386.000.000
Comuna 08	\$73.214.000.000	Corregimiento 60	\$38.549.826.000
Comuna 09	\$62.013.000.000	Corregimiento 70	\$30.706.855.000
Comuna 10	\$45.995.000.000	Corregimiento 80	\$52.254.765.000
		Corregimiento 90	\$22.480.898.000
		<b>TOTAL</b>	<b>\$1.206.989.635.000</b>

Fuente: Alcaldía de Medellín

Tabla citada en el libro *Una Mirada de Ciudad desde los Planes de Desarrollo Local*.

En el documento se evidencia un particular interés por exponer los fundamentos de la Planeación Participativa, de los Derechos Humanos Integrales, del proceso y lo político-institucional en “*lo referente a los niveles y el tipo de interacciones sociales entre los diferentes actores, principalmente la sociedad civil, y las organizaciones públicas.*” (DAP, 2015). Reconoce también enormes fortalezas y cualidades de los procesos de Planeación Participativa, destacando la herramienta como un ejercicio de democracia incluyente y de avanzada:

“El reto fundamental de los Planes de Desarrollo Local de las comunas y corregimientos de Medellín es constituirse en la base del desarrollo humano de los territorios, y desde allí aportar a la construcción de ciudad.”

Otro aporte importante del texto es el análisis de las consecuencias positivas y negativas derivadas del Presupuesto Participativo y la Planeación Local:

“Si bien es cierto que el proceso de Planeación Local ha sufrido un proceso de dependencia de los recursos del PP, dado que muchos participantes del proceso de planificación local ven los recursos de PP como un fin y no como un medio de la participación.

Si bien ese fenómeno que se denominará “PP-dependencia”, ha aflorado como un elemento negativo, la aplicación del sistema de planeación local y el propio presupuesto participativo, han tenido externalidades positivas para el proceso de participación; a continuación, se revisan unas y otras:

**Tabla 1 Relación de consecuencias de PP**

Consecuencias Positivas	Consecuencias Negativas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La mayor disponibilidad de recursos para el proceso de planeación y los proyectos ha creado un incentivo para participar.</li> <li>2. Poblaciones y territorios que no participaban, o lo hacían poco, han tenido estímulos para hacerlo.</li> <li>3. Ha aumentado la diversidad de organizaciones locales y territoriales participantes, que antes no existían.</li> <li>4. En algunos casos se han renovado los liderazgos.</li> <li>5. Se han cualificado a los líderes, y en algunas comunas y corregimientos las comunidades también.</li> <li>6. Las organizaciones locales han destinado recursos para la formación política, el liderazgo y el desarrollo del proceso de PP.</li> <li>7. Se ha aumentado la capacidad de gobernabilidad de partes del territorio, asociada a mayor diálogo administración y ciudadanía; aunque lejos aún de la gobernanza de territorio.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La mayor disponibilidad de recursos ha generado incentivos para la llegada de liderazgos que buscan solo capturar recursos a través de PP y otros mecanismos.</li> <li>2. Se ha ido convirtiendo para algunos líderes el proceso de participación en un modus vivendi y no en un servicio público.</li> <li>3. Las nuevas organizaciones tienen problemas para visibilizar sus posturas y miradas frente a organizaciones aún conservadoras.</li> <li>4. En una buena parte de los casos los líderes no se renuevan.</li> <li>5. En los casos de alta rotación, o bajo interés se pierde la formación de los líderes, cuando no hay continuidad.</li> <li>6. Se ha trasladado la conflictividad de la no existencia de la herramienta de planeación, al mecanismo de contratación para la dinamización, lo que muestra poca madurez del proceso.</li> <li>7. Muy limitada participación de ONG y Empresas en la planeación local y mucha dependencia de recursos públicos para proyectos.</li> </ol>

Fuente: "Elaboración propia" Una Mirada de Ciudad desde los Planes de Desarrollo Local.

Además, en este texto se identifican las siguientes problemáticas:

**Al interior de las comunidades:**

1. *Entre las organizaciones y la municipalidad por la manera de dinamizar y mediar el proceso de planificación local, en especial por la forma como distribuye los recursos del proceso y hace partícipes a las comunidades.*
2. *Entre las organizaciones comunitarias y la municipalidad por la oferta asociada a los procesos de priorización y la manera de ejecución de esos recursos.*
3. *Entre los propios representantes y líderes comunitarios por el poder local.*

**En relación con la Institucionalidad las dificultades:**

1. *Entre las instancias de planificación de la democracia representativa y participativa, que, en cabeza de ediles, assembleístas de PP, concejales, consejeros de CTP y el DAP, se generan por la delimitación de funciones y el nivel de obligatoriedad de las decisiones tomadas.*
2. *Entre las entidades de control de los recursos y las instancias de participación y ejecución por los procesos de contratación de recursos priorizados.*

**Actores externos:**

1. *Entre las organizaciones ilegales y las organizaciones comunitarias legítimas por impedir que los ilegales se queden con los recursos y conciencias de los ciudadanos.*

El texto además enumera algunos retos para el ejercicio de participación:

1. *Influir en el proceso de reforma del sistema de planeación y participación comunitaria local, con propuestas y construcción comunitaria.*
2. *Blindar el Presupuesto Participativo, como una conquista ciudadana, asegurando que se corrijan los problemas de funcionamiento, contratación y cooptación de ilegales.*
3. *Fortalecer la formación de los ciudadanos como sujetos políticos, y las capacidades técnicas de los liderazgos. De manera en que se permita a los procesos comunitarios gestionar autónomamente sus programas y recursos, además de competir por recursos de los gobiernos y de entidades internacionales.*
4. *Hacer entender a la administración municipal que la participación no puede ser simplemente un proceso u obligación de la Secretaría de Participación. Por el contrario, la participación debe ganar en capilaridad, es decir, debe hacer parte de todos los procesos de la administración como la educación, la salud, la infraestructura, el medio ambiente, la seguridad, el control territorial y el bienestar social.*
5. *El gobierno municipal debe entender la participación como un proceso transversal a todas las funciones de la administración, y los recursos de toda la municipalidad deben pasar por el proceso de sociabilización y consulta con las comunidades.*
6. *Integrar de manera orgánica y permanente a las Organizaciones no Gubernamentales y al sector privado a los procesos de planificación. Pues, los territorios no se pueden planificar integralmente, si no se incluyen en la elaboración y ejecución de la visión del desarrollo. Las actividades económicas se hacen por y para los ciudadanos, los empresarios micro, pequeños, medianos y grandes tienen obligaciones y derechos en el territorio que deben ser integrados en la planificación local.*
7. *Hacer un pacto de ciudad por la legalidad y el rechazo a la infiltración y cooptación de las organizaciones y liderazgos locales por parte de la ilegalidad.*
8. *Re-significar las identidades locales desde la legalidad y los procesos participativos, con las herramientas de la educación y la cultura.*

El texto concluye brindando información sobre las memorias de un evento de evaluación realizado en 2015 que lleva el mismo nombre del artículo:

“El objetivo principal del taller es socializar a los participantes los hallazgos de la investigación realizada sobre el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Local –PDL [...] de la Planeación Comunal.”

#### **4.1.3. OPPCM 2009: “Algunas problemáticas en el Presupuesto Participativo del Municipio de Medellín: Un análisis de las actas 235 y 242 de 2009 de las plenarios del concejo de la ciudad”**

La presente información cita las conclusiones del informe desarrollado por el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín en el 2009 sobre “Algunas problemáticas en el Presupuesto Participativo del Municipio de Medellín (...). La introducción de este documento señala:

Este documento pretende adelantar algunos análisis preliminares de las actas 235

y 242 del Concejo de Medellín del 2009 sobre la situación actual del Presupuesto Participativo. Estas actas constituyen material importante para entender el estado actual del mismo, pues se trató de dos largas sesiones de más de 12 horas en total, y de documentos de más de 250 páginas. Estos documentan dos sesiones plenarias del Concejo de la ciudad en las que se discutieron las problemáticas del acuerdo 43 de 2007 y del Presupuesto Participativo (P.P.). Es pues este no un documento basado en la literatura secundaria existente (con trabajos muy importantes), sino uno basado en información primaria proveniente de estas dos actas (...)

Conclusiones sobre las problemáticas del Presupuesto Participativo:

- 1) Falta de articulación y comunicación entre actores del Presupuesto participativo.
- 2) Falta claridad en cuál es la instancia de la administración que responde a los requerimientos sociales.
- 3) Desconocimiento, falta de capacitación de los actores del proceso.
- 4) Problemas de fiscalización.

#### 4.2. Entrevistas estructuradas para el desarrollo de la presente investigación

A continuación, se presentan una compilación de las respuestas a las preguntas realizadas vía correo electrónico a miembros de la administración municipal y de la comunidad vinculados con los PDL y el PP.

**Las preguntas:**

1. Identificar los principales problemas de funcionamiento (y articulación) al interior de la administración municipal de los Planes de Desarrollo Locales.
2. Identificar los principales problemas de funcionamiento en la comunidad (JAL, JAC. ONG, organizaciones comunitarias, etc.) de los Planes de Desarrollo Locales.
3. Identificar los principales problemas de los Planes de Desarrollo Locales en relación con el Sistema Municipal de Planeación vigente (Acuerdo 043 de 2007).
4. ¿Qué fortalezas y debilidades presenta el proyecto de Acuerdo de Sistema Municipal de Planeación que hoy se debate en el Concejo de Medellín?

Personas a las cuales se les enviaron las preguntas:

##### **Servidores públicos**

- Luz Elena Ruiz, Secretaría de Evaluación y Control (pendiente de respuesta)
- Adriana María González, Secretaría de la Mujer
- Omar Rendón, Secretaría de Inclusión Social
- Catalina Gómez, Secretaría de Inclusión Social
- Ramón Emilio Perea, Unidad de Etnias
- Dora Beatriz Escobar, Secretaría Participación Ciudadana (pendiente de respuesta)

##### **De la Comunidad**

- Elkin Pérez, de la Zona 1
- Alba Nelly, Corregimiento Altavista (pendiente de respuesta)
- Ruby Ortiz, Comuna 8
- Jair Muñoz, Comuna 10 La Candelaria (Universidad Autónoma y de COSUAL), (pendiente de respuesta)
- Cesar Mendoza, Comuna 3 Manrique (Fundación Sumapaz). (pendiente de respuesta)

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Nota: las respuestas que a continuación se exponen no

1. Identificar los principales <u>problemas de funcionamiento (y articulación) al interior de la administración municipal de los Planes de Desarrollo Locales</u>
Respuesta:
2. Identificar los principales <u>problemas de funcionamiento en la comunidad (JAL, JAC. ONG, organizaciones comunitarias, etc.) de los Planes de Desarrollo Locales.</u>
Respuesta:
3. Identificar los principales problemas de los Planes de Desarrollo Locales en relación con el Sistema Municipal de Planeación vigente (Acdo. 043 de 2007).
Respuesta:
4. Que fortalezas y debilidades presenta el proyecto de Acuerdo de Sistema Municipal de Planeación que hoy se debate en el Concejo de Medellín.
Respuesta:
5. ¿A su juicio, que no debe faltar en el nuevo Acuerdo del <i>Sistema Municipal de Planeación</i> para un adecuado funcionamiento y desarrollo de los Planes de Desarrollo Local?
Respuesta:

Elaboración propia

### Resultado de la Técnica de Reducción de Variables

Herramientas Técnicas – Técnico		39
Participación – Social		15
Voluntad Política – Político		26
Gestión de Información – Información		9
Gestión Económica - Económico		6

Elaboración propia

### 4.3. Muestra e Interpretación de las Opiniones

#### Participación – Social

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidades. Se pierde el Comité Gestor del Desarrollo, un importante eslabón en la dinamización y pluralidad de la participación, que ya funcionaban, y de los que solo era necesario darles una norma y líneas claras de trabajo pues hasta el momento cada comuna lo interpreta.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El incremento de espacios participativos sectoriales fragmenta la población, la inversión y debilitan el proceso social y generando pugnas de intereses.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los PDL no son realizados, hoy, con una participación verdaderamente democrática de las bases de las Asambleas Comunes.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• EL DESGASTE PARTICIPATIVO, GENERA DESCONFIANZA; la carencia de una moral colectiva ha desgastado la confianza de las personas en los procesos de participación, lo que afecta directamente la construcción colectiva de instrumentos como PP; PDL; POT; PDM que buscan el beneficio colectivo.</li> </ul>	

Frente al tema participación o social, los encuestados expresan inquietudes sobre cómo se tiene en cuenta a toda la comunidad en la formulación de los Planes de Desarrollo, el control social, el desgaste de las comunidades en múltiples espacios, las desconfianzas históricas, las desarticulaciones generadas en la segmentación de la comunidad.

### Herramientas Técnicas – Técnico

<ul style="list-style-type: none"> <li>El DAP no ha asumido un papel suficientemente orientador, desde el punto de vista técnico, de los PDL con la participación representativa de las comunidades</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficiencia profesional para acompañar los procesos de Planeación Participativa y articularlos interdependencias dentro de la administración Municipal.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de visión a largo plazo, la administración y sus secretarías no logran fortalecer los procesos organizativos lo que las comunidades notan y pierden confianza en ellos.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>No tener una ruta de trabajo clara para su debate y concertación, dinamización, gestión, actualización, seguimiento, evaluación y control; es decir lo que le falta al propio Sistema Municipal de Planeación.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los PDL no están incorporados en un Sistema municipal de planeación y en el acuerdo 55 quedarán como planes libro que se les va a mirar la pertinencia, coherencia, legitimidad, los cuales se aprueban previo concepto Consejo Territorial de Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación con la Subdirección de información entregará la información de las Comunas y Corregimientos.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>El sistema municipal de planeación necesita un buen proceso público de información para conectarse con la ciudad, sería el escenario perfecto para hacer balance del cumplimiento del PDM en forma democrática y participativa y quitar de la discusión permanente lo relacionado con el PP en cada comuna y territorio.</li> </ul>	

Técnicamente es uno de los temas de mayor aporte en las encuestas. Lo que más preocupa es que el Departamento Administrativo de Planeación no está informado, preparado, capacitado técnicamente. Se emplea la expresión “insuficiencia profesional” y la falta de voluntad para reconocer el Sistema Municipal de Planeación y específicamente los Planes de Desarrollo Local como procesos participativos activos. También se señala como a partir de este desconocimiento se limita el proceso y desincentiva la Planeación Participativa.

### Voluntad Política – Político

<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de voluntad política para reconocer y respaldar los procesos de Planeación Participativa.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las JAL, no en todos casos, anteponen sus intereses partidistas y grupales para direccionar los PDL</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los planes no están matriculados en el plan de desarrollo municipal, así que lo que se haga no tiene ninguna materialización en la ejecución de los PDM, con lo cual se ejecuta solo la voluntad que manifieste la administración para acogerlo.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde que se creó el sistema municipal de planeación en 1996, no se ha generado ningún decreto municipal que reglamente su funcionamiento, de ahí que ni siquiera se entienda en que consiste el sistema y en relación al conocimiento de los subsistemas de planeación.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><u>La planeación local sigue sin articulación ni vinculación a la planeación municipal, restringiéndola a PLPP, lo que limita sus posibilidades de materialización.</u></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Debilidades:</u> Artículo 17 del presupuesto participativo (parágrafo 3, propuesta 055 de 2016*) Con esta frase, se viabiliza manejos políticos: La metodología puede ser más votos por x o y partido; Participación en campañas de administradores o concejales y ya con el control de la JAL queda aún más vulnerable.</li> </ul>	

\*paréntesis propio.

Frente al tema político las reflexiones de las encuestas reflejan inquietud frente a la falta de voluntad política de la administración, en generar condiciones y abrir espacios para el avance en las políticas, normativización, articulaciones, evaluaciones, seguimiento e integraciones a otras escalas de los procesos de Planeación del Desarrollo Local. Otro tema que preocupa políticamente a los encuestados es las posibilidades de que se generen prácticas poco virtuosas en cuanto la capitalización del poder de aprobación que se les entrega a las JAL.

### Gestión Económica - Económico

<ul style="list-style-type: none"> <li>El limitado crecimiento económico del país y la concentración de los beneficios que genera, han generado condiciones de pobreza en la mayoría de los colombianos, incluidos los habitantes de Medellín y participantes de los procesos, esto ha obligado a la gente a centrarse en sus necesidades básicas y no deja analizar y transformar la realidad en una amplia dimensión.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los proyectos del PDL son financiados con los recursos de PP en ocasiones, estos pocos o mínimos recursos priorizados por la comunidad son insuficientes.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>La comunidad, las administraciones y las organizaciones (JAL, JAC, ONG, OS) no está interesada en participar en la distribución de recursos fuera de PP porque desde ese ejercicio no inciden y menos pueden beneficiarse de una manera inmediata para ellos, sus organizaciones y sus dinámicas locales de participación.</li> </ul>	

Frente al tema económico los llamados de los encuestados resaltan las condiciones de pobreza de las comunidades. Señalan que esa condición ha obligado a que las comunidades se limiten a pensar cómo resolver sus necesidades básicas, en detrimento de la reflexión juiciosa en los temas de alto impacto y mediano y largo plazo, lo que se refleja en el ejercicio de priorización de PP, lo cual se presta para prácticas viciosas dentro del proceso de Presupuestación Participativa.

### Gestión de Información – Información

<ul style="list-style-type: none"> <li>En el DAP se equivoca cuando creen que solo se requiere de un proceso técnico que culmina con un documento libro y que esa es la planeación local. El proceso del PDL es más que eso.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Desinformación sobre el significado e interpretación de las herramientas como el PDL y sus alcances dentro del SMP, las comunas y la ciudad.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los PDL deben responder a diagnósticos permanentes de la realidad de los territorios. Hace falta actualizar los diagnósticos y ponerlos a conversar con los Planes.</li> </ul>	

Un tema incluido entre las encuestas es el de información, se encuentran opiniones sobre la necesidad de que el DAP se forme e informe sobre el Sistema Municipal de Planeación y los Planes de Desarrollo Local. También se hacen llamados a que desde la administración se genere información diagnóstica de manera permanente sobre estos temas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR). *Definición: Corresponsabilidad*. Recuperado de: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/corresponsabilidad.aspx>
- Alcaldía de Medellín – DAP (2011). *Planificar ciudad con visión compartida. Cartilla guía sobre el proceso participativo de formulación y seguimiento de los Planes Municipales de Desarrollo*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/Otros/Planificar%20ciudad%20con%20visi%C3%B3n%20compartida.pdf>
- Alcaldía de Medellín (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. *Medellín cuenta con vos*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://015c1d09eac1e101f2b8f37e0043f05c>
- Alcaldía de Medellín (2015). *Balance de los Planes de Desarrollo Local, desde las Comunas y Los Corregimientos*. (Editorial, N.D.).
- Alcaldía de Medellín (2015). *Una Mirada de Ciudad desde los Planes de Desarrollo Local*. "Contrato interadministrativo para la operación del evento de la presentación de 21 Planes de Desarrollo Local". Contrato N° 4600060470 de 2015. PDF (Editorial, N.D.).
- Alcaldía de Medellín (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. *Medellín, un hogar para la vida*. Recuperado de: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30\\_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf)
- Alcaldía de Medellín (2007). Acuerdo 043 de 2007, *Planeación Local y Presupuesto Participativo*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://200791099a6882e838eafa3f675a7b5f>
- Congreso de Colombia (2015). *Ley Estatutaria 1757. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62230>
- Fadanelli, Guillermo (2016). *¿Individuos en el siglo XXI?* Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=29312>
- Martín, Gerard (2012). *Medellín Tragedia y Resurrección, 1975-2012*. Editorial Planeta.