



CONCEJO DE MEDELLÍN

EL PODER ES **TÚYO**

OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas
del Concejo de Medellín

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Universidad
de Medellín
Ciencia y Libertad

UNIVERSIDAD
EAFIT[®]

Vigilada Mineducación

Contenido

Introducción	4
<i>El Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local en Medellín, un sueño compartido.</i> ..	4
1. Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo	6
2. El diagnóstico: sobre los problemas que aquejaban el Sistema Municipal de Planeación en PP y PDL	7
3. La Administración Municipal “toma las riendas”	9
3.1. El Acuerdo 28 de 2017 y el Decreto Reglamentario 0697 de 2017	9
3.2. La “Ruta Metodológica”.....	10
4. Hoy: logros y retos frente a los PDL y el PP	12
4.1 Eje de diseño y operación de los PDL y el PP.....	13
4.2. Eje de Participación Ciudadana	18
4.3. Eje de Institucionalidad	21
Conclusiones y recomendaciones	25
Bibliografía	27

Resumen

El territorio de Medellín (16 Comunas y 5 Corregimientos) cuenta con 21 planes de desarrollo locales (PDL), en los cuales sus habitantes han escrito la historia de sus territorios, diagnosticado sus problemáticas y necesidades (sociales, económicas y físicas espaciales/ambientales) y priorizado proyectos para superar estas problemáticas locales. Para financiar estos proyectos, la ciudadanía, por medio del Presupuesto Participativo (PP), cuenta con el 5% del Presupuesto Municipal de libre inversión.

El desarrollo de estos dos instrumentos (PDL y PP) se da en la ciudad en el marco del Sistema Municipal de Planeación (SMP), creado por el Acuerdo 43 de 1996. Esta valiosa estrategia no solo ha contribuido al desarrollo de la comunidad y de su territorio, también ha servido para avanzar en la construcción de solidaridad y corresponsabilidad entre sus habitantes. Sin embargo, con el transcurso de los años, la operación de éstos se ha distorsionado negativamente, reflejando dificultades tales como: negligencia, corrupción, ausencia de sistemas de monitoreo y control, entre otros (OPPCM, 2017). Ante este complejo panorama del Sistema Municipal de Planeación en materia de PDL y PP, el Alcalde Federico Gutiérrez impulsó la expedición del Acuerdo Municipal 28 de 2017 en el Concejo de Medellín, “Por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín”, reglamentado por el Decreto 0697 de 2017.

Si bien el proceso de implementación del Acuerdo 28 de 2017 en relación a los PDL y al PP se encuentra (a junio de 2018) en el 50% de avance, en tanto aún no se ha iniciado la ejecución de los proyectos, la presente micro-investigación impulsada por el Concejo de Medellín, a través del Observatorio de Políticas Públicas (OPPCM), indaga por el funcionamiento del Presupuesto Participativo en Medellín a raíz de los cambios establecidos por la nueva normatividad. Identificando para ello logros y dificultades (retos) en el proceso, y su relación frente a la institucionalidad responsable del mismo. Concluyendo que, a causa de la naturaleza compleja, diversa e innovadora de estos instrumentos, aun hoy (junio de 2018) subsisten problemas a corregir en este SMP en materia de PP y PDL.

Abstract

The territory of Medellín (16 Comunas and 5 Corregimientos) has 21 Local Development Plans (PDL in Spanish) in which its inhabitants have written the history of their territories, diagnosed their problems and needs (social, economic and physical-spatial / environmental) and prioritized projects to overcome these local problems. To finance these projects, the citizenry through the Participatory Budget (PP in Spanish) has 5% of the Municipal Budget for free investment.

The development of these two instruments (PDL and PP) occurs in the city within the framework of the Municipal Planning System (SMP in Spanish), created by the Agreement 43 of 1996. This valuable strategy has not only contributed to the development of the community and its territory, but has also served to improve the construction of solidarity and co-responsibility among its inhabitants. However, over the years the operation of these has been negatively distorted, reflecting difficulties such as: negligence, corruption, absence of monitoring and control systems, among others (OPPCM, 2017). Faced with this complex panorama of the Municipal Planning System in terms of PDL and PP, Mayor Federico Gutiérrez promoted the issuance of Municipal Agreement 28 of 2017 in the Council of Medellín, "In which the Agreement 43 of 2007 is modified and updated Municipal Planning System of the Municipality of Medellín", regulated by Decree 0697 of 2017.

Although the implementation process of Agreement 28 of 2017 in relation to the PDL and the PP is (to June 2018) at 50% of its progress, while the execution of the projects has not yet begun, the present research promoted by the Council of Medellín through the Observatory of Public Policies (OPPCM in Spanish), investigates the operation of the Participatory Budget in Medellín as a result of the changes established by the new regulations. Identifying achievements and difficulties (challenges) in the process and their relation to the institutions responsible for them. Concluding that, because of the complex, diverse and innovative nature of these instruments, even today (June 2018) there are still problems to be corrected in this SMP regarding PP and PDL.

Listado de Abreviaciones

CCCP.	Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación.
CISP.	Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli).
DAP.	Departamento Administrativo de Planeación.
DL.	Desarrollo Local.
EOT.	Esquema de Ordenamiento Territorial.
GpR.	Gestión por Resultados (metodología).
JAC.	Juntas de Acción Comunal.
JAL.	Juntas Administradoras Locales.
ONG.	Organización no gubernamental.
OPPCM.	Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín.
PBOT.	Plan Básico de Ordenamiento Territorial.
PDL.	Planes de Desarrollo Local.
PDM.	Planes de Desarrollo Municipal.
POT.	Plan de Ordenamiento Territorial.
PP.	Presupuesto Participativo.
SMEC.	Subsistema de Monitoreo, Evaluación y Control.
SMP.	Sistema Municipal de Planeación.

Introducción

El Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local en Medellín, un sueño compartido.

En el marco de las democracias modernas pareciera haber consenso sobre la importancia de la participación ciudadana para el logro de un desarrollo integral sostenible. La Constitución Política de Colombia de 1991 lo reconoce así al definir al Estado colombiano como una República democrática y participativa en la que se garantizan, entre otros, “la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 2°).

Atendiendo la relevancia de la participación ciudadana como valor axiológico democrático, Penso D’Albenzio & Cristina Teresa (s.f.) resaltan dos variables como determinantes para avanzar de manera acertada y decidida en términos de ese desarrollo integral sostenible a través de la participación: *institucionalidad y corresponsabilidad*. Así, el desarrollo integral sostenible de una nación exige una institucionalidad fortalecida que, a partir de su Constitución y sus Leyes, obre con pertinencia, logrando¹ eficiencia y eficacia en procura del bien colectivo. En este sentido, la institucionalidad (pública y privada) son la base.

Materializar la corresponsabilidad (entendida como “responsabilidad compartida”) en pro de un desarrollo colectivo², es posible si, en términos coloquiales, “todos juntos halan en la misma dirección”; de lo contrario, se puede afirmar que ni el mejor gobernante, aún con el mejor gabinete (solos), logrará

¹ A partir de un *Modelo de Desarrollo*.

² Desarrollo colectivo entendido desde las tres variables estructurales de la Planificación: social, económicos y ambiental en condiciones de sostenibilidad integral: Ley 388 de 1997, Artículo 6°, Objeto.

avanzar en la solución de los retos estructurales de una sociedad (y de una ciudad). De ahí la necesidad de la construcción de estos *sueños compartidos*³, a través de lo cual Estado y sociedad suman esfuerzos para lograr un futuro mejor.

Medellín, como una de las ciudades pioneras de Colombia en materia de participación, cuenta desde 1996 con un Sistema Municipal de Planeación (SMP)⁴, a partir del cual, desde 2007 y bajo direccionamiento conjunto entre ciudadanía y la Administración Municipal, se dotó a la ciudad con los Planes de Desarrollo Local (PDL) y el Presupuesto Participativo (PP)⁵. Instrumentos que se diseñaron como estrategias para la construcción de corresponsabilidad ciudadana, con la finalidad de impulsar la planeación participativa para el desarrollo local liderado por la comunidad.

Como reflejo de la innovación de estos instrumentos, en el año 2010 se dio en la ciudad de Medellín un encuentro internacional en torno a la planeación local del desarrollo⁶. Entre los países convocados se contó con la presencia de expertos de Brasil, Perú, Cuba, entre otros. En este evento se concluyó que Medellín lideraba con los Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo un modelo excepcionalmente valioso a nivel Latinoamericano. Se puede afirmar entonces que, en la ciudad, a través de los PDL y del PP se encontró una importante senda para el desarrollo local y la construcción de *Corresponsabilidad*.

No obstante, con el transcurso del tiempo se hicieron evidentes las dificultades en torno al Presupuesto Participativo (corrupción; ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación y control; relación conflictiva entre el PDM, los PDL y el PP; ausencia de formación ciudadana para la participación; y debilidades en la institucionalidad pública [OPPCM, 2017]). Aspectos que obstaculizaban la solución a los problemas estructurales de los territorios. Por esta razón, el Concejo de Medellín expidió el Acuerdo 28 de 2017 “Por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín”. Reglamentado por el Decreto 0697 de 2017.

La presente micro-investigación se ocupa de indagar cómo ha sido el funcionamiento del Presupuesto Participativo en Medellín tras la expedición del Acuerdo 28 de 2017 y, con ello, cuáles son los logros y dificultades (retos) que conlleva la nueva normatividad y reglamentación en materia de planeación participativa del desarrollo local. En un primer apartado se aportan breves definiciones sobre qué son los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los Planes de Desarrollo Local (PDL) y el Presupuesto Participativo (PP), con el propósito de contextualizar al lector. En un segundo capítulo se presentan a modo de diagnóstico cuáles fueron las dificultades que se presentaban, previa expedición del Acuerdo 28 de 2017, frente a estos PDL y PP. En tercer lugar, se presenta la situación actual de la planeación participativa para el desarrollo local tras la expedición de la nueva normativa, exponiendo la nueva ruta metodológica que orienta el proceso. Finalmente, el cuarto apartado refiere los logros y dificultades (retos) del proceso actual, agrupándolos en tres ejes en materia de: (a) diseño y operación; (b) participación ciudadana; y (c) en institucionalidad.

Metodológicamente, el informe se elaboró en un periodo de 2.5 meses, a partir de un estudio documental detallado de la normatividad en materia de planeación participativa del desarrollo local, lo que permitió analizar el contenido del Acuerdo 28 de 2017 y el Decreto Reglamentario 0697 de 2017 a la luz de la normativa nacional, en concordancia con las normas de rango municipal. Igualmente, se revisó la nueva normatividad con atención al diagnóstico de dificultades de los PDL y PP, que el OPPCM realizó en

³ Ese sueño, ese imaginario o ese modelo se expresa técnicamente a partir de un modelo de desarrollo socio-económico y ambiental en el Plan de Ordenamiento Territorial. Mírese Imaginario, Modelo de Ciudad, Modelo de Ocupación, Componentes del Modelo, etc.).

⁴ Creado por el Acuerdo 43 de 1996.

⁵ Acuerdo 43 de 2007.

⁶ Ver entrevista completa a Rodrigo Toro en Anexos.

2017. Partiendo de los cambios promovidos por el nuevo Acuerdo frente a los PDL y al PP, se realizaron entrevistas (estructuradas y semiestructuradas) a 14 personas directamente relacionadas con estos procesos (muestra aleatoria): Administración Municipal, Concejo de Medellín, organismos de control, ediles, líderes sociales y ciudadanía. Finalmente, como resultado del análisis de las entrevistas en el marco de lo dispuesto por el Acuerdo y de las problemáticas diagnosticadas (OPPCM, 2017), se extraen en el cuarto capítulo los logros y dificultades de la implementación de la nueva normativa.

1. Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo

¿Qué son los Planes de Desarrollo Local? ¿cómo se articulan con los Planes de Desarrollo Municipal (PDM)? y, frente a esto, ¿cuál es el papel del Presupuesto Participativo (PP)?

Los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) son el instrumento de planeación que incorpora las exigencias constitucionales y legales sobre la planeación del desarrollo de los municipios en Colombia, a la vez que incluye también como insumo el Programa de Gobierno que el alcalde electo inscribió como candidato para el respectivo período, en cumplimiento del artículo 259 de la Constitución Política y la Ley 131 de 1994. En estos PDM se incorporan las políticas públicas, la planeación local de comunas y corregimientos, la planeación sectorial y poblacional, orientado al logro de los objetivos del desarrollo humano y al uso equitativo, eficiente y eficaz de los recursos. Estos PDM están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a corto y mediano plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política y en la Ley 152 de 1994 (Acuerdo 28 de 2017, Artículo 9.1). Los PDM de los Alcaldes, en términos sociales, económicos, físico espaciales/ambientales e institucionales, se convierten en la “carta de navegación” de la ciudad para el cuatrienio, a partir de determinantes nacionales, departamentales y metropolitanos; así como también, del *modelo de ciudad* establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT, EOT o PBOT)⁸.

Por su parte, los Planes de Desarrollo Local (PDL) son instrumentos de planeación participativa local desarrollados en Medellín. Se elaboran a partir de acuerdos entre los actores del territorio para orientar, bajo un mecanismo concertado, el desarrollo de la comuna o corregimiento. Estos PDL están conformados por un diagnóstico, un componente estratégico de largo plazo (a 12 años) y un programa de ejecución de corto plazo (4 años), que lo articula al PDM (Artículo 9.6.1. Acuerdo 28 de 2017).

Hoy, Medellín cuenta con 21 PDL pertenecientes a las 16 Comunas y los 5 Corregimientos; documentos en los cuales los miembros de la comunidad, en mayor o menor grado de participación directa, o a través de sus líderes/as, escribieron la historia de sus barrios (bases importante de su identidad), diagnosticaron técnicamente (con el apoyo de la Administración Municipal) sus principales problemas y priorizaron soluciones a través de proyectos o ideas de proyectos⁹.

La gran escala que abordan los PDM de los alcaldes para la ciudad durante el cuatrienio, aun tras las avanzadas experiencias de participación ciudadana desarrolladas en Medellín¹⁰, y el rigor técnico en la

⁷ POT: Plan de Ordenamiento Territorial, EOT: Esquema de Ordenamiento Territorial, PBOT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

⁸ Los POT se formulan también bajo “la participación de todos (...)” en coherencia con este art. 2º de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁹ Estos 21 PDL tienen distintos niveles de desarrollo técnico; unos más completos que otros (Osorio, 2018).

¹⁰ Esto pese a tantas experiencias positivas en Medellín, durante la formulación y posteriores modificaciones y ajustes al POT, o durante la formulación, discusión y aprobación de los Planes de Desarrollo Municipales, tanto desde la Alcaldía como desde el Concejo, siempre se surten estos procesos de participación.

formulación bajo la metodología de Gestión por Resultados (GpR)¹¹, no alcanzan, por su dimensión, a abordar el nivel de detalle de los PDL frente a las necesidades sentidas de la comunidad en su día a día, o a avanzar en la solución de muchos de sus problemas estructurales.

El fortalecimiento comunitario logrado tras el trabajo de la Consejería Presidencial para la Paz en Medellín, a partir de 1991¹², propició la experiencia que sirvió de base para el desarrollo de los actuales PDL. Años más tarde, se establece para el cuatrienio el programa de Presupuesto Participativo¹³ (PP) en el Plan de Desarrollo Municipal de Medellín 2004-2007¹⁴. Esto conllevó a que, para el año 2006, las Comunas 1, 6 y 13 priorizaran recursos a través PP para la formulación de los primeros PDL. Posteriormente, en el año 2007, se asignaron las partidas presupuestales para que todas las Comunas y Corregimientos elaboraran sus PDL. Estas experiencias y el desarrollo de estos dos instrumentos (PDL y PP) impulsaron la actualización al Sistema Municipal de Planeación de Medellín (SMP) mediante la expedición del Acuerdo 43 de 2007. Finalmente, durante la administración Municipal del 2008-2011, las 16 Comunas y los 5 Corregimientos concluyen la fase de formulación de sus Planes de Desarrollo Local.

Así, el PP se convierte en la herramienta a través de la cual las comunidades financian sus PDL, recogiendo en estos planes las aspiraciones y necesidades de la comunidad, de modo que permita alcanzar los objetivos estratégicos del desarrollo local. Se trata entonces de un valioso ejercicio de co-creación ciudadana que permite incidir en el uso de los recursos municipales para el propio desarrollo de las comunas y corregimientos.

En Medellín, el PP dispone del 5% del presupuesto anual de libre inversión del Municipio. Para el cuatrienio 2015-2019 el PDM reservó una partida de \$665.871 millones de pesos para financiar estas iniciativas comunitarias de los PDL, priorizadas en cada comuna y corregimiento (Alcaldía de Medellín, 2016, p 475).

2. El diagnóstico: sobre los problemas que aquejaban el Sistema Municipal de Planeación en PP y PDL

Empero la intención cooperativa y participativa con la que se creó el PP, por el vasto número de programas y proyectos que incluía, el programa empezó a presentar dificultades en su desarrollo y ejecución (OPPCM, 2017). Asimismo, desde la comunidad se perdió el foco frente al beneficio colectivo y al desarrollo comunal/corregimental, convirtiéndose en mecanismo con características clientelares para favorecer con recursos de “libre destinación” del presupuesto municipal; con la participación de líderes cuestionados, incluso de bandas criminales (Bedoya, 2016; Echeverri, 2018). Esta situación afectó los principios fundamentales de corresponsabilidad e institucionalidad, alcanzando el ejercicio de Presupuesto Participativo niveles de distorsión que pronto desplazaron los criterios técnicos del

¹¹ Gestión por Resultados (GpR): García & García (2010) definieron la GpR como “una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país” (p.7).

¹² Planes de Desarrollo Zonales: Comuna 1 –no toda la comuna- liderado por Convivamos, Comuna 6 liderado por Picacho con Futuro, Comuna 9 -zona 3- liderado por Corporación Región, y Comuna 13 San Javier- liderado por Realizadores de Sueños.

¹³ La experiencia de PP ya se había desarrollado en el pasado en Medellín. Un ejemplo de esto se da durante la Administración del Alcalde Juan Gómez Martínez.

¹⁴ PDM Medellín, compromiso de toda la ciudadanía, 2004-2007. LÍNEA 1: Medellín Gobernable y Participativa, Componente: Organización y Participación Ciudadana.

pasado y a partir de los cuales se asignaban los recursos¹⁵. Así, según se evidenció en la micro-investigación sobre *Planes de Desarrollo Local*, realizada en el 2017 por el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM), cinco (5) problemas estructurales aquejaban el Sistema Municipal de Planeación de Medellín (SMP)¹⁶:

- a) Corrupción en PP.
- b) Ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación y control del SMP.
- c) Relación conflictiva entre el PDM, el PP y los PDL.
- d) Ausencia de formación ciudadana para la participación.
- e) Problemas en la institucionalidad.

Sobre estas problemáticas conviene anotar, a modo de resumen, lo siguiente:

Si bien la corrupción (a) fue denunciada de forma frecuente (tanto en las entrevistas realizadas durante la referida investigación en 2017, como durante el debate en el Concejo para la aprobación del Acuerdo 28 de 2017), no se pudo establecer evidencia (o estadísticas) frente a estos niveles de corrupción¹⁷. Únicamente se identificaron rumores reiterados que señalaban tanto a algunos líderes y lideresas, a ejecutores de programas (o proyectos) y a beneficiarios, como a la Administración Municipal. Al respecto, durante la sesión ordinaria del Concejo de Medellín del 17 de febrero de 2016, dedicada a “Analizar la problemática del Programa Presupuesto Participativo” (Concejo de Medellín, Acta 036 de 2016), el Secretario Participación Ciudadana Andrés Felipe Bedoya manifestó ante el Concejo de Medellín en pleno:

Nuestra gran apuesta, y uno de los grandes temas con los cuales el tema de PP como rumor, como realidad, está cooptado por grupos al margen de la ley, es porque no hemos generado esos elementos de transparencia en la contratación de los recursos públicos de PP. Nosotros tenemos que garantizar que la ejecución de estos recursos públicos sea de una manera transparente (...). Hoy el Concejo nos dice ‘al PP se le ha infiltrado la delincuencia. PP es para combatir el desempleo y en PP se han desviado los recursos’ (Bedoya, 2016; Concejo de Medellín, Acta 036 de 2016).

En la referida micro-investigación del OPPCM (2017) se identificó también que a través de PP se habían invertido recursos por un valor superior a 1.200.000.000'000.000¹⁸ -un billón, doscientos mil millones de pesos¹⁹. Inversión realizada sin que a la fecha exista, por parte de la Administración Municipal,

¹⁵ Llegando incluso a ser entregados estos dineros a las comunidades con lo que se denominó el *Aplausometro* (medidor de decibeles) beneficiando a los grupos que más aplaudieran (o ruido hicieran) al momento de la votación. Desconociendo las bases axiológicas y misionales del instrumento. El *Aplausometro* se empleó durante el programa Jornadas de Vida, 2002-2015.

¹⁶ Estos problemas se presentaron en la referida micro-investigación, en el apartado titulado: *Síntesis, Principales Problemáticas Identificadas en torno a los PDL* (OPPCM, 2017, p. 7).

¹⁷ En la micro-investigación del OPPCM del 2017 aparece la siguiente “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 estos rumores como hechos (Secretaría de Participación, entrevista 2017)” (p. 9).

¹⁸ Cifra que confirma el Secretario de Participación durante la sesión ordinaria del Concejo de Medellín del 17 de febrero de 2016, dedicada a “Analizar la problemática del Programa Presupuesto Participativo” (Concejo de Medellín, Acta 036 de 2016): “(...) desde PP con ese más de billón de pesos que se ha invertido, hay mucha plata que ha impactado la calidad de vida, pero otras ha sido plata que no tenido impacto” (Bedoya, 2016; Concejo de Medellín, Acta 036 de 2016).

¹⁹ según se cita en el libro *Una Mirada de Ciudad desde los Planes de Desarrollo Local*: Documento elaborado en el año 2015, y financiado con recursos del Departamento Administrativo de Planeación (DAP).

informe que indique a qué metas aportó, los niveles de avance en la ejecución de estos PDL, o la población beneficiada²⁰.

Para el año 2017, en Medellín no existía un sistema de monitoreo, evaluación y control (indicadores, línea base, metas, etc.) para el Sistema Municipal de Planeación (b), y era evidente que en muchos casos se había roto la relación entre el PP y los PDL(c); es decir, se pierde la oportunidad de impulsar el PP como instrumento de financiación de los PDL (el desarrollo local) mediante su incorrecto uso, inclinado a la satisfacción de beneficios clientelares o personales (OPPCM, 2017). A partir de estas distorsiones, se hizo evidente que este valioso proceso exigía un esfuerzo decidido por parte de la Administración Municipal en pro de formar y comunicar a la ciudadanía y a los entes de control (d), así como la necesidad de realizar ajustes en la institucionalidad municipal y comunitaria para su reorientación y fortalecimiento (e) (OPPCM, 2017).

3. La Administración Municipal “toma las riendas”.

3.1. El Acuerdo 28 de 2017 y el Decreto Reglamentario 0697 de 2017

Ante el complejo panorama que se presentaba en torno al Sistema Municipal de Planeación en materia de planeación del desarrollo local y PP (OPPCM, 2017), tanto el Alcalde Federico Gutiérrez como el Concejo de Medellín asumen responsabilidad en el Plan de Desarrollo Municipal “*Medellín cuenta con vos*”, 2016-2019. En este se comprometen a poner en marcha un “Sistema Municipal de Planeación actualizado y operando” (PDM 2016-2019, p. 94)²¹.

Bajo el liderazgo de la Secretaría de Participación Ciudadana y del Departamento Administrativo de Planeación (DAP), con la intención de modificar el Acuerdo 43 de 2007 para materializar este compromiso, la Administración Municipal radicó el Proyecto de Acuerdo 055 de 2016. El cual se sanciona como Acuerdo Municipal 28 de 2017, “Por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín”, este, a su vez, actualiza el SMP a las normas nacionales (Ley estatutaria 1757 de 2015) en materia de planeación y PP, y moderniza la estructura administrativa, estableciendo normas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los instrumentos del Sistema (Concejo de Medellín, 2017). Este Acuerdo se reglamentó a través del Decreto Reglamentario 0697 de 2017.

Frente a la voluntad del Alcalde Federico Gutiérrez, expresada a través del Secretario de Participación, Andrés Bedoya, durante la sesión ordinaria del Concejo de Medellín del 17 de febrero de 2016, dedicada a “Analizar la problemática del Programa Presupuesto Participativo” (Concejo de Medellín, Acta 036 de 2016), se comprometen ante la ciudadanía y el Concejo de Medellín aseverando:

(...) Nosotros, desde la Administración Municipal, tenemos un propósito fundamental y es que creemos en la Participación Ciudadana como parte del modelo de la transformación. (...) vamos a promover el control social, quién más que los mismos líderes, las mismas veedurías, son los que tienen que hacer el control social de los recursos del PP. Porque nosotros tenemos que garantizar que la gestión de los recursos en los territorios, esté articulada con las necesidades, y con la visión que tiene cada una de esas comunidades y esos territorios. (...) El gran problema del por qué la gente dice que la Administración no pone cuidado al tema de PP, es porque no hacemos controles efectivos en el proceso de ejecución del contrato, porque solamente por cumplir el indicador, dejamos que el contratista haga lo que él considere, y cuando les damos esa libertad, ahí es cuando llegan los que no tienen que llegar al programa de PL y PP. (...) Pero como no hacemos seguimiento porque no tenemos control, todo se convierte en un tema netamente contractual y de ejecución

²⁰ Según la indagación documental y a funcionarios realizada en la señalada investigación del 2017 (OPPCM, 2017).

²¹ Como parte del proyecto (1.2.3.1.) *Sistema Municipal de Planeación para el desarrollo sostenible, integral, planeado y participativo* (PDM 2016-2019).

para que el indicador quede en el 100%, y ustedes como comunidades queden tranquilos. (...) ¿Qué tenemos? Tenemos que revisar ajustes desde los tiempos, la revisión de los tiempos, el acompañamiento técnico, y se va a crear un Comité Técnico de Seguimiento y control a la Ejecución (Bedoya, 2016; Concejo de Medellín, Acta 036 de 2016).

Si bien con el Acuerdo 28 de 2017 y su respectiva reglamentación, la Administración Municipal buscó corregir las problemáticas del SMP, especialmente en materia de planeación del desarrollo local y PP, asignando funciones de direccionamiento y control más fuertes en cabeza de la Administración Municipal, a causa de la naturaleza compleja, diversa e innovadora de estos instrumentos, aun hoy (junio 2018) subsisten problemas.

Empero, la presente investigación exalta la relevancia que hoy tienen los PDL, así como las expectativas con las cuales los miembros de la comunidad entrevistados esperan superar los retos y poder sacar máximo provecho de estos potentes instrumentos. También se reconoce la seriedad frente a los cambios, así como la relevante oportunidad de continuar en la construcción del pacto social de corresponsabilidad entre la institucionalidad pública municipal y ciudadanía. Ante todo, se destaca de la actual Administración Municipal (2016-2019) el esfuerzo por impulsar la resignificación de los PDL, y la necesidad de reorientar el PP para su financiamiento.

3.2. La “Ruta Metodológica”

El Acuerdo 28 de 2017 estructura el SMP a partir de tres (3) Subsistemas: Articulación de la Planeación²², Organización y Formación para la Participación Ciudadana en la Planeación²³, y Seguimiento, Evaluación y Control del proceso de Planeación²⁴. En el artículo 9° del Acuerdo, bajo el título *Clasificación de los Instrumentos del Sistema*, se definen tanto los PDL como el PP²⁵, instrumentos de planificación que son transversales a los tres Subsistemas del SMP.

Ahora bien, uno de los principales cambios que introdujo el Acuerdo 28 de 2017 fue el rediseño y reformulación del procedimiento metodológico de planeación participativa del desarrollo local, estructurándolo como un proceso de fases consecutivas e interrelacionadas. Según al artículo 43 del referido Acuerdo (desarrollado por el Decreto 0697 de 2017), la “ruta metodológica” de la planeación participativa para el desarrollo local está compuesta por las siguientes fases: (1) Planeación Participativa; (2) Priorización participativa; (3) Ejecución; y (4) Seguimiento y Evaluación. Esta metodología se organiza en procura de lograr la resignificación de los PDL al ser elaborados, actualizados y ajustados por la comunidad con la orientación técnica de la Administración Municipal, y financiados a través del programa PP. Siendo éstas las pautas principales para la realización de todas las etapas del proceso. Se detallan a continuación las 4 fases de la ruta metodológica para la planeación participativa del desarrollo local:

3.2.1 Planeación Participativa

La Planeación Participativa corresponde al proceso técnico y político de construcción de acuerdos entre los actores del territorio y el Estado sobre el desarrollo local. El Decreto 0697 de 2017 establece 5 etapas para esta fase: (1) identificación del mapa de actores para la conformación del Consejo Comunal o

²² Tiene como objetivo general establecer los mecanismos de articulación del sistema a través de sus instrumentos en sus distintas escalas de actuación y temporalidades para optimizar los recursos, reconocer la diversidad y promover la coherencia del proceso planificador (artículo 13).

²³ Tiene como objetivo general, cualificar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo a través de procesos formativos, organizativos y de movilización social con el fin de lograr una participación efectiva (artículo 16)

²⁴ Su objetivo general, es de diseñar, integrar y coordinar acciones relacionadas con la evaluación y el control de la gestión y de los resultados, que comprometen a las entidades en el proceso de ejecución de los planes. La evaluación tendrá por objeto cuantificar y cualificar los logros de objetivos y metas (artículo 19).

²⁵ Artículo 9: numeral 9.3 *Instrumentos de Planeación Financiera*, 9.3.4 el *Presupuesto Participativo*. Y en el numeral 9.6 *Instrumentos de Planeación Local*, 9.6.1. *Planes de Desarrollo Local de Comunas y Corregimiento (Acuerdo 28 de 2017)*

Corregimental de Planeación (CCCP)²⁶, (2) la elección y conformación de los CCCP, (3) formulación y actualización de los PDL, (4) elaboración del Programa de Ejecución del PDL y (5) formulación anual de proyectos.

En el entendido que los PDL son un instrumento de planeación estratégica de largo plazo (a 12 años), sobre la elaboración de los Programas de Ejecución se aclara que éstos consisten en una jerarquización de las ideas de proyectos contenidas en el PDL de cada comuna y corregimiento, y se estructuran para un periodo de 4 años.

Para cada cuatrienio la Administración Municipal debe definir la metodología y los instrumentos de la consulta para la elaboración del Programa de Ejecución. Como muestra de ello, durante el actual periodo de transición (2017), los Programas de Ejecución se elaboraron a partir de la estrategia de participación llamada *Diálogos Sociales*, encuentros en los que la comunidad estableció cuáles de esos cientos de ideas de proyecto eran las que tenían prioridad en ser gestionadas.

3.2.2. Priorización participativa

La priorización participativa concerniente a la definición de los proyectos, por parte de la ciudadanía, a ser financiados con los recursos de PP, de acuerdo con el proceso de planeación del desarrollo local y en armonía con las competencias constitucionales y legales asignadas a los entes que intervienen en la priorización participativa.

Según estipula el Decreto 0697 de 2017, para la fase de Priorización Participativa se establecen 6 etapas: (1) difusión de proyectos a la ciudadanía en general, (2) elección ciudadana de proyectos a ejecutar, (3) asignación de techos presupuestales, (4) sustentación e incorporación de los Acuerdos Participativos, (5) matriz del PP e inclusión en el POAI²⁷ y (6) registro en el Banco de Proyectos.

Así, con los programas de ejecución de cada comuna y corregimiento, el DAP formula los proyectos que se presentarán posteriormente en el tarjetón de priorización. Allí, ya no se exponen ideas de proyecto, sino proyectos. No todas las ideas se formulan (aproximadamente los 20 primeros en el Programa de Ejecución). “Esa formulación tiene participación de la comunidad porque hacemos unos talleres que se llaman *Talleres de Recolección de Insumos Participativos*” (Osorio, 2018). Estos talleres son la primera etapa de difusión de proyectos a las comunidades.

Esos 20 proyectos formulados (aproximadamente) se presentan en el tarjetón (sólo los nombres de cada proyecto) y se llevan a cada comuna y corregimiento, donde los habitantes deben votar (virtual o presencialmente) priorizándolos de mayor a menor importancia. Llevándose a cabo con estas votaciones la segunda etapa de (2) elección ciudadana de proyectos a ejecutar.

De forma paralela, el DAP establece los techos presupuestales, que son las asignaciones de recursos de PP a cada comuna y corregimiento, asignando a cada proyecto que va en el tarjetón un monto de inversión. De acuerdo al techo presupuestal de cada comuna y corregimiento y según la priorización de la ciudadanía, se definen los proyectos que serán ejecutados en el año y socializan con la comunidad. Si queda algún remanente, el CCCP deberá decidir, de acuerdo a los parámetros del Decreto Reglamentario

²⁶ “Otro cambio que trae el Acuerdo es en cuanto a las formas y espacios de participación, dado que en cada comuna se creará un Consejo Comunal de Planeación. Este tendrá entre una de sus principales funciones, convocar a los ciudadanos a participar y refrendar los proyectos elegidos, garantizando que sean llevados a la etapa de ejecución. Además, tendrán autonomía para definir cómo llevar a cabo su ejercicio de participación y la metodología que utilizarán para hacer seguimiento a los proyectos. El Consejo estará integrado por representantes de diferentes sectores y grupos poblacionales, incluyendo a los ediles de la Junta Administradora Local. Se elegirá para un periodo de 4 años” (Bonilla, 2018).

²⁷ POAI: Plano Operativo Anual de Inversión de la Administración Municipal.

0697 de 2017, cómo se destinan esos recursos remanentes. Finalmente, se incluyen en el POAI y se registran en el Banco de Proyectos.

3.2.3. Ejecución

La ejecución alude a la materialización de los proyectos del PDL priorizados por la ciudadanía, el ejercicio del control social a lo público y la rendición de cuentas. De acuerdo con el Decreto 0697 de 2017, se da en una única etapa de ejecución anual de proyectos financiados con recursos de PP, de acuerdo a las normas generales de la contratación (Ley 80 de 1993), ejecución en la que deberá haber articulación institucional, así como rendición de cuentas y control social.

En esta fase el presupuesto de cada territorio se traslada a los respectivos proyectos priorizados que alcanzaron recursos, y de acuerdo al contenido de cada proyecto se empieza la ejecución, con el respectivo acompañamiento e intervención de la dependencia de la Administración a la que corresponda.

3.2.4. Seguimiento y evaluación

Esta fase se refiere al seguimiento, monitoreo, control y valoración de las diferentes fases y etapas de la planeación participativa del desarrollo local. De acuerdo al Decreto 0697 de 2017, se debe presentar cada 4 años los resultados de la evaluación de las fases del proceso de planeación del desarrollo local y PP, y anualmente un informe de los avances. Esta fase se lleva a cabo de acuerdo a lineamientos de la Administración de la reglamentación del Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control que a junio de 2018 no se ha creado. A este tema nos referiremos más abajo (*ut infra* 4.1.2.2).

4. Hoy: logros y retos frente a los PDL y el PP.

Transcurrido año y medio de vigencia del Acuerdo 28 de 2017 (desde su aprobación el 24 de abril de 2017), y con el propósito de hacer una evaluación de impacto de cómo los cambios en la normativa y en la metodología de operación ha incidido en el funcionamiento de los PDL y el PP, se realizaron una serie de entrevistas aleatorias (estructuradas y semiestructuradas) a miembros de la Administración Municipal (DAP y Secretaría de Participación Ciudadana), a los órganos de control (Concejales de Medellín, Personería, Contraloría, Veeduría -Comuna 6-) y a miembros de la ciudadanía (ediles y líderes/as)²⁸. Entrevistas que se toman como muestra aleatoria y que, si bien no reflejan la opinión absoluta de toda la ciudadanía de Medellín, si dan indicios de situaciones que se consideran importantes de atender y revisar como logros y dificultades o retos en materia de planeación participativa del desarrollo local y PP²⁹.

Si bien el proceso de implementación de esta planeación participativa para el desarrollo local se encuentra actualmente (junio 2018) en el 50% de avance, en tanto aún no se ha iniciado la ejecución de los proyectos votados (Bedoya, 2018; Osorio, 2018), se evidencia que el actual es un momento idóneo para hacer una revisión, que como alerta temprana permita identificar las falencias y debilidades en la operación de estos componentes del SMP. Es relevante esta mirada toda vez que, de no tomarse los

²⁸ Ver Anexos.

²⁹ En contraste con los hallazgos de la presente micro-investigación, el Informe Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín 2016 (Medellín Cómo Vamos, 2017) reporta que: “En 2016, el 82% de los medellinenses afirmaron conocer los resultados del PP en su barrio o comuna. De ellos, el 50% afirmaron estar satisfechos o muy satisfechos, mientras que el 23% se mostraron insatisfechos o muy insatisfechos con los resultados del PP. La calificación promedio para el total de la ciudad fue de 3,3 puntos de 5 posibles (p.94)”. Sería necesario entonces la realización de una actualización de la referida encuesta para verificar la satisfacción de los ciudadanos y la calificación que estos asignan en materia de participación ciudadana, frente a lo que compete al Presupuesto Participativo, y en general la planeación participativa del desarrollo local a la luz de la nueva normativa y ruta metodológica que integran el Acuerdo 28 de 2017 y su Decreto Reglamentario 0697 de 2017.

correctivos necesarios, podría incrementarse el proceso de deterioro frente a la credibilidad y pertinencia de estos dos instrumentos (PDL y PP), amenazando incluso su futuro.

Así, de las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas, y atendiendo a las problemáticas señaladas en el capítulo 2 “Diagnóstico” como contexto que justifica los cambios prescritos en el Acuerdo 28 de 2017 y en su Decreto Reglamentario 0697 de 2017, se concluyen los siguientes logros y dificultades (retos), agrupándolos en tres ejes: (4.1) Diseño y operación; (4.2) Participación ciudadana; e (4.3) Institucionalidad.

4.1 Eje de diseño y operación de los PDL y el PP

4.1.1. Logros en materia de diseño

Como logros en el ámbito del diseño de la planeación participativa para el desarrollo local de Medellín, se reconoce la resignificación del instrumento de planeación que son los PDL. El Acuerdo 28 de 2017 se ocupó de centrar la atención en éstos como la “carta de navegación” para el co-desarrollo³⁰ de las comunas y corregimientos. Para lo cual el nuevo Acuerdo pone el PP al servicio de los PDL, corrigiendo la desvinculación entre estos.

(...) El papel de Planeación fue resignificar la planeación del desarrollo local que misionalmente lo tenemos, pero que se estaba supeditando única y exclusivamente a tener unos PDL que no tenían ningún mecanismo de financiación, que no tenían ningún conector con la planeación del desarrollo municipal y que se quedaron esos ejercicios de planeación participativa muy interesantes, pero que en la práctica no servían para nada. Entonces era ¿cómo rescatamos esa planeación del desarrollo local? ¿Cómo conectamos esos PDL con la planeación del desarrollo municipal? Ese ha sido el papel de Planeación. (...) En ese proceso lo primero era: el papel protagónico anteriormente lo tenía el PP. Nosotros entendemos el PP como un instrumento de financiación de los PDL. ¿Qué quiere decir esto? Que, con este cambio, la relevancia, la importancia dentro del proceso lo tiene es la Planeación de Desarrollo Local, el PP (...) contribuye a financiar esos proyectos que surgen de la comunidad a través de esa construcción colectiva que se llama PDL (Osorio, 2018).

Esta resignificación de los PDL exige corregir los vicios en el funcionamiento del PP (OPPCM, 2017), definiendo sus jerarquías y estableciendo de manera clara el PP como mecanismo de financiación de los proyectos de los PDL (Decreto 0697 de 2017, artículo 24).

Entonces le damos protagonismo a la planeación de la ciudad, pero también decimos: estos instrumentos de planeación de la ciudad como lo son los PDL, deberían tener también “dientes”, deben poder realizarse, y ¿qué mejor que poner el PP al servicio de la Planeación de Desarrollo Local?, y no como estaba antes, (...). (Osorio, 2018).

Este es, sin duda, un aspecto positivo que reconocen también algunos líderes/asa y ciudadanos. Para Elkin Pérez, líder de la Comuna 1, “Lo bueno es que se le dijo a todo el mundo: aquí tiene que haber un PDL, y ese PDL es sobre la apuesta futura. Y los recursos de PP, con eso no vamos a ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal” (Pérez, 2018).

En la misma línea, la Contraloría General de Medellín identifica como primera modificación relevante introducida por el Acuerdo 28 de 2017 y el Decreto Reglamentario 0697 de 2017, el protagonismo que se asigna a los PDL, así como la responsabilidad de los habitantes de los territorios de hacer una tarea concienzuda de elaboración de los mismos:

Un primer cambio, es con relación a los proyectos priorizados, los cuales deberán estar en el Plan de Desarrollo Local y no ser solamente ideas llevadas por un grupo de personas. Esto supone una gran responsabilidad para los habitantes de cada barrio por conocer y comprender lo que está estipulado en su

³⁰ Esto no resta importancia al desarrollo de estos territorios desde los Planes de Desarrollo Municipales; instrumentos complementarios.

Plan de Desarrollo, pues serán ellos los encargados de votar por los proyectos a los cuales se les asignarán recursos (Bonilla, 2018).

4.1.2. Retos en materia de diseño y operación

Reconociendo estos logros en materia de diseño de la planeación local y PP en Medellín, es necesario también llamar la atención frente a las dificultades, que como retos de la implementación de esta nueva normativa se hicieron evidentes en las entrevistas realizadas. Estas son: 1) Las debilidades de los PDL, y 2) la ausencia de Seguimiento, Evaluación y Control en los PDL y el PP.

4.1.2.1. Retos en materia de operación de los PDL

Sobre las debilidades de los PDL los ciudadanos entrevistados destacan: problemas técnicos de formulación: metas débilmente definidas o sin definir, proyectos que no aportan al cumplimiento de objetivos superiores, ausencia de indicadores, entre otros (Quintero, 2018; Valencia, 2018). También desactualización y falta de legitimidad por parte de la ciudadanía en algunos de estos PDL.

Estas debilidades sugieren que la Administración Municipal debió haber iniciado por actualizar y fortalecer técnicamente los PDL para cada comuna y corregimiento, y no sólo complementarlos; siendo esta también la oportunidad de ampliar la participación ciudadana y garantizar conocimiento y legitimidad ciudadana de los mismos. Desde equipo de trabajo de la Concejala Daniela Maturana se expresa:

Yo tengo ahí una observación en cuanto a esos PDL porque en la discusión hablaban tanto la comunidad como la Administración sobre el cuestionamiento de esos PDL, y creo que, si no se aborda la actualización de esos PDL, todo el proceso va a perder legitimidad. Porque unos proyectos los sacaron del PDL y la comunidad dice: 'a mí no me participaron, a mí no me dijeron nada', mientras que la Administración decía que era imposible sacar proyectos de ahí porque las ideas son muy generales, y no se puede sacar un proyecto de eso. Entonces el compromiso de la Administración Municipal era hacer un acompañamiento en la actualización de esos PDL. Entonces obviamente, si no tenemos eso consolidado, y no hay un acuerdo desde la base, los proyectos van a ser un error, la campaña va a ser un error, las votaciones van a ser un error, solamente va a tener la comunidad haciéndole peso a eso (Giraldo, 2018).

En voz de la comunidad como ejemplo del estado de algunos de estos PDL, Sara Loaiza, lideresa del Corregimiento de Altavista señala:

En la Comuna 70 el PDL desde un principio no quedó bien estructurado. Fue un PDL que se realizó en muy corto tiempo, yo fui a casi todas las reuniones, (...) eran unas sesiones súper "carreriadas", con poca convocatoria, o si se convocaba para hacer un recorrido llegaban 15 o 10 personas para hacer un recorrido en una parte de la Comuna. Y cuando fuimos a mirar ya cómo había quedado el PDL, había como ítems que no correspondían en la línea en la que estaba, o el objetivo no era un objetivo, sino que era un proyecto, entonces en esta última actualización, la primera que se hizo fue de CISP, y esta última actualización la hizo ya la Administración, tengo entendido que la hizo ya directamente la Administración con Planeación. (...) se hizo una complementación, porque se identificaron que algunos proyectos o procesos no... se ajustaron algunas cosas. Entonces en lo que se hizo con CISP, quedaron proyectos que se habían eliminado en el pasado PDL (Loaiza, 2018).

CISP³¹ fue la ONG italiana contratada por la Administración Municipal 2011-2014 para homologar las diferencias entre los distintos PDL. Frente a este proceso, líderes sociales aseveran:

Lo de CISP fue parte de las molestias, esta Administración recibió todas las molestias de todas las homologaciones que hicieron porque precisamente la gente no participó en el proceso que estaba. La gente no sintió que había un nivel de participación o involucramiento de la comunidad. Fueron técnicamente elaborados pero la gente no entró a saber qué era lo que contenía eso. Y eso es parte de la dificultad que hubo

³¹ CISP "es una organización no gubernamental (ONG) fundada en Italia en 1982 y constituida formalmente en 1983, que tiene sede en Roma y trabaja en los ámbitos de la cooperación internacional en la lucha contra la exclusión social". Recuperado de: <http://developmentofpeoples.org>

en la resistencia que se dio ahorita. Porque claro, cómo le iban a hablar a la comunidad de un PDL que no hicieron. Hubo comunas como la 6, 8 y 10,13 que dijeron ‘no señor, es que el plan es lo que nosotros decimos’, se devolvieron hasta la época en la que ellos sí lo construyeron. La 6, la 8 y la 13 trabajaron con el plan antes de CISP, la ejecución presupuestal la hicieron con el plan que había antes de CISP. Dijeron que no lo reconocieron (Pérez, 2018).

En concordancia con ello el Concejal Jesús Aníbal Echeverri hace el siguiente llamado:

(...) Pero la primera pregunta es ¿quiénes los realizaron, cómo los realizaron y para qué los realizaron? Hubo unos PDL muy buenos, muy pertinentes a sus comunas y a sus necesidades, otros es para analizarlos más en detalle, y por eso es que, si usted hoy va y pregunta a la comunidad (...) “¿conoce el PDL, cuánto lo conoce?”. Si ustedes no conocen el PDL, que además quedó en el documento que hay que tener un amplio conocimiento del PDL, porque realmente lo que va a impactar el PP es sobre el PDL de esa comuna, y va a hacer grandes obras (Echeverri, 2018).

Punto que apoya la veeduría de la Comuna 6 que funge como órgano de control y vigilancia desde la ciudadanía, y para quienes “no hay garantías en la construcción del instrumento, porque el instrumento no se elabora participativamente. Una no garantía es que no se construyó participativamente” (Valencia, 2018). Situación que no sólo es atribuible, según esta veeduría, a la Administración Municipal sino también recae en la comunidad, resaltando la debilidad en la corresponsabilidad de la planeación participativa del desarrollo local. “CISP lo hizo en otras comunas, aquí no, pero nos fue igual que con CISP. ¿Cuántos líderes fueron? No fueron. Desaprovechamos la oportunidad” (Quintero, 2018).

Frente a la actualización de los PDL, el DAP y la Secretaría de Participación Ciudadana aclaran que “la complementación y la actualización obedecen a momentos y procesos diferentes” (Osorio, 2018). Así, la complementación tiene un alcance muy concreto, se hace con el propósito de mejorar la calidad de los PDL; mientras que la actualización, requiere de un mayor nivel de intervención.

La complementación que realizamos en 2017, la cual se contempló como un primer ejercicio para mejorar la calidad de los Planes de Desarrollo Local (PDL), pero con un alcance muy concreto. Fue un ejercicio que partió del análisis de los contenidos de cada plan, específicamente se revisó la coherencia entre las problemáticas establecidas en el diagnóstico y las ideas de proyecto descritas en el plan de desarrollo. Posteriormente, en caso de hallazgo de vacíos en esta revisión, se procedió a fortalecer el diagnóstico, para lo cual se llevaron a cabo talleres con representantes de los sectores o grupos poblacionales de las comunas y corregimientos comprometidos con el tema asociado al vacío diagnóstico identificado. Además, en algunas comunas y corregimientos se identificaron problemáticas contenidas en el diagnóstico del plan que no tenían asociadas ideas de proyecto, por lo que en estos casos se tuvo en cuenta la inclusión de nuevas ideas de proyecto o alternativas de solución. Como se lee, la complementación se suscribió a los contenidos del PDL (Osorio, 2018).

Sin embargo, desde el mismo Departamento Administrativo de Planeación, se reconoce la necesidad de hacer una actualización profunda y completa que intervenga el contenido de los PDL.

Fue precisamente durante el proceso de complementación que se manifestó por algunos actores de las comunas y corregimientos que era necesario hacer un ejercicio más profundo sobre temas que son muy relevantes en los territorios y no estaban contenidos en el PDL; es decir, un ejercicio con un alcance mayor al delimitado por la complementación. En este sentido, la actualización de 11 PDL que se realiza en 2018 es concebido como un proceso que logrará un mayor nivel de perfeccionamiento de los PDL, ya que sobre los temas que se identifican necesidades de revisión se hace una construcción completa en cuanto a diagnóstico (por fuentes primarias y secundarias) y componente estratégico (líneas, programas e ideas de proyecto). Dicha construcción se hará con base en una convocatoria amplia que reconocerá las dinámicas y trayectorias de participación de cada comuna o corregimiento (Osorio, 2018).

En consonancia con ello, el Secretario de Participación Ciudadana, Andrés Bedoya, afirma que la razón por la cual no se han actualizado los PDL, obedece a que:

Como se viene un ejercicio de división, de actualización de la división político-administrativa de la ciudad, entonces en este momento estamos en un *stand by*, o sea este año se iban a intervenir 10 PDL, el otro año 10, esto lo estoy contando como cuál era la propuesta, no es una realidad, para dejar listos los 21 PDL, porque el de la 6 está recién hecho. Para que cuando llegue la nueva administración tenga programa de ejecución nuevo para los 4 años, y nosotros dejar los PDL al 100, con los ajustes y con las necesidades. Pero hoy realmente estamos en un pare, en una falta real de una necesidad de tomar una decisión frente a lo que se viene, que es la división político-administrativa. Porque ya tenemos el estudio de la Universidad Nacional que nos entregó los insumos, y ya nosotros tenemos que tomar una decisión para ir al Concejo y pedir facultades, y sacar adelante eso este año. Y con base en eso, con todo lo que cambie, en 2019, hacer las actualizaciones de los PDL. (...) El próximo gobierno va a ser el que va a tener el programa de ejecución para los 4 años, va a tener los PDL actualizados, va a tener ya la claridad de que mucha gente va a participar porque entiende que lo que necesita su barrio realmente lo tiene ahí y lo puede hacer una realidad. Y ahí es importante ese tema (Bedoya, 2018).

4.1.2.2. Retos en materia de diseño y operación: Ausencia de Seguimiento, Evaluación y Control en los PDL y el PP

Reconociendo la gravedad de los reiterados rumores de corrupción entorno al PP (ver apartado 2 *ut supra*), la Administración Municipal y el Concejo de Medellín dotan al SMP de un Subsistema de Seguimiento y Evaluación y Control³², a través del Acuerdo 28 de 2017.

Ahora bien, en 2017 durante la sesión ordinaria del Concejo de Medellín del 17 de febrero de 2016, dedicada a “Analizar la problemática del Programa Presupuesto Participativo” (Concejo de Medellín, Acta 036 de 2016), el Secretario de Participación Ciudadana también se comprometió con crear un Comité Técnico de Seguimiento y Control a la Ejecución (Bedoya, 2016), exaltando la importancia del seguimiento, evaluación y control a los procesos de PP (priorización de proyectos, contratación, ejecución de obras). Esto en el entendido que solo a través de este tipo de mecanismos se puede cerrar adecuadamente el ciclo de la participación para el desarrollo local, retroalimentando los indicadores que monitorean el cumplimiento de metas de los PDL. Empero tras la implementación del Acuerdo, a la fecha (junio 2018) no existe regulación o reglamentación del Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control.

Desde el DAP Alejandro Osorio³³ confirma que durante este tiempo de implementación del Acuerdo, la atención del DAP ha estado centrada en corregir las debilidades técnicas de formulación de los PDL, y la puesta en marcha (de la mano con la Secretaría de Participación Ciudadana) de los procesos de participación para la votación de los proyectos de estos PDL. Reconoce Osorio que:

Hoy no hay Sistema de Seguimiento, Evaluación y control Consolidado, hoy tenemos ideas. (...) hoy estamos haciendo todo un rediseño de lo que es el Seguimiento y Evaluación de los PDL, a parte porque apenas en este año empezó en ejecución el PDL, (...) apenas hoy sabemos cuáles son las ideas de proyecto que se volvieron proyecto y que ya entra cada secretaría a ejecutar, ese es uno, el de los PDL aparte. (...) y también cómo articulamos con un instrumento, que es la georreferenciación de la inversión, es decir, nosotros tenemos muchas cosas, pero es recoger (...). Obviamente es aparte, pero también lo integramos con el subsistema de evaluación que administra la Secretaría de Participación Ciudadana que es la ejecución propia de cada uno de los proyectos (Osorio, 2018).

Al respecto del desarrollo el Subsistema Seguimiento y Evaluación del SMP en lo relativo a los procesos de Participación Ciudadana y al PP, la Secretaría de Participación comenta:

³² El Sistema Municipal de Planeación SMP tiene 3 subsistemas, uno es (...) el de Seguimiento y Evaluación del SMP. No solamente intervienen Secretaría de Evaluación y Control y los entes de control de acuerdo a sus competencias, sino que también el DAP, y eso lo tenemos por PDM, y es, diseñar los instrumentos de Seguimiento y Evaluación a los PDL, y esa es responsabilidad del DAP. (...) una tarea con Secretaría de Participación (Osorio, 2018).

³³ Alejandro Osorio: Unidad de Planeación del Desarrollo Local-Planeación Social y Económica del DAP.

Hoy tenemos un documento borrador³⁴ que da unos lineamientos sobre el Subsistema, es decir, qué aspectos revisa y unos procesos a seguir, un mapa de procesos, unas entradas, unas salidas de información. Digo borrador es porque todavía seguimos aterrizándolo sobre todo por ese tema de la competencia (...) Secretaría de Participación tiene a cargo es proceso, pero Participación es par del resto de las dependencias (...). Sobre todo, que la Secretaría, también en términos de competencia y funciones misionales, no da órdenes a las otras secretarías en materia de ejecución, entonces el seguimiento a la ejecución de los proyectos tiene una limitación en ese sentido. Entonces para responder tenemos un documento borrador de construcción del Subsistema, que estamos aterrizando en razón a esa necesidad de tener mucha claridad cuando vayamos a operar, y estamos sobre todo construyendo también la propuesta para el cómo, o sea, cómo logramos al menos de manera virtual que la Alcaldía de Medellín visibilice aspectos del Subsistema y eso queda para esta Administración (Montoya, 2018).

Con esto presente, la Administración Municipal, en cabeza de la Secretaría de Participación, y en cumplimiento del Artículo 53 del Decreto 0697 de 2017 (Innovación Tecnológica en la Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo), reporta estar desarrollando herramientas tecnológicas que permitan aportar a ampliar la base de la participación ciudadana en la ciudad, así como a facilitar el seguimiento y control (virtual) de los PDL, y de la ejecución de los recursos de PP.

Estamos revisando también en Desarrollo Tecnológico al interior de la Administración, es que este debe tener también un alto contenido de manejo virtual. Es decir, alojar en la página web de la Alcaldía de Medellín un micro-sitio a través del cual yo como ciudadana me pueda meter, ingresar a mi comuna, encontrar los proyectos priorizados dar me cuenta sin hacer un derecho de petición necesariamente, que va en el 30 %, en el 80 %, que le contrato es tal, que a la vez leer de una manera pedagógica un informe sobre lo que pasó con la planeación y la participación (Montoya, 2018).

MEDATA³⁵ es como esa gran sombrilla, y debajo de MEDATA está todo lo que son los datos de las obras de la ciudad. Entonces lo que hemos querido y lo que estamos tratando de lograr es integrar un micrositio DAP y Secretaría de Participación, donde estén los PDL de cada comuna y corregimiento, donde esté ese instrumento de seguimiento de esos PDL, y también el seguimiento de la ejecución de los recursos de PP, porque hay dos seguimientos, y finalmente el último nos da cuenta de cómo se van cumpliendo las metas de cada uno de esos PDL. En la medida en que yo voy a ejecutar los proyectos de inversión, ese me va diciendo cómo va el cumplimiento o la ejecución de la meta establecida en esos PDL (Osorio, 2018).

A la luz de estos hallazgos, en el apartado *ut infra* 4.3.2. del presente documento (Retos en materia de Institucionalidad), puede evidenciarse la preocupación reiterada por parte de la comunidad frente a los problemas de transparencia en algunos momentos de estos procesos; lo cual, frente a la ausencia del Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control antes señalado, multiplica la desconfianza en detrimento de la participación y la corresponsabilidad. Verbigracia la Veeduría de la Comuna 6 señala:

(...) la información es muy difícil, por lo tanto, evaluar esos planes es muy difícil, hacerles seguimientos es muy difícil, monitoreas las estrategias, los programas, los proyectos, es muy difícil. Entonces si nosotros partimos de la base de que no hay unos buenos elementos para hacer monitoreo, seguimiento, evaluación, pues ya no sabemos cómo se van desarrollando los planes. Y puede que haya inversiones que den algún resultado, pero no las conocemos, no tenemos claridad sobre ellas (Quintero, 2018).

³⁴ Al cual no fue posible acceder durante la elaboración de la presente investigación, pese a la petición expresa y reiterada a la Secretaría de Participación Ciudadana por parte del equipo del OPPCM.

³⁵ “MEDATA, una estrategia de ciudad que el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín está implementando en alianza con Ruta N. Esta estrategia permitirá contar con un portal para Medellín (en funcionamiento próximamente) que ofrecerá la posibilidad de acceder a los datos recolectados por las diferentes secretarías de la administración municipal y que se prioricen para ser abiertos, además de contar con una funcionalidad para realizar análisis de datos con visualización directa en el portal, y tener acceso a indicadores de ciudad (...)” (Ruta N Medellín, 2017).

4.2. Eje de Participación Ciudadana

4.2.1. Logros en materia de Participación Ciudadana

La resignificación que se dio a los PDL en el Acuerdo 28 de 2017 exige que la comunidad se involucre de forma directa en mayor nivel en este proceso de planeación participativa, y no exclusivamente a través de la representación de sus ediles y/o líderes y lideresas. Sobre este llamado a la participación directa de los habitantes del territorio, la Subsecretaria de Planeación Local, Ana Lucía Montoya señala:

Lo primero es que la ciudadanía que históricamente ha hecho parte de estos procesos, en algunas ocasiones, por primera vez están conociendo su PDL, es decir, están teniendo un contacto, no solamente con lo técnico de la planeación, sino también con lo que es tangible, por conocer la planeación, por conocer su PDL, y se ha generado una necesidad de movilización en torno al PDL, es decir, los PDL que hoy no cuentan con suficiente legitimidad de alguna manera han propiciado que la ciudadanía se mueva alrededor de hacer parte o de verse en ese PDL, entonces digamos que como instrumento tiene hoy un reconocimiento mayor y hace parte de la agenda ciudadana en los territorios. Lo segundo es que nosotros en algún momento cuando nos pronunciamos sobre los cambios, hablamos muchísimo de la necesidad de profundizar en la democracia. Y ese es un tema que la ciudadanía no lo maneja en el lenguaje y en el concepto tal vez, pero si se está viendo una necesidad de entenderlo y de profundizar precisamente en la teoría sobre la democracia, porque se están evidenciando también todas las prácticas de falta de cultura política, o prácticas inadecuadas en torno al ejercicio democrático (Montoya, 2018).

Resaltando este logro, el Concejal Jesús Aníbal Echeverri reconoce como positiva esa incursión ciudadana en la planeación participativa del desarrollo local y PP, sobre el que afirma que el PP “va a tener mayor margen de decisión de la comunidad, va a ser mucho más participativo, o sea, no solamente va a ser manejado por unos pocos, sino que va a tener la posibilidad de abrirse y de expandirse a todos los diferentes sitios de las comunas” (Echeverri, 2018).

Para la Contraloría General de Medellín, respecto de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación, “la comunidad tendrá la responsabilidad de elegir de manera consciente y crítica a sus representantes, entendiendo que deben ser interlocutores capaces de llevar sus propuestas e inquietudes a este espacio de participación” (Bonilla, 2018). Igualmente, hace énfasis la Contralora en que uno de los mayores retos del nuevo Acuerdo es que “la ciudadanía asuma su responsabilidad de veedora de los resultados públicos, y haga seguimiento al 95% del Presupuesto del Municipio que no hace parte del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo” (Bonilla, 2018).

Ahora bien, como se mencionó antes, en procura de ampliar la participación ciudadana a través de la planeación para el desarrollo local, la Administración Municipal viene desarrollando también herramientas tecnológicas a su servicio. Se resalta como logro de éstas la implementación de la votación virtual en los procesos de priorización; un avance en la inclusión y democratización del SMP. Sobre ello el Secretario de Participación Ciudadana Andrés Felipe Bedoya comenta:

Otra apuesta en esa resignificación, es buscar otros públicos, buscar que la participación realmente se amplíe, en buscar que el mecanismo de la participación virtual llegue a otros públicos, y que esa participación y esos otros públicos sean parte del seguimiento. No necesariamente tienen que ser líderes, no tienen necesariamente que ser unos ciudadanos activos en todos los procesos de la planeación, pero por lo menos que en la participación sean activos y hagan ese ejercicio de decidir, pero también de hacer seguimiento, también de hacer control. Y poder que, mediante todo lo que tiene que ver con la modernización del proceso de participación, logremos tener mayor cercanía, y cautivar también otro público que nunca ha participado (Bedoya, 2018).

Se señala finalmente que en el Acuerdo 28 de 2017 se redefinen las funciones de los Ediles, miembros de las Juntas Administradoras Locales (JAL), frente a los PDL y el PP. El Acuerdo hace recaer sobre éstos la responsabilidad de liderar cada una de las instancias de planeación participativa en los territorios: velando por la transparencia, promoviendo la participación y liderando los concesos,

capitaneando el desarrollo de sus comunas y corregimiento. Sobre ello la Contralora General de Medellín Patricia Bonilla, afirma: “la Junta Administradora Local -JAL- será la entidad responsable de aprobar el Plan de Desarrollo Local. De no hacerlo, por considerar que no cumple sus objetivos, será la ciudadanía quien los refrende por medio de votación” (Bonilla, 2018).

Frente a esto la lideresa Sara Loaiza refiere que “los Ediles tienen un papel fundamental en este asunto de PL y PP (...); los Ediles, esa corporación de 7 personas, tienen la capacidad para orientar ese proceso” (Loaiza, 2018). Elkin Pérez, líder de la Comuna 1, aporta que “la JAL en pleno sigue siendo la coordinadora del proceso, (...) la JAL está como parte orientadora de ese proceso” (Pérez, 2018). Sobre el papel de los Ediles, el Secretario de Participación Ciudadana de Medellín afirma:

Otro tema fundamental es entender que la planeación de los territorios se tiene que hacer, y que los actores que tienen que liderar esto son los Ediles. Yo creo que la apuesta grande de resignificar la planeación del desarrollo local y el PP, era entender el rol de las JAL. Las JAL se convirtieron o actuaban como líderes dentro del proceso, pero no como esta instancia de planeación de los territorios. Y ahí ellos tienen que resurgir y reorientar el quehacer de ellos como JAL. Los Ediles de la ciudad tienen ese propósito, o tienen que cumplir ese propósito, no lo hacían (Bedoya, 2018).

Sin embargo, estos cambios en las competencias de las JAL en materia de PDL y PP inquietan a algunos de los ediles, quienes arguyen haber perdido autonomía con el Acuerdo 28 de 2017, toda vez que se los despoja de funciones constitucionales como la formulación de los Planes de Inversión de las comunas y corregimientos. Sobre ello, Luis Carlos Piedrahita, edil de la Comuna 6 afirma:

Esta nueva propuesta con el Acuerdo 28 de 2017 y el Decreto 0697 de 2017 no recoge lo que dice la Ley, porque le quita esta posibilidad. Hoy en el Acuerdo 28 la JAL no construye el Plan de Inversiones, hoy esta Administración se lo entrega al Constituyente Primario a través de una votación, y que desconoce, con todo el respeto, esas necesidades básicas insatisfechas, en la medida en que no lo cualificamos, no lo formamos, no le contamos la realidad del territorio, sino que, en esos afanes de la Administración, la gente termina votando por lo que toda la gente ha votado: educación, cultura. Pero no tienen el cuadro claro (Piedrahita, 2018).

4.2.2. Retos en materia de Participación Ciudadana

La Escuela de Formación Ciudadana (a cargo de la Subsecretaría de Formación Ciudadana, Secretaría de Participación) como concreción del Subsistema de Participación Ciudadana del SMP, tiene como propósito superar las debilidades de la participación en torno a los procesos de planeación local y PP (por ende, también la de superar los problemas de legitimidad que se presenta en algunos PDL). Sin embargo, existen dificultades en el tema y en el desarrollo limitado que se ha podido lograr.

La Secretaría de Participación afirma haber iniciado ya un proceso de formación sobre la nueva normatividad, orientada a ediles y líderes. Sin embargo, como lo refiere el Secretario de Participación, persiste la apatía:

El tema de la formación ciudadana para nosotros es lo más complejo. Lo maneja la Subsecretaría de Formación Ciudadana, que depende de esta Secretaría. Pero depende de a quién vaya yo a formar. Entonces por ejemplo nosotros sacamos, con el Colegio Mayor hicimos y nos pensamos un Diplomado en la Gestión de lo Público de los Ediles para la participación, los hicimos por módulos. Y, en resumen, llegaron 5. Hacemos un ejercicio de “formador de formadores” para el tema comunal, de 200 van 10. Entonces qué es lo que pasa con la formación, (...) en la realidad, en la práctica, sentimos que hay un desconocimiento (...) Le preguntamos ‘¿Usted se leyó el Acuerdo, se leyó el Decreto?’ Y no, no lo han leído, entonces no saben de qué están hablando, todavía se basan en la historia (...) otro de los grandes retos hablemos del tema de la cualificación de los Consejos Comunales que creo que ahí es donde está. Ya los nuevos consejeros tienen que entender cómo va a funcionar esto (Bedoya, 2018).

Igualmente, sobre la formación y capacitación a ediles, existen molestias. Como señala Luis Carlos Piedrahita, edil de la Comuna 6:

Yo peleé el año pasado mucho con el Colegio Mayor que es el operador de la formación nuestra. Y yo le decía “pero venga, si nosotros no estamos ni siquiera nuestro propio reglamento, usted para que me va a dar a mí un diplomado en temas que nosotros ni siquiera necesitamos; venga entonces construyamos juntos lo que realmente necesitamos”. (...) insisto que la cualificación debe ser formada e informada, que cuando llegue a los territorios le digamos a la gente qué es una encuesta de calidad de vida, qué es el PDL, qué son las NBI, para que la gente empiece a entender que es que su decisión vale mucho. Entonces nosotros como ediles tendríamos que estar orientando esa formación. Pero en la formación no nos tienen en cuenta para nada.

Ahora bien, Sara Loaiza, lideresa del Corregimiento de Altavista señala que el problema es precisamente que se está dirigiendo la formación únicamente a líderes, lideresas y ediles; cuando debiere ser para todos los ciudadanos (sociedad civil, organizaciones comunitarias, ONG, proveedores y veedurías ciudadanas, entes de control, entre otros):

(...) se dan esas capacitaciones a los delegados, a veces digamos, la gente se aburre mucho, no sé si es por las metodologías, porque a veces se vuelve muy cansón, y porque a veces los delegados no adquieren esa responsabilidad, que se supone que es un asunto voluntario, pero cuando es un asunto voluntario tú te tienes que comprometer que te vas a formar para ser un buen delegado, y a veces eso no pasa. Es mi percepción (Loaiza, 2018).

De allí que la comunidad también reconozca tanto la apatía como las falencias en la formación de la ciudadanía en lo relativo a los PDL. Aspectos ambos que deben superarse a través de la Escuela de Formación Ciudadana:

Apenas están en el diseño [de la Escuela de Formación]. Precisamente en este año es parte del diseño lo de las Escuelas de Formación, ese es el proceso que se está dando. Inclusive se hizo un proceso muy fuerte de sensibilización el año pasado con toda la gente para poder entender las transformaciones que implicaba el camino anterior con este nuevo modelo. Lo que pasa es que ahí la participación es generalmente de los que siempre han participado de los procesos. Hay muy poca gente nueva que llegue. Casi no hay renovación. Entonces creo que esa es la falencia que puede tener en ese caso (Pérez, 2018)

Ante este reto de la participación para el desarrollo local, el Secretario de Participación y la Subsecretaria de Planeación Local, reconocen que se trata de una tarea compartida para concretar el principio de corresponsabilidad:

(...) nosotros consideramos que de la forma y cómo nosotros entendemos el modelo de relacionamiento con las comunidades, específicamente con los Ediles, con las JAL y con las organizaciones, es una relación muy horizontal donde entendemos que esto tiene que ser de corresponsabilidad “ustedes y nosotros”, y nunca “ni ustedes por encima de nosotros, ni nosotros por encima de ustedes” (Bedoya, 2018).

Para el Concejal de Medellín Aníbal Echeverri, “hoy PP lo conocen 140.000 personas. Eso es el colmo, que solamente 140.000 personas de 2’400.000 que tenemos en la ciudad de Medellín conozcan a dónde se va el 5% de presupuesto. Pero si vas y miras quiénes conocen el PDL, no lo conocen ni 10.000” (Echeverri, 2018).

Finalmente, según la Contraloría General de Medellín, las quejas más frecuentes que recibe este Organismo de Control en materia de Presupuesto Participativo, tienen relación con los programas de formación y capacitación: “El mayor número de quejas se presentan por presuntos incumplimientos en temas relacionados con programas de formación y capacitación, donde se esgrime el incumplimiento de las actividades, entrega de los materiales, refrigerios y falta de resultados en las actividades desarrolladas” (Bonilla, 2018).

4.3. Eje de Institucionalidad

4.3.1. Logros en materia de Institucionalidad

En este punto se resalta como logro el que el Acuerdo 28 de 2017 haya promovido institucionalizar la articulación y coordinación entre dependencias de la Administración Municipal, en función de los PDL y el PP. Tras un año y medio de la aprobación de la nueva normativa, hay unanimidad en los entrevistados frente a que, entre el DAP y la Secretaría de Participación Ciudadana, se está llevando a cabo un trabajo mancomunado en el desarrollo de lo dispuesto por el Acuerdo, haciendo esfuerzos articulados para lograr la transición a la nueva ruta metodológica. En ello coinciden ambas dependencias. El Secretario de Participación Ciudadana afirma:

¿Qué se ha logrado? Más de todo lo que se ha dicho, por lo menos empezar a lograr que el DAP y la Secretaría de Participación anden juntos, en un tema como es la Planeación del Desarrollo Local y la Presupuestación Participativa, y eso permite que el ajuste institucional de que esas dos dependencias anden juntas, logramos así, hacer una sinergia en torno a que los recursos del PP, ese 5%, realmente si le apunten a los PDL, y no sean unos recursos que estén o bien invirtiéndose en otro tipo de temas, o bien financiando otro tipo de proyectos que no tienen nada que ver con lo que se planteó y se diagnosticó en los PDL (Bedoya, 2018).

En consonancia con esto, Alejandro Osorio, como vocero de la Unidad de Planeación del Desarrollo Local de la Subdirección de Planeación Social y Económica del DAP, expresa la importancia de que la coordinación y articulación no sea sólo entre el DAP y la Secretaría de Participación Ciudadana, sino en general en toda la Administración Pública, “esto es de todas las Secretarías que ejecutan proyectos de PP” asevera Osorio (2018). Sinergia que, líderes sociales como Elkin Pérez, también reconocen:

Planeación y Participación nunca han estado tan juntos revisando conjuntamente proyectos, podrá haber interpretaciones personales, pero en general no me preocupan en relación a eso, porque creo que al revés aplaudo, y eso podría plantearlo también como un asunto interno, y es que hayan ido tan de la mano Planeación y Participación en un proceso de esos, que anteriormente creo que cada uno iba por su lado (Pérez, 2018).

4.3.2. Retos en materia de Institucionalidad

Finalmente, en materia de institucionalidad, y teniendo en cuenta el corto tiempo transcurrido en la implementación del nuevo SMP, se identifica como importante riesgo entorno a los PDL y al PP, la debilidad frente a las garantías de transparencia en las primeras fases de la ruta metodológica; por lo cual persiste la desconfianza entre algunos actores (administración, entes de control, ciudadanía).

Si bien es cierto que estas dificultades y falencias obedecen al tránsito normal de adaptación de los procesos y la transición normativa, se señalan en el presente informe dada la seriedad de sus implicaciones (poner en riesgo los PDL y el PP), toda vez que no se identifica en el transcurso de la investigación acciones para corregir estas problemáticas, por las entidades consultadas y entrevistadas.

Como se señaló arriba en el capítulo 2³⁶, aún no hay claridad frente a la creación del Subsistema de Evaluación, Seguimiento y Control, al que le competen los temas de vigilancia y transparencia que corresponde, según el artículo 21 del Acuerdo 28 de 2017, hacerse desde: (1) el DAP a los PDL³⁷ en materia de seguimiento y evaluación; (2) la Secretaría de Participación Ciudadana, Hacienda, Evaluación y Control y demás secretarías, a las inversiones a través de PP con las cuales se financiaran los PDL, como control de gestión y autocontrol; y (3) desde la Secretaría de Participación Ciudadana, a los distintos momentos de la participación. Al igual que compete a los demás actores a quienes el Acuerdo 28 de 2017 designó como (4) control político y social (Concejo de Medellín, Veedurías

³⁶ Capítulo 2. Ausencia de Seguimiento, Evaluación y Control en los PDL y el PP.

³⁷ En coherencia con los PDM y el POT.

Ciudadanas, Consejo Territorial de Planeación, juntas de vigilancia, comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, auditorías ciudadanas y demás instancias de participación ciudadanas).

Estas problemáticas se sitúan en el apartado que refiere los retos en materia de institucionalidad, toda vez que, según la revisión que se hizo del Acuerdo 28 de 2017 y su reglamentación, se previeron herramientas importantes de control del proceso en materia de vigilancia y transparencia. Desde el Decreto 0697 de 2017 (artículo 3° de los Principios), sobre la *Transparencia del proceso* se establece:

El proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo debe estar transversalizado por la transparencia y la probidad que enmarca las actuaciones públicas y la contratación estatal, por lo que se promoverá el control social en los términos del Título V de la Ley 1757 de 2015. La Secretaría de Participación Ciudadana acompañará al Consejo Municipal de Participación Ciudadana en su función de promover la elaboración de códigos de ética para el ejercicio responsable de las actividades en los distintos espacios e instancias de participación ciudadana y se desarrollarán estrategias de innovación tecnológica en la información y la comunicación que permitan ampliar la participación ciudadana y realizar los procesos de votación de forma más transparente e incluyente (Decreto 0697 de 2017, artículo 3°).

Así, es tarea de la Administración Municipal diseñar, implementar y promover las herramientas que permitan estos procesos de vigilancia, comunicación y transparencia, tanto por parte de sus dependencias como por los diferentes organismos de control: Personería, Contraloría, veedurías ciudadanas, Concejo Municipal, entre otros (artículos 19-22 del Acuerdo 28 de 2017).

Ahora bien, al haberse sorteado a la fecha (junio 2018) dos de las cuatro fases de la ruta metodológica (planeación participativa y priorización participativa), y estar por iniciar la fase de ejecución, la reiterada queja de la ciudadanía entrevistada, respecto de la transparencia, se ha referido a los procesos de elecciones de Consejeros Comunales y Corregimentales de Participación, y a las votaciones para la priorización de proyectos. Al respecto manifiestan ciudadanos y líderes:

Eso de llevarse los tarjetones y luego traer los resultados de votaciones a los días es falta de garantías (Valencia, 2018).

Ahí no hay garantías, además porque esa tabulación no se hace aquí, ni tampoco va un ciudadano veedor allá para saber que eso se va a hacer transparente. Es a puerta cerrada, es la Administración la que lo hace. No hay garantías en la votación, en el proceso de la elección de los delegados, para los votantes no hay garantías, ni siquiera para los mismos votantes, no hay garantías. Porque movilizan gente (Quintero, 2018).

Y fuera de eso, a pesar de que se hizo así y se llevaron los resultados, eso implica tener un proceso metodológico digital o algo que implica que la gente misma lo vea como transparencia, ahí mismo (...) Pero lo más grave de todo era que al final del ejercicio no sabían cuál eran los resultados, sino que se lo tenían que llevar a programar y a digitarse. Claro, tenían el recurso de la Personería que acompañaba el proceso, eso fue interesante porque se pidió que la personería acompañara todo el tiempo ese proceso como garante. La Personería siempre iba, y la personería estuvo inclusive en el momento que se hacía el conteo y esas cosas. Pero la gente decía: “pero yo también desconfío de la Personería porque es el mismo Estado”

(...) No, yo creo que para mí es muy importante que, en todo momento, en la parte metodológica implique que le entreguen resultados a la gente sobre todo por el nivel de desconfianza, y la otra, es en la votación de los proyectos. (...) La transparencia puede mejorar ahí, en eso, en la definición de proyectos, que es lo que llaman el “diálogo de saberes” para determinar la ejecución presupuestal y en la votación como tal, en las elecciones, porque ya después que hay un tarjetón con eso, el tarjetón si se comparte con la gente diciéndoles cómo quedó, pero después en la votación de los proyectos si se requiere que la gente pueda tener control sobre cómo quedó (Pérez, 2018).

La Comunicación no debe ser sólo de la campaña, también debe ser de todo el proceso. Que eso fue en lo que caímos, en que la Administración hizo un despliegue muy grande en temas de publicidad de la campaña: “venga vote”, pero no nos contó cómo se seleccionaron los proyectos cómo se conforman, qué vamos a votar, quién los escogió, de dónde salieron (Giraldo, 2018).

(...) la gente vota, pero quien termina haciendo el proyecto, aquí quien termina decidiendo, ni siquiera es el constituyente primario, es el DAP. Ellos en el Acuerdo quedaron con la facultad de evaluar y tomar decisiones (Piedrahita, 2018).

Frente a la implementación de herramientas tecnológicas para ampliar la participación, también surgen temores, como lo manifiesta la Concejala Daniela Maturana:

Yo creo que lo más importante, y que he sentido, es de pronto como alguna incomodidad en las personas en el paso de un modelo (...) de cercanía, a uno dónde queríamos ampliar el de participación, pero que la tecnología está por medio, entonces todo el tema de las votaciones obviamente se hizo presencial y virtualmente, pero la gente todavía no cree en votar virtualmente.

Yo creo que ese paso en cómo generar más confianza y de cómo decirle a la gente que el hecho de que no tenga que ir a una asamblea sigue siendo igual de poderoso e igual de importante. El nuevo proceso recoge las riendas, pero a la gente le interesa que muestren cómo las cogen (Maturana, 2018).

Las señaladas debilidades en la transparencia durante algunos de estos procesos, y su consecuente desconfianza, exigen un fortalecimiento institucional de los entes de control en cabeza de la Personería y la Contraloría (sin desconocer la necesidad de fortalecer a la comunidad, a las veedurías ciudadanas, etc.). Es en ese sentido, que desde el DAP Alejandro Osorio señala, que la principal garantía de transparencia en el proceso es la vigilancia y presencia constante de la Personería³⁸:

Siempre hemos tenido presencia de la personería, delegados de las diferentes Secretarías de la Alcandía: Secretaría General, de Evaluación y Control. Lo más importante es que eso hay que decirlo, el acompañamiento permanente de la Personería, y la Personería tiene un tema de Desarrollo Local y PP como un grupo dedicado a eso. (...) La personería ha jugado un papel muy protagónico. Incluso el año pasado nos mandaron una comunicación sobre aspectos que deberíamos mejorar, aspectos logísticos en los Diálogos Sociales. Siempre con la compañía de ellos nosotros les compartíamos a ellos toda la agenda de los Diálogos Sociales en cada una de las comunas o corregimientos donde estábamos trabajando con la presencia de ellos en su gran mayoría. Y ellos nos enviaron una solicitud y nosotros la respondimos con cosas que nos ayudan a mejorar. Entonces hay que exaltar también esa presencia que han tenido ellos antes, durante la votación y después. (...) No hay norma que haga obligatoria la participación de los Consejos en las votaciones. En el proceso planificador de la Comuna y Corregimiento sí, pero que tengan que estar en la votación no. Eso ya es un papel más de la Administración y de transparencia, y nosotros como Administración me atrevo a decir sin consultarle todavía a Planeación en la movilización que nosotros como Administración lo veríamos con muy buenos ojos, como llamamos la Personería, que nos da más tranquilidad que estén acá: que hay una dificultad por ejemplo ¿que unos stickers se dañaron? bueno vamos a firmar un acta, vamos a sacar unos stickers, ustedes están de acuerdo? En Diálogos Sociales también hay problemas, ¿cuántos Diálogos Sociales en cuántas comunas y corregimientos? (Osorio, 2018)

Esta situación es cuidadosamente tratada por la Personería de Medellín, quienes confirman estar apersonados del proceso en su acompañamiento en la garantía de los derechos de participación, especialmente en las etapas en las que participa directamente la comunidad, siendo garante, órgano de control y mediador entre la Administración y los ciudadanos:

Acompañamos todo de punta a punta. Y justamente miramos las actuaciones más álgidas que son esas votaciones, porque la gente está ahí pues y me parece que ha sido bueno, porque van 400 personas a votar por una persona. Ha habido buena participación en algunas comunas. Entonces, verificamos todo el proceso. Lo que es priorización de proyectos tratamos de acompañarlo mucho (...) Acompañamos algunos diálogos sociales, no todos. Lo que hace la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Participación, en ese proceso ya ellos solos nosotros no estamos, porque es que ellos se llevan unas ideas de proyectos para las oficinas y

³⁸ También resalta la importancia en la verificación de la transparencia de los Consejos Comunales y Corregimentales: “Yo considero que, el año pasado no teníamos los Consejos Comunales y Corregimentales de planeación. Dentro de esa transición la conformación de ese Concejo también era uno de las actividades a desarrollar, ya hoy lo tenemos. Perfectamente el mismo Consejo puede estar pendiente de los resultados de su comuna y corregimiento, eso es lo que queremos, y son las personas que se postularon para eso, son las personas que les va a preocupar la planeación en su comunidad y corregimiento. Entonces para mí, como lo hace el CTP con el PDM pro poner un ejemplo. Si ese Consejo que eligió la comunidad ya va a estar en todo, que realmente fueron elegidos para eso, para ser los... si los involucramos mucho en ese proceso” (Osorio, 2018).

lo vuelven proyectos. (...). Lo que si acompañamos es lo que involucra directamente a la comunidad, votaciones si tratamos de acompañar (Gaviria, 2018).

Empero, la Personería reconoce disponer de recursos limitados (6 personas) para cubrir la totalidad del proceso de participación en la ciudad: elecciones, priorizaciones y votaciones. Lo que, aunque ajeno a la voluntad de la Personería, hace vulnerable los proceso en materia de transparencia. Sobre este tema desde la Personería manifiesta:

Pero acompañarlo todo es muy complicado, porque por ejemplo el 6 de mayo hay votaciones, así pongamos a trabajar toda la personería para eso, es imposible, hay 73 puestos de votación que no son en la misma parte, son en diferentes partes. Entonces en la Comuna 6, 8 y 10 el 6 de mayo va a haber eso. Es imposible que nosotros lo acompañemos todo. Entonces miramos las zonas más álgidas, porque no damos abasto. Todo el equipo entiende muy bien hoy el proceso. Y yo les he dicho a todos los técnicos, que además lo hacen muy bien, es que tienen que conocer mucho la normatividad. O sea, aquí cada técnico se tiene que saber la Ley 1757, se tiene que saber el Acuerdo 28 y se tiene que saber el Decreto 0697. Pero es una cosa tan grande que no tenemos toda la gente. Todo el proceso no lo podemos acompañar. Las votaciones son el momento más sensible del proceso que exige acompañamiento de la Personería. Tanto priorización como elección de consejeros. Son los temas más álgidos. Somos 6, aquí se trabaja de domingo a domingo. En la Comuna 13 por ejemplo, el domingo están en elección de consejeros de 8am a 4pm. Los corregimientos también. Y lo que les decía, el 6 de mayo son 73 puntos, o sea, imposible (Gaviria, 2018).

Y tratamos de hacer el acompañamiento que más podamos. Somos un grupo pequeño, somos 6 en total (Morales, 2018).

Como se mencionó antes, es también papel de la Contraloría el fungir como órgano de control y seguimiento, toda vez que en la planeación local participativa y en el programa de PP, se ejecutan recursos públicos, así:

La Contraloría General de Medellín tiene como función Constitucional la vigilancia y control del manejo de los recursos públicos por parte de los administrados. En el caso específico de la planeación local y el Presupuesto Participativo de la ciudad de Medellín, estas son actividades adelantadas por la Administración Municipal, donde destinan recursos para ser desarrollados en obras o servicios que serán ejecutados en las comunidades beneficiarias; por lo tanto, dichos recursos son objeto de vigilancia por parte de este Organismo de Control [la Contraloría General de Medellín] (Bonilla, 2018).

Sin embargo, en el estado actual del proceso, al no haber iniciado la ejecución de los proyectos (a junio 2018), la Contraloría General de Medellín aún no puede intervenir en la vigilancia de los recursos, toda vez que:

Es necesario aclarar, que el proceso de planeación, discusión y priorización de los recursos definidos para la PL y PP, es responsabilidad de la Administración Municipal y de las comunidades beneficiarias: en este proceso inicial la Contraloría General de Medellín no adelanta ningún tipo de acciones, actuamos una vez los programas y proyectos inician su ejecución, y frente al desarrollo de éstos se emiten los respectivos pronunciamientos, de acuerdo a los resultados del ejercicio Auditor.³⁹ (...) Por tanto, el ejercicio Auditor se realiza de manera integral a todos los recursos públicos, y el pronunciamiento final se efectúa sobre el manejo de éstos. En ocasiones, y debido a situaciones puntuales se auditan proyectos específicos donde se encuentran priorizados recursos por parte de la comunidad, con el fin de pronunciamos sobre la manera como se adelanta el proceso en determinadas áreas y dependencias específicas (Bonilla, 2018).

³⁹ “El ejercicio Auditor se adelanta de manera integral como se vigilan los recursos públicos en general, ya que éstos siguen siendo recursos públicos y por tanto son objeto de la vigilancia del Organismo de Control; es decir, auditamos el programa, proyecto, contrato y sus resultados. En el proceso Auditor, cada uno de los contratos se analiza, se aborda desde la etapa contractual, tal como se definió por parte de la Administración el proceso de contratación, cómo se definieron los requisitos que debían cumplir, quién firma el respectivo contrato, y posteriormente se determina el cumplimiento de los objetivos propuestos desde los estudios previos y en la minuta del contrato, con el fin de establecer la forma como se logró el cumplimiento de los objetivos propuestos desde el comienzo y la manera como los recursos públicos fueron invertidos; pero ante todo se determina, si se alcanzó el impacto y mejoras propuestas desde el comienzo, en la calidad de vida de los beneficiarios de la acción estatal, verificando que lo alcanzado tenga relación con el plan de desarrollo y las metas propuestas y definidas con antelación por parte de la ciudadanía y la Administración Municipal” (Bonilla, 2018).

Conclusiones y recomendaciones

De las modificaciones al Sistema Municipal de Planeación, realizadas a través del Acuerdo Municipal 28 de 2017 reglamentado por el Decreto 0697 de 2017, se destacan en la presente micro-investigación, elaborada por el OPPCM, importantes logros en materia de planificación participativa del desarrollo local y Presupuesto Participativo, especialmente la resignificación de los PDL, y la clara definición del PP como instrumento de financiación al servicios de estos planes locales y las ideas de proyectos que albergan; y que en todo caso es concreción de las facultades exclusivas legales y constitucionales de la Administración Municipal, en materia de dirección de la planeación general del territorio. Estos dos instrumentos (PDL y PP) ofrecen una importante senda para el desarrollo participativo local que complementa los PDM, a la vez que aporta a la construcción de corresponsabilidad y solidaridad en la ciudadanía.

No obstante, también se detectan dificultades que encarnan retos a ser superados en la materia. Advierten líderes/as y comunidad entrevistada que estos PDL requieren de una revisión y ajuste profundos a ser liderada por la Administración Municipal en cabeza del DAP. Coinciden también en señalar la falta de conocimiento, legitimidad, interés y participación activa e informada por parte de la ciudadanía en la construcción y desarrollo de estos planes para cada Comuna y Corregimiento. Esto, entre otras razones, pese a que la Escuela de Formación Ciudadana, como expresión directa del Subsistema de Formación Ciudadana del SMP, fue creada como un potente mecanismo para superar estas dificultades. Obstáculos que le han impedido a éste instrumento, alcanzar, a la fecha (junio 2018), el impacto requerido.

En la misma vía, las reiteradas denuncias de corrupción entorno al PP (OPPCM, 2017) que motivaron, entre otras, la modificación al SMP, son prácticas que requieren de estrategias especiales para ser combatidas y erradicadas. Esto exige la máxima atención, tanto en la implementación de soluciones innovadoras por parte de la Administración de Medellín y los diferentes entes de Control, así como también a través de un potente sistema de monitoreo que prevenga se repitan los errores del pasado en la planificación participativa del desarrollo local.

Ahora bien, transcurrido año y medio tras la modificación del SMP (a la fecha de esta micro-investigación, junio 2018), se ha avanzado en Medellín en un 50 % de la implementación de la “nueva ruta metodológica” de la planeación participativa del desarrollo local, aproximándose la etapa de contratación y ejecución de los programas y proyectos de estos PDL, priorizados por la comunidad; fases a ser adelantadas en la presente anualidad y en 2019. Es por ello que se señala como un alto riesgo (y como alerta temprana) el que hoy no se haya diseñado e implementado aún el Subsistema de Monitoreo, Evaluación y Control (SMEC) para los diferentes procesos de los PDL y PP tal como lo exige el Acuerdo 28 de 2017.

La implementación de este SMEC requiere, a saber, que: 1) El DAP diseñe un sistema de indicadores para el proceso mediante metodología de Gestión por Resultados (GpR), y a partir de la revisión y ajuste de los PDL⁴⁰. Este componente del Subsistema permitirá medir los avances en el cumplimiento de metas y así como la evaluación de impacto (ya sea a través de recursos de PP o de otras fuentes de financiación como los PDM, Cooperación Internacional, etc.); 2) la Secretaría de Participación Ciudadana, Hacienda, demás secretarías y entes de vigilancia y control, articuladamente, deben poner en funcionamiento el componente del Subsistema que permita monitorear la adjudicación y ejecución de recursos a través de PP, garantizando la transparencia en todo el proceso. Lo cual a su vez permite retroalimentar el sistema

⁴⁰ Revisión y ajuste de los PDL a ser orientada técnicamente por el DAP, y realizado de forma consensuada por las comunidades de las Comunas y Corregimientos de la Ciudad.

de monitoreo del DAP; y 3) la Secretaría de Participación Ciudadana ponga en operación el componente del Subsistema para los distintos momentos, fases y etapas de la participación.

Todo lo anterior teniendo en cuenta que, pese al esfuerzo profesional e institucional que adelanta el (limitado) equipo humano de la Personería, se identificó que la capacidad operativa de la entidad no alcanza a cubrir la totalidad de momentos y lugares en las que el acompañamiento del ente es necesario en miras de ofrecer garantía de transparencia, a través de la cual se coadyuve a la superación de los problemas del pasado (OPPCM, 2017). Igualmente, al estar pendiente la ejecución de los proyectos de los PDL financiados con PP, la Contraloría General de Medellín no puede aún intervenir como ente de vigilancia y control fiscal, hasta que no se dé inicio a las etapas de contratación y ejecución.

Estas debilidades institucionales, así como los incorrectos procedimientos de algunos líderes/as, contratistas u operadores, funcionarios públicos, etc., sugieren que es necesario implementar en primer lugar, una Escuela de Formación en Participación que esté orientada tanto a la generalidad de los ciudadanos, como también a la población civil, los entes de control y los miembros de la Administración; escuela que sea construida y orientada de la mano con los mismos actores a quienes se dirigirá dicha formación. En segundo lugar, una veeduría independiente (por ejemplo, una que cuente con la autonomía de las Universidades) a los procesos de PP. Control externo, autónomo e independiente, que ofrezca mayores garantías y transparencia en estos procesos, y que no tenga un interés directo en los mismos.

También exige que la comunidad asuma su responsabilidad tanto en el proceso de participación directa, como también liderando veedurías ciudadanas que garanticen la transparencia y probidad en procura del beneficio general (colectivo), como materialización del fundamento axiológico de la corresponsabilidad en la planeación participativa del desarrollo local. De lo contrario, la ciudadanía de Medellín y el desarrollo local va a dejar pasar “el Papayaso” (Valencia, 2018) que estos valiosos instrumentos -PDL y PP- representan para el desarrollo local.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín. (2012). *Plan de Desarrollo “Medellín un hogar para la vida 2012-2015”*. Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf.

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 “Medellín cuenta con vos” 2016-2019*. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf

Alcaldía de Medellín (2016b). *Anteproyecto de Acuerdo. Revisión y ajuste del Sistema Municipal de Planeación. Por el cual se ajusta el Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 43 de 2007) y se establece el Acuerdo general para promover y consolidar la planeación participativa para el desarrollo del Municipio de Medellín, sus comunas y corregimientos*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/CARTILLA%20PLANEACION.pdf>.

Ayala, A. (2014). *La planeación participativa: una revisión de los enfoques sobre la planeación participativa producidos en la ciudad de Medellín en el marco del Sistema Municipal de Planeación (SMP-1996)*. Revista de Estudiantes de Ciencia Política, III, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, (pp. 21-35).

Banrepcultural. *Participación Ciudadana en la Constitución Política de 1991*. Red Cultural del Banco de la República en Colombia. Recuperado de: http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_de_Colombia_de_1991#Sentencias_de_la_Corte_Constitucional_3.

Bedoya A. F. Secretario de Participación Ciudadana de Medellín. Intervención en sesión ordinaria dedicada a «Analizar la problemática del Programa Presupuesto Participativo» del Concejo de Medellín sobre Política Pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PL y PP), 17 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ekf5VmZnio&t=6s>.

Bedoya A. F. Secretario de Participación Ciudadana de Medellín. Comunicación personal, 17 de abril de 2018.

Bonilla P. Contralora General de Medellín. Respuesta PQRSD Contraloría General de Medellín. Comunicado escrito del 17 de mayo de 2018.

Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP). Descripción, Constitución y Finalidades. Recuperado de: <http://developmentofpeoples.org/>.

Concejo Municipal de Medellín (1996). *Acuerdo N°43 de 1996. Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín*. Gaceta Oficial.

Concejo Municipal de Medellín (2007). *Acuerdo N°43 de 2007. Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos*. Gaceta Oficial.

Concejo Municipal de Medellín (2016). Acta 036 del 17 de febrero de 2016, Sesión Plenaria Ordinaria. “Analizar la problemática del Programa Presupuesto Participativo”. Recuperado de: <http://www.concejodemedellin.gov.co/sites/default/files/2018-01/Texto-del-acta-036-de-febrero-17-de-2016.pdf>

Concejo Municipal de Medellín (2017). *Acuerdo N°28 de 2017. Por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín*. Gaceta Oficial.

Echeverri J. A. Concejal de Medellín. Comunicación personal, 12 de abril de 2018.

García López, Roberto & García Moreno, Mauricio (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. 2da. Ed. BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/435?locale-attribute=es&locale-attribute=en>

Gaviria L. Profesional Observatorio de PP de la Personería de Medellín. Comunicación personal, 13 de abril de 2018.

Giraldo M. A. Equipo de apoyo técnico, Concejala de Medellín. Comunicación personal, 5 de abril de 2018.

Loaiza S. I. Líder comunitario Corregimiento Altavista. Comunicación personal, 5 de abril de 2018.

Maturana D. Concejala de Medellín. Comunicación personal, 5 de abril de 2018.

Medellín Cómo Vamos. (2017). *Informe de Análisis Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín 2017*. Recuperado de <https://www.medellincomovamos.org/>.

Mejía, J. (2015). *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín*. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad EAFIT.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2017). *Lineamientos para la realización de presupuestos participativos haciendo uso de medios electrónicos*. Recuperado de: http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8240_recurso_2.pdf

Montoya A. L. Subsecretaria de Planeación Local de Medellín. Comunicación personal, 17 de abril de 2018.

Morales S. Profesional Observatorio de PP de la Personería de Medellín. Comunicación personal, 13 de abril de 2018.

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín OPPCM. (2017). *Planes de Desarrollo Local*. Universidad EAFIT para el OPPCM.

Osorio A. Departamento Administrativo de Planeación de Medellín DAP. Comunicación personal, 13 de abril de 2018.

Penso D' Albenzio, Cristina Teresa (sin año). *Gobernanza. Corresponsabilidad e Institucionalidad para la participación*. Recuperado de: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_PensoD'Albenzio.pdf.

Pérez E. Líder comunitario Comuna 1. Comunicación personal, 4 de abril de 2018.

Piedrahita L. C. Edil JAL Comuna 6. Comunicación personal, 24 de mayo de 2018.

Quintero V. Veedor de la Veeduría Ciudadana al Plan Estratégico de la Comuna 6. Comunicación personal, 6 de abril de 2018.

Ruta N Medellín Centro de Innovación y Negocios. (2017). *MEDATA*. Recuperado de: <https://www.rutanmedellin.org/es/competencia-de-datos-medata-2017>.

Toro R. Ex subdirector de Planeación Social y Económica del DAP. Comunicación personal, 13 de abril de 2018.

Valencia S. Veedor de la Veeduría Ciudadana al Plan Estratégico de la Comuna 6. Comunicación personal, 6 de abril de 2018.

Veeduría Ciudadana al Plan Estratégico de la Comuna 6. (2018) *Fuimos Incapaces de Aprovechar el Papayaso*. Entrada de Blog del 27 de marzo de 2018. Recuperado de: <http://veeduriaplanestrategicocomuna6.blogspot.com.co/2018/03/fuimos-incapaces-de-aprovechar-el.html>.

Velásquez, F. y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.