



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



Rad No. 2015-262-004647-2



2015-10-15 14:13 - Us JQUICENO
Destino: Comision Primera
Rem/D: UNIVERSIDAD DE MEDEL
Asunto: OBSERVATORIO DE POLI

Medellin, 14 de octubre de 2015

390 - 2101 3 2 4 2 6 6

Doctora
JUANA NELLY GUEVARA HURTADO
Abogada Especializada
Comisión Primera
Concejo de Medellín

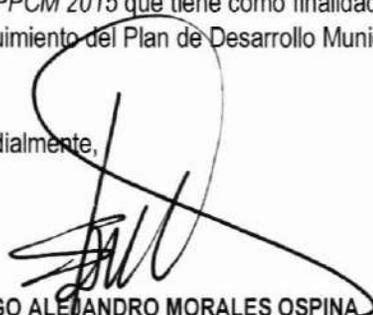
Asunto: Entrega propuesta metodológica de evaluación del Plan de Desarrollo Municipal – OPPCM 2015

Reciba un cordial saludo.

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, en su labor de generar información de tipo técnico, académico e investigativo para facilitar la toma de decisiones y cualificar el control político que realiza el Concejo Municipal, se propone para el año 2015, la construcción de una metodología de análisis y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal.

Por tal motivo, el equipo de trabajo de la Universidad de Medellín del OPPCM hace entrega formal del documento de *PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL – OPPCM 2015* que tiene como finalidad generar los criterios metodológicos que se aplicarían en el análisis y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal Vigente.

Cordialmente,


DIEGO ALEJANDRO MORALES OSPINA
Director
Centro Integral de Asesorías y Consultorías
Universidad de Medellín


HECTOR RICARDO FLÓREZ GONZÁLEZ
Coordinador
OPPCM - Universidad de Medellín

Baikdaryna E.



CONCEJO DE MEDELLÍN
EL PODER ES TUYO



PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL – OPPCM 2015

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN

1	EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO	3
2	EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	4
3	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	5
3.1	Prevalencia del interés general sobre el particular:	6
3.2	Participación ciudadana:	6
3.3	Unidad estatal y autonomía de las entidades territoriales:	7
3.4	Relación de las principales Normas que regulan el proceso de planificación territorial en particular con la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal.	8
3.5	Características del Plan de Desarrollo:	9
4	INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL	10
5	METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DESDE EL OPPCM	12
5.1	Objetivos:	15
5.2	Herramientas de evaluación:.....	15
5.3	Esquema metodológico:	16
5.4	Modelo informe por Secretaría en la etapa de ejecución del Plan de Desarrollo.....	17
	Referencias Bibliográficas:	17



UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



OPPCM
@OPPCM

oppcm.concejodemedellin.gov.co
oppcm@concejodemedellin.gov.co



CONCEJO DE MEDELLIN
EL PODER ES TUYO



INTRODUCCIÓN

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, en su labor de generar información de tipo técnico, académico e investigativo para facilitar la toma de decisiones y cualificar el control político que realiza el Concejo Municipal, se propone para el año 2015, la construcción de una metodología de análisis y seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal, los cuales son los instrumentos de planificación más representativos en la construcción del territorio, y que si bien, cada uno cuenta con un ámbito de actuación diferente, en ambos recae la labor de materializar en el municipio, el modelo estatal propuesto en el artículo primero de la constitución: "Estado Social de Derecho conformado como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales" por medio de un proceso democrático, pluralista y participativo, lo que quiere decir que debe considerar las necesidades locales, pero con la prevalencia del interés general.

De ahí la importancia de generar una visión integradora de ambos instrumentos, pues con ello se contribuye a la comprensión y construcción de territorio, desde la participación ciudadana, el control político y el gobierno. El presente documento entonces, tiene como finalidad generar los criterios metodológicos que se aplicarían en el análisis y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal Vigente.



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



OPPCM
@OPPCM

oppcm.concejodemedellin.gov.co
oppcm@concejodemedellin.gov.co

1 EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

En el marco del proceso de planificación territorial, el Plan de Desarrollo Municipal es uno de los instrumentos de mayor relevancia, ya que orienta y define los fundamentos de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para el desarrollo integral y sustentable de la entidad territorial específica, así mismo, responde a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno. El Plan de Desarrollo busca transformar la intención en acción, a partir de diagnósticos y proyecciones que permiten vislumbrar los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en ellos, de ahí se desprende la responsabilidad que este instrumento de planificación tiene sobre los impactos de la gestión pública en el territorio, de manera que cada apuesta política de un nuevo gobierno local queda inscrita en el plan y todas las decisiones en cuanto a las áreas de intervención y asignación presupuestal definirán la realidad del Municipio en el mediano y largo plazo. (DNP, 2007).

El OPPCM tiene como función, ser una herramienta técnica para el apoyo en las discusiones, debates y análisis de las temáticas más importantes de ciudad para los Concejales, es por ello que en el marco del trabajo de análisis de las políticas públicas de la ciudad y en especial la formulación, aprobación y seguimiento al Plan de Desarrollo, el Observatorio dentro de su marco de acción tiene los siguientes objetivos:

- Brindar elementos al Concejo de Medellín para la discusión del proyecto de acuerdo del Plan de Desarrollo Municipal.
- Promover la discusión y el debate en la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, coherente con los programas de gobierno, con características de prospectiva, integralidad, eficiencia económica, articulación interinstitucional, equidad, flexibilidad, evaluabilidad, participación efectiva y concertación.

Estos objetivos, buscan apoyar al Concejo de Medellín en cuanto a la representación popular que ejercen en su rol de órgano deliberante de la gestión pública local, en la toma de decisiones informadas y cualificadas a favor del bienestar colectivo, entendiendo que la planificación es un proceso cíclico y permanente en la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales del desarrollo, es una guía para mantener el rumbo y lograr los resultados de desarrollo esperados y la consolidación de la visión de futuro socialmente acordada. (DNP, 2007).





2 EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas pueden definirse como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2003). Dados los efectos inesperados de la ejecución de las políticas públicas sus resultados pueden llevar a la formulación e implementación de nuevas políticas, por lo cual la ciencia política ha considerado que estas responden a una serie de etapas que conforman un ciclo de vida así: identificación de una problemática, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

El Plan de Desarrollo como compendio de políticas públicas es entonces el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley. (DNP, 2006).

El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento de planeación conformado por las políticas públicas mas relevantes para la entidad territorial, surge como el resultado de la concertación que se realiza entre los gobernantes y la comunidad, lo cual no significa la ausencia de tensiones y conflictos, como lo explica Roth, la actividad política consiste en distribuir los valores y recursos sociales y económicos disponibles entre los grupos e individuos de una sociedad. Las intervenciones de las autoridades políticas tienden a mantener o a modificar esta distribución. Las políticas públicas son la concreción de estas intervenciones. Por lo tanto, y con más razón en sociedades muy heterogéneas y desiguales, con escasos recursos, las tensiones se concentran en las autoridades para que éstas favorezcan, a través de sus políticas públicas, a uno u otro grupo social. Por eso, es imposible que la actividad gubernamental se haga en el consenso, sin controversias ni conflictos. (Roth, 2003).



3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

La Constitución Política en su artículo 339 indica que debe elaborarse un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas, indicando también que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones y que dichos planes estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Adicionalmente, el artículo 39 de la Ley 152 de 1994, prevé seis reglas especiales, a saber: (i) el alcalde debe elaborar el plan conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato; (ii) las dependencias municipales deben prestarle el apoyo administrativo, técnico y de información necesario para elaborar el plan; (iii) el alcalde someterá a consideración del consejo de gobierno o quien haga sus veces el proyecto del Plan, sea en forma integral o por elementos o componentes; (iv) de manera simultánea a esta presentación, se debe convocar al consejo territorial de planeación; (v) el proyecto de Plan, como documento consolidado, debe presentarse a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la posesión del alcalde; y (vi) el consejo de planeación debe realizar su tarea en un tiempo máximo de un mes, contado desde la presentación anterior. Una vez cumplido el anterior procedimiento, según lo estimado en el artículo 40 de la misma Ley, el proyecto del Plan de Desarrollo debe presentarse al Concejo Municipal, dentro de los primeros cuatro meses del periodo del alcalde, para su aprobación. El Concejo deberá tramitar el proyecto en el mes siguiente a su presentación.

Es así, como se configura el Plan de Desarrollo como un instrumento de planeación a nivel nacional y territorial, en el cual se incorporan entre otros, las bases de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para el desarrollo integral y sustentable, que responden a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno, tal como lo indica la Corte Constitucional en su sentencia C-011-94 que el voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos y la posibilidad de la revocatoria del mandato, es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

Luego de conocer el origen Constitucional del debate de aprobación del contenido del Plan de Desarrollo, es necesario identificar los principios clave frente a los cuales deben promoverse las discusiones al interior de la corporación, los cuales funcionan como un filtro ante la diversidad de temas, problemáticas e intereses que se juegan en la aprobación del Plan como parte del sistema de frenos y contrapesos a escala territorial.

3.1 Prevalencia del interés general sobre el particular

En el juego de poder que se presenta en los debates de aprobación del plan, uno de los ejes transversales en conjunto con los contenidos del programa de gobierno corresponde al predominio del

interés general sobre el particular, no obstante de acuerdo con el comportamiento histórico de estos debates, se observa que sólo son considerados en la agenda asuntos que representan intereses y oportunidades particulares, dejando algunos temas fuera de la agenda, por lo cual se hace necesario analizar estos debates según lo indicado por el artículo 1 de la Constitución Política con base en la interpretación de la Corte Constitucional en la sentencia C-1056/12 en cuanto a los parámetros constitucionales que condicionan las actuaciones de los servidores públicos y particulares, así:

Pueden considerarse relevantes para el caso tres elementos característicos del texto superior de 1991, íntimamente relacionados entre sí: el primero de ellos es el principio democrático, contenido de manera concordante en el preámbulo y en el artículo 1° del texto superior, conforme al cual las decisiones públicas deben ser adoptadas según lo que convenga o interese al pueblo, que conforme al artículo 3° ibidem, es el titular de la soberanía y el origen del poder público; el segundo, la prevalencia del interés general, mencionado por el artículo 1° como uno de los elementos fundantes del Estado, y la justicia y el bien común, que conforme al artículo 133 de la Constitución, deben motivar las actuaciones de las corporaciones públicas, parámetros que en tal medida condicionan la totalidad de la actuación, tanto de los servidores públicos como de los particulares; y por último, el principio de separación de poderes, enunciado por el artículo 113 CP, y desarrollado en forma detallada especialmente por las disposiciones contenidas en los Títulos V a VIII de la misma obra, principio que según su nombre lo indica, y en directa concordancia con el anterior, busca evitar la concentración del poder y de las decisiones públicas en unos mismos sujetos, así como garantizar el mutuo control entre los servidores públicos, con el ánimo de promover, potenciar y llevar a su plenitud los valores democráticos. La importancia sin igual de estos tres elementos dentro de nuestro modelo constitucional en ningún caso podría resultar exagerada, como tampoco la íntima conexión existente entre ellos, tal como lo demuestran los amplios desarrollos que al respecto ha vertido la jurisprudencia de esta corporación. (Supersalud, 2008).

3.2 Participación ciudadana

La Constitución Política de 1991 en su artículo 2, consagra como fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Esta afirmación debe comprenderse como un modelo de toma de decisiones y un modelo de comportamiento social y político que se fundamenta en el pluralismo, el



CONCEJO DE MEDELLÍN
EL PODER ES TUYO



respeto a las diferencias, la protección de los derechos y libertades y busca proyectar la responsabilidad de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas.

También se encuentra en el artículo 103 constitucional, que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

La discusión del Plan de Desarrollo Municipal se convierte en un escenario de participación donde la ciudadanía, mediante la representación de los Concejales, incide sobre los aspectos de desarrollo en sus territorios y la atención a las problemáticas identificadas durante la etapa electoral por parte de los candidatos a la alcaldía, quienes se comprometen programáticamente a priorizar y asignar recursos para la atención y ejecución de programas y proyectos relacionados con la agenda vigente y su correspondencia con la interpretación del interés común y su incorporación mediante el debate político en el Concejo Municipal.

3.3 Unidad estatal y autonomía de las entidades territoriales

Este principio es abordado por los artículos 1, 287 y todo el capítulo tercero de la Constitución Política, es importante porque Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Como explica la Corte Constitucional en el Auto 383-10, la organización territorial del Estado colombiano se estructura a partir de dos principios fundamentales: la unidad estatal, y la autonomía de las entidades territoriales. Se trata entonces de los dos pilares fundantes que informan toda la organización y el funcionamiento del Estado, y en particular, la distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Estos dos principios se relacionan de dos modos distintos: Por un lado, existe un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad estatal, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnimoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales.

Entonces, se debe entender el principio de autonomía como aquel que se concede a las entidades territoriales, como la capacidad de gestionar sus actividades en aras a cumplir con los fines de Estado y que se deriva del principio de descentralización, no es absoluto y encuentra su límite en el principio de República Unitaria con el que se debe equilibrar.



UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



OPPCM
@OPPCM

oppcm.concejodemedellin.gov.co
oppcm@concejodemedellin.gov.co



CONCEJO DE MEDELLÍN
EL PODER ES TUYO



Por tanto, es en cumplimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales que se formula el Plan de Desarrollo, en la lógica de la planificación concebida como un proceso continuo, integral, dinámico y participativo, es la clave imprescindible para armonizar estrategias y alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos; y más aún, cuando en el marco de la Constitución Política, de sus leyes reglamentarias y de la misma modernización del Estado, es claro que, todo proceso de gestión pública territorial debe iniciar con la elaboración de un Plan de Desarrollo, instrumento que es la carta de navegación orientadora del accionar de los diferentes actores del territorio durante un periodo de gobierno, por tanto, el Plan de Desarrollo, además de reflejar el compromiso que el candidato adquirió con la ciudadanía en el programa de gobierno, de garantizar la continuidad de los programas y

proyectos estratégicos de la administración predecesora, y de considerar las iniciativas de la comunidad, debe articularse con las políticas, programas, propuestas e instrumentos de los diferentes niveles de gobierno. (DNP, 2007).

3.4 Relación de las principales Normas que regulan el proceso de planificación territorial en particular con la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal

Norma	Aspectos de formulación y aprobación del plan de desarrollo
Constitución Política	El artículo 339 precisa el contenido y el propósito del plan de desarrollo. El artículo 340, por su parte, constituye el Sistema Nacional de Planeación, y con él los consejos de planeación como instancia de participación ciudadana en el proceso.
Ley 131 de 1994	Voto Programático
Ley 152 de 1994	Establece los procedimientos para elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo conforme a las prioridades de los grupos sociales que conforman la entidad territorial y el programa de gobierno. También define los mecanismos para su armonización e interrelación con los procesos presupuestales, y las funciones de cada dependencia e instancia que participa en el proceso, enfatizando en la participación de la sociedad civil.
Decreto 111 de 1996	Elaboración De Un Plan Financiero Para La Ejecución Del Plan De Desarrollo
Leyes 358 de 1997, 617 de 2000, 795 de 2003 y 819 de 2003	Se deben incluir indicadores de solvencia, de sostenibilidad y sus proyecciones
Ley 388 de 1997	El artículo 6 complementa la planificación económica y social con la planificación física, para orientar el desarrollo del territorio, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.
Ley 1096 de 2006	El artículo 204 establece que el gobernador y el alcalde, en los primeros cuatro meses de su mandato deben elaborar un diagnóstico sobre los temas de infancia, niñez y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos, con el fin de establecer los problemas prioritarios y las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán en el plan de desarrollo para atenderlas. Así mismo, determina que el DNP y los Ministerios de la Protección Social y Educación Nacional, con la asesoría técnica del ICBF deben diseñar lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de infancia, niñez y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos. Las Asambleas y los Concejos, por su parte, deben verificar, para su aprobación, que el plan de desarrollo e inversión corresponda con los resultados del diagnóstico realizado.
Ley 134 de 1994	Ley Estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.



UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



OPPCM
@OPPCM

oppcm.concejodemedellin.gov.co
oppcm@concejodemedellin.gov.co



CONCEJO DE MEDELLÍN
EL PODER ES MUJO

Norma	Aspectos de formulación y aprobación del plan de desarrollo
Ley 136 de 1994	El trámite del proyecto de acuerdo está sujeto a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
Ley 1122 de 2007	Se deben incluir proyectos de inversión en temas de salud pública
Ley 1448 de 2011	Se deben incluir proyectos de inversión para atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.
Ley 1523 de 2012	Se deben incluir proyectos de inversión en temas de gestión de riesgo de desastres
Ley 1503 de 2011	Se deben incluir proyectos de inversión en temas de promoción y formación de hábitos, comportamientos y conductas seguras en las vías.
Ley 1753 de 2015	Armonización con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia con base en DNP 2007.

Dada la importancia de contar en el Estado con instrumentos concretos que reflejen de manera clara, coordinada y consistente las políticas económicas, sociales y ambientales que serán adoptadas por el Gobierno a nivel nacional y territorial a mediano y largo plazo, el artículo 339 de la Constitución Política estableció el Plan de Desarrollo, como la carta de navegación contentiva de los propósitos y objetivos

que debe perseguir la acción estatal, así como de una propuesta de inversiones y mecanismos requeridos para su ejecución. (DNP, 2007).

3.5 Características del Plan de Desarrollo

Uno de los escenarios donde se generan mayores encuentros entre el principio de unidad estatal y de descentralización es en el marco de la planificación territorial. En este caso, por ejemplo, es en el ámbito nacional donde se hace la definición y se construyen los lineamientos y características que debe contener un Plan de Desarrollo. Es así, como en el Departamento Nacional de Planeación se define que éstos deben:

- Responder a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno registrado por el entonces candidato a la Alcaldía o la Gobernación (**Correspondencia**).
- Mostrar con claridad cuáles son los efectos e impactos que pretende alcanzar el gobierno territorial en forma conjunta con otros niveles de gobierno (**Orientado a resultados**).
- Mostrar correlación entre las competencias, el diagnóstico, la visión, la misión, los objetivos, las metas por alcanzar y los recursos (**Coherencia**).
- Identificar, cuantificar y proponer acciones para solucionar los problemas prioritarios que afronta la entidad territorial, y tomar ventaja de los potenciales y oportunidades en las diferentes dimensiones del desarrollo (**Estratégico**).
- Considerar los ejercicios adelantados por la entidad territorial y los otros niveles de gobierno en materia de (1) visión prospectiva, (2) planes de desarrollo, y (3) políticas, programas y estrategias sectoriales, entre otros; con el fin de articular los diferentes esfuerzos, en la búsqueda de propósitos comunes de bienestar y desarrollo (**Armonización**).
- Garantizar la relación y armonía entre el diagnóstico, los objetivos, metas, programas, subprogramas, proyectos y recursos del plan de desarrollo (**Articulación**).



UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN



OPPCM
@OPPCM

oppcm.concejodemedellin.gov.co
oppcm@concejodemedellin.gov.co



CONCEJO DE MEDELLÍN
EL PODER ES TUYO



- Definir indicadores de resultado y productos que permitan realizar el seguimiento y la evaluación a la gestión adelantada por la Administración, de acuerdo con las políticas, estrategias, programas, subprogramas y metas definidos en el Plan de Desarrollo. De otra parte, debe sentar las bases de la estrategia por implementar para realizar tal seguimiento y tal evaluación, para lo cual se recomienda considerar la metodología de medición y análisis de desempeño territorial (**Evaluabilidad**).
- Contener metas realizables; es decir, que estén respaldadas con recursos legales, humanos, administrativos, tecnológicos y financieros (**Viabilidad**).

4 INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

La formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo a nivel municipal están definidos y contemplados desde la Constitución Política y se despliegan diversas Leyes que le dan alcance y forman de una manera adecuada el marco legal para el debate político y la formulación de una nueva agenda con la elección de los Alcaldes y Concejales. La planeación como posibilidad de construir una visión de futuro permite un horizonte de actuación que se materializa en el Plan de Desarrollo de las

entidades territoriales y que requiere para su eficaz implementación de la elaboración y uso permanente de diferentes instrumentos de gestión. (DNP, 2012).

Los instrumentos y sus características son abordados por el DNP en el documento de instrumentos de gestión y resultados de 2012 así: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el Presupuesto, el Plan de Acción y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC); los cuales son complementarios, interdependientes, comparten información, y se interrelacionan y articulan de forma permanente.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo, es el instrumento que sirve de referencia para que el Plan de Desarrollo sea viable financieramente porque, de manera indicativa, presenta la proyección de los recursos financieros disponibles en la entidad territorial, con perspectiva de 10 años, lo cual permite que de manera más acertada la Administración programe los pagos a sus acreedores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión. Este instrumento también se constituye en uno de los principales insumos para definir las estrategias financieras que adoptará el Municipio y que serán plasmadas en Plan de Desarrollo.

El Plan Indicativo, según lo establecido en la parte estratégica y el plan de inversiones de mediano y corto plazo del Plan de Desarrollo, permite precisar y detallar los objetivos estratégicos, las metas, los programas, subprogramas y proyectos que las administraciones públicas territoriales implementarán y ejecutarán durante el periodo constitucional de gobierno local, así como la programación anualizada en cantidad y recursos necesarios para su financiación.

El Plan Operativo Anual de Inversiones es el vínculo más claro entre el Plan de Desarrollo y el sistema presupuestal, en la medida en que es un instrumento de programación anual de los gastos de inversión del presupuesto en relación con los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y



UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



OPPCM
@OPPCM

oppcm.concejodemedellin.gov.co
oppcm@concejodemedellin.gov.co



CONCEJO DE MEDELLIN
EL PODER ES TU YO



programas, que la Administración Municipal ejecutará en una vigencia fiscal determinada (Decreto 111 de 1996, artículo 8).

Por su parte, el Presupuesto Anual se entiende como la estimación de ingresos y autorización máxima de gastos para una vigencia anual. En este sentido, contribuye a esclarecer el monto de recursos disponibles para la ejecución física de los programas, subprogramas y proyectos definidos en el Plan de Desarrollo.

El Plan de Acción determina la programación de las actividades por dependencia de la Administración, según la estrategia diseñada por ellas para ejecutar el presupuesto asignado y garantizar el cumplimiento del POAI, y con él, el del Plan Indicativo y el Plan de Desarrollo.

Finalmente, el PAC contribuye con la programación micro (mensual) de los montos máximos de gasto disponibles, según el flujo de ingresos, para la ejecución de las actividades establecidas por dependencia en el Plan de Acción con el ánimo de dar cumplimiento al Plan Indicativo.



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN

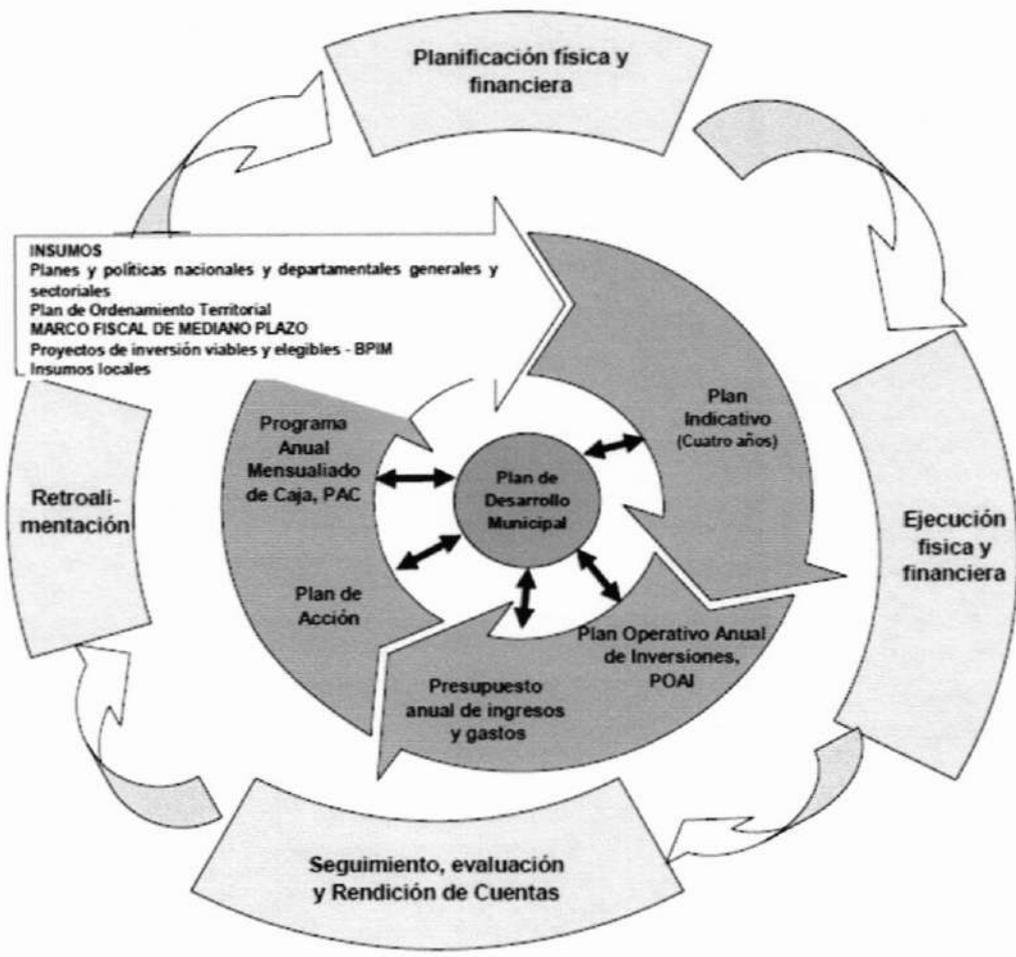


UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



OPPCM
@OPPCM

oppcm.concejodemedellin.gov.co
oppcm@concejodemedellin.gov.co



Fuente: DNP - Instrumentos de gestión y resultados 2012.

Adicionalmente, otro instrumento de gestión utilizado en el municipio de Medellín, es el presupuesto por resultados (PPR), el cual da valor agregado al presupuesto tradicional, al relacionar los indicadores de producto y resultado con el uso de los recursos asignados en los diferentes programas. Mientras que un presupuesto de inversión tradicional sólo permite a los ciudadanos y a los cuerpos colegiados mirar la información por rubros presupuestales, el PPR permite saber cuántos recursos destinaron por producto y por metas del plan.

5 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DESDE EL OPPCM

De acuerdo con Roth (2008), los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos son: comprender, comunicar y controlar. Los gobiernos deben tratar de comprender lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de la manera más acertada

Medellín, 14 de octubre de 2015

390 - 2101

Doctora
JUANA NELLY GUEVARA HURTADO
Abogada Especializada
Comisión Primera
Concejo de Medellín

Asunto: Entrega propuesta metodológica de evaluación del Plan de Desarrollo Municipal – OPPCM 2015

Reciba un cordial saludo.

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, en su labor de generar información de tipo técnico, académico e investigativo para facilitar la toma de decisiones y cualificar el control político que realiza el Concejo Municipal, se propone para el año 2015, la construcción de una metodología de análisis y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal.

Por tal motivo, el equipo de trabajo de la Universidad de Medellín del OPPCM hace entrega formal del documento de *PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL – OPPCM 2015* que tiene como finalidad generar los criterios metodológicos que se aplicarían en el análisis y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal Vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO MORALES OSPINA
Director
Centro Integral de Asesorías y Consultorías
Universidad de Medellín

HÉCTOR RICARDO FLÓREZ GONZÁLEZ
Coordinador
OPPCM - Universidad de Medellín

Balkdanyra E.

posible las acciones futuras; los regímenes políticos democráticos tienen también la obligación de comunicar para explicar, con base en una información argumentada, y dialogar con sus públicos para

conseguir el respaldo a sus acciones; y, por último, los gobiernos no pueden dejar de lado la responsabilidad de ejercer un control sobre las actividades que realizan.

Los Concejos Municipales cumplen un papel fundamental en cada una de las etapas de la gestión pública local: la planeación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación, el control y la rendición de cuentas. Su papel está orientado principalmente a velar por el cumplimiento de los fines del Estado (desarrollo, garantía de derechos y libertades fundamentales y democracia) y, particularmente, por los intereses de la población que representan. La función de control político y la función administrativa de los Concejos están implícitas en el ciclo de la gestión pública municipal. (DNP, 2011).

En la fase de la evaluación, partiendo de su concepto general, es la verificación y análisis del cumplimiento de los objetivos planteados con respecto a la economía, eficiencia y eficacia de las acciones realizadas, cuyos resultados y conclusiones deben retroalimentar el proceso para ajustar aquellos aspectos que se consideran deficientes ya sea desde la planeación o la ejecución del programa evaluado.

El concepto de evaluación de políticas públicas ha sido objeto de numerosas definiciones, sin embargo, una definición muy concreta, es la propuesta por (Ordóñez, Tadlaoui, Porras, Duarte, Hernando, Martínez 2013) en el sentido de que la evaluación de la política pública debe ser concebida como un ejercicio objetivo y constructivo, que terminará en la elaboración de un juicio sobre un programa o política específico y permitirá, a sus actores involucrados, tomar decisiones a futuro conforme a los resultados obtenidos. Definición que comparten Carlos Bueno y José Luis Osuna en su texto, al citar a Román "la aplicación sistemática de los procedimientos y técnicas cuantitativas y cualitativas de la investigación social para valorar la intervención del estado en la vida económica y social"

Como se ha indicado, el resultado de la evaluación debe generar una reflexión sobre la planeación, alcances y gestión de la política pública, atendiendo a las debilidades y concentrando los esfuerzos en la corrección de las condiciones de desequilibrio y desigualdad que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. El acompañamiento de la ciudadanía en esta etapa del ciclo permite una mejor construcción de la política e implica grandes retos tanto para el gobierno como la ciudadanía, principalmente en lo relacionado con la disposición, procesamiento y análisis de información de calidad sobre los costos y consecuencias de las decisiones y acciones que se ejecutaron en un sector determinado, por lo que esta etapa incita y califica la participación ciudadana en cuanto a la transparencia, la legitimidad y la gobernabilidad tal como lo señalan Ordóñez y otros (2013).

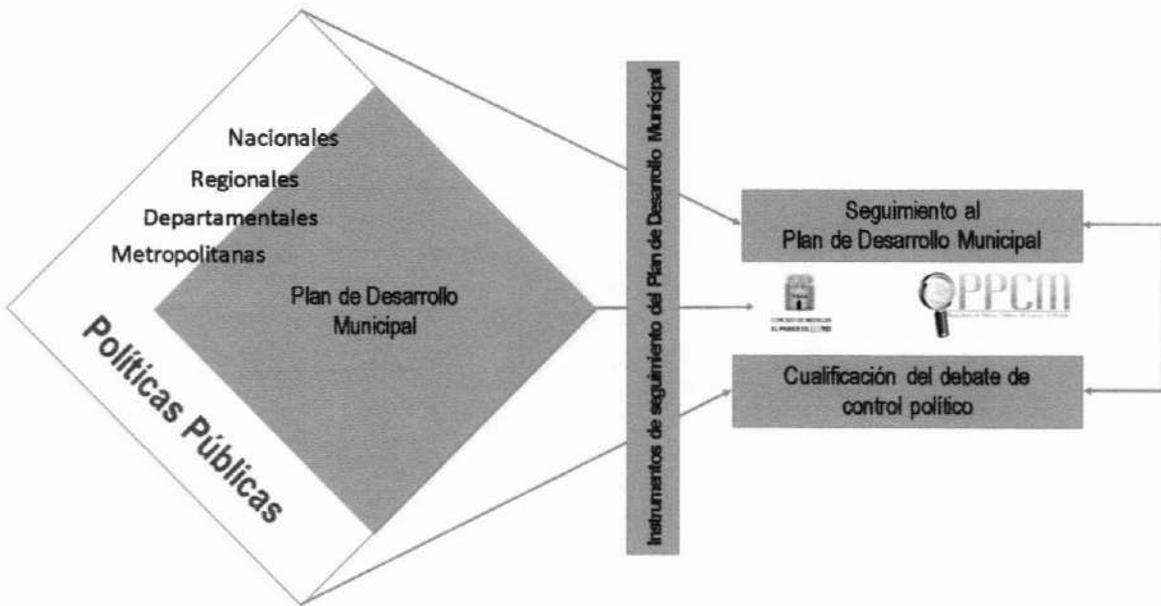
El diseño del seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas públicas debe permitir verificar el cumplimiento de la ley, los objetivos, planes, programas y proyectos, así como responder de manera detallada si los productos, resultados e impactos, corresponden con el diagnóstico y son coherentes

con las necesidades priorizadas por la ciudadanía, lo que afirmaría la legitimidad del Estado y su gestión.

Esteban Nina, aborda la etapa de la evaluación desde tres métodos: evaluación desde la consecución de los objetivos, evaluación de impacto y el cualitativo participativo, quienes

comparten las características sustentarse en una línea base, que permitirá la comparación entre "lo deseado" y "lo logrado" comparando los objetivos con los resultados, además, que por ser retrospectivos, permiten un análisis histórico del proceso, lo que contribuye a recomendaciones para el mejoramiento de la efectividad de la política

Bajo este contexto, el OPPCM, concibe el Plan de Desarrollo como un instrumento que siendo del orden municipal, concentra lineamientos del orden departamental y nacional, que confluyen en políticas públicas que deben gestionarse por parte del Alcalde dentro de su periodo de gobierno. Y que a su vez, cuenta con una serie de seguimientos en su cumplimiento a través de los instrumentos de gestión anteriormente descritos.



Fuente: Elaboración propia.

Es así, como la propuesta metodológica para el seguimiento del Plan de Desarrollo se propone a la luz de las diversas políticas públicas municipales – que resulten en cada vigencia – las cuales implican un análisis en su cumplimiento progresivo de tal forma que se pueda afirmar que el Plan de Desarrollo se viene o no ejecutando en el municipio.

Para ello, se empleará el marco de análisis que proponen los instrumentos de gestión del Plan de Desarrollo como: el Plan de Acción, Plan Indicativo, Ejecución Presupuestal, Presupuesto por resultados y Marco Fiscal de Mediano Plazo atendiendo a los siguientes interrogantes: ¿Qué información debe analizarse? ¿Cómo interviene el Concejo en el proceso de evaluación? ¿Cómo se retroalimenta la política pública de los resultados de la evaluación realizada por el Concejo de Medellín? ¿Cómo el observatorio puede fortalecer y cualificar el debate de control político en la ciudad?

5.1 Objetivos

En la etapa de formulación y aprobación

- Brindar elementos al Concejo de Medellín para la discusión del proyecto de acuerdo del Plan de Desarrollo Municipal y sus modificaciones, con respecto al cumplimiento del programa de gobierno, los programas existentes y las políticas públicas de orden nacional y departamental.
- Promover la discusión y el debate en la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal, coherente con los programas de gobierno, con características de prospectiva, integralidad, eficiencia económica, articulación interinstitucional, equidad, flexibilidad, evaluabilidad, participación efectiva y concertación.

En la etapa de ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

- Presentar información consolidada a los Concejales con respecto a los avances de la ejecución del Plan de Desarrollo con respecto a las metas alcanzadas en el plan de acción y plan indicativo, validando críticamente la eficiencia de las inversiones presentadas en el presupuesto y su ejecución.
- Presentar análisis comparativos del presupuesto por resultados con respecto al avance del Plan de Desarrollo y demás instrumentos de gestión.

5.2 Herramientas de evaluación

Evaluación Plural: Metodología a disposición del Concejo de Medellín para ejercer la evaluación y control de las iniciativas de la Administración Municipal, herramienta de evaluación, en la que se incluyen las diferentes visiones y posiciones de los actores y sectores de la ciudadanía.

Otras fuentes de Información Cualitativa: Informes e investigaciones realizadas por Observatorios, ONGs y grupos de investigación de diferentes Universidades.

Análisis cuantitativo: Permite examinar los datos de la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal de manera numérica, utilizando especialmente información estadística. Entre los elementos evaluados se encuentra la ejecución presupuestal, el establecimiento y cumplimiento de metas de cada programa por cada una de las secretarías y entes descentralizados.





Lecciones aprendidas: Desde el año 2010, el Observatorio ha llamado la atención sobre la forma como se construyen los indicadores de seguimiento al Plan de Desarrollo y la presentación de los informes presupuestales que se han convertido en un referente para el análisis y sirven de referencia para la comparación de diferentes gobiernos municipales.

5.3 Esquema metodológico

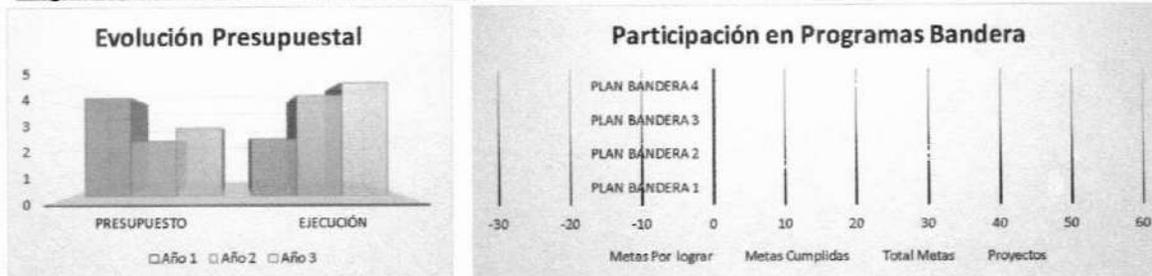


Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2012)



5.4 Modelo informe por Secretaría en la etapa de ejecución del Plan de Desarrollo

Seguimiento Plan de Desarrollo Medellín – Secretaría de XXXXXXXXXXXXXXXXX



Seguimiento Plan de Desarrollo Medellín – Top +

Proyecto	Indicador	Meta				Logro			
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Proyecto 001	Informes	4	4	4	4	3	4	6	2
Proyecto 002	Personas Capacitadas	250	300	360	400	100	200	100	600

Análisis Cuantitativo



Análisis Cualitativo



Referencias Bibliográficas:

(DNP) Departamento Nacional de Planeación. (2007). El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Bogotá.

(DNP) Departamento Nacional de Planeación. (2011). Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios. Bogotá.

(DNP) Departamento Nacional de Planeación.(2007). El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Bogotá D.C., Colombia.

(DNP) Departamento Nacional de Planeación.(2012). Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados: Marco fiscal de mediano plazo, plan indicativo, plan operativo anual de inversiones, presupuesto, plan de acción y programa anual mensualizado de caja. Bogotá D.C., Colombia.

Álzate Zuluaga, M. L., & Morales, G. R. (2015). Prensa local y agenda de gobiernos municipales. Análisis de casos en Colombia y México. (Spanish). Estudios Sociales: Revista De Investigación Científica, 23(46), 61-81.



CONCEJO DE MEDELLIN
EL PODER ES TUO



Aruguete, N. (2009). Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting. (Spanish). *Ecos De La Comunicación*, (2), 11-38.

Carreón Guillén, J., Hernández Valdés, J., & García Lirios, C. (2014). Prueba empírica de un modelo de establecimiento de agenda. (Spanish). *Acta Universitaria*, 24(3), 50-62. doi:10.15174.au.2014.598

Colombia. Congreso de la República. Ley 152 de 1994. Bogotá.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia del 21 de enero de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero (Sentencia Número C-011/94), Pág. 2. Copia tomada directamente de la página web de la corporación.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia del 6 de diciembre de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa (Sentencia Número C-1056), Pág. 3. Copia tomada directamente de la página web de la corporación.

Lugon Ceruti, A. (2013). Robert Aumann y la teoría de juegos. (Spanish). *Economía* (02544415), 36(72), 199-203.

Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista RJUAM*, N°17, 2008-1, 231-255. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/8995>

Ordoñez-Matamoros, G., Tadlaoui, S., Porras Álzate, S., García, D., Andrés, J., López, L. H. & Calderón-Pena, G. A. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas.

Roth, D., André-Noël, 2003, Una introducción para el análisis de las políticas públicas, Artículo publicado en: *Revista Cuadernos de Administración*, Universidad del Valle, n°30, pp.113-128.

Roth, D., André-Noël, 2008, Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



OPPCM
@OPPCM

oppcm.concejodemedellin.gov.co
oppcm@concejodemedellin.gov.co