

**UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN**  
**CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**MAESTRÍA EN GOBIERNO**

---



**UNIVERSIDAD DE MEDELLIN**

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO UNA HERRAMIENTA DE GESTIÓN PARA LA  
PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ PERIODO  
2012-2015**

**LEÓN MARIO BEDOYA LÓPEZ**

**ASESOR METODOLÓGICO  
GUSTAVO ADOLFO ORTEGA OLIVEROS**

Medellín, Colombia, 2015

Quiero expresar los más sinceros agradecimientos a todas las personas que hicieron posible la realización de este trabajo investigativo, en especial a mi familia por el apoyo que siempre me han brindado.

A mi esposa por apoyarme incondicionalmente durante este proceso.

A mis hijos Miguel y Mariana por el tiempo que no pude dedicarles en la realización de esta monografía, todo este esfuerzo y dedicación espero les sirva de ejemplo y estímulo, para que aprendan que cuando uno se propone un objetivo lo logra con sacrificio y trabajo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Doctor Gustavo Adolfo Ortega Oliveros, asesor del proyecto de grado, que durante el desarrollo del trabajo estuvo atento a resolver todas las dudas e inconvenientes sobre el proceso metodológico de la investigación.

A la ilustre Universidad de Medellín, por viabilizar la realización de este nuevo propósito y así permitir el cumplimiento de esta nueva meta en mi vida.

## Contenido

Resumen.....	8
Introducción .....	12
<b>1. Planeación local y presupuesto participativo .....</b>	<b>25</b>
1.1 Comunidad, participación ciudadanía democrática como componentes de la planeación local y el presupuesto participativo.....	29
1.2 La planeación y el presupuesto participativo en el marco de las políticas públicas .....	32
1.3 Enfoques, principios y conceptos que nutren la planeación y el presupuesto participativo	33
1.3.1 Enfoques integradores del Plan de Desarrollo 2012-2015 .....	33
1.3.2 Principios y conceptos de la planeación participativa.....	38
1.4 La planeación local y el presupuesto participativo en Colombia.....	40
1.5 Generalidades del control social .....	44
1.6 Aspectos normativos de planeación y presupuesto participativo .....	45
<b>2 La planeación y el presupuesto participativo caso Itagüí.....</b>	<b>51</b>
2.1 Generalidades del municipio de Itagüí .....	51
2.2 Antecedentes del paso de la planeación representativa a la planeación participativa en el nivel local .....	54
2.3 Antecedentes del sistema municipal de planeación.....	57
2.3 Evolución de la planeación local participativa y su articulación al presupuesto participativo.....	59
2.4 Seguimiento y evaluación al proceso de planeación y presupuesto participativo .....	62
<b>3 Factores institucionales que intervienen en el comportamiento y avances del presupuesto participativo en Itagüí.....</b>	<b>64</b>
3.1 Dinámicas comunitarias y administrativas .....	65
3.2 Análisis de ejecución presupuestal y financiera .....	83
3.3 Seguimiento y evaluación como factor determinante para el fortalecimiento del proceso .....	86
3.4 Análisis correlacional entre elementos que componen el sistema municipal de planeación .....	90
3.4.1 Factores institucionales: evoluciones e involuciones.....	100
3.5 Análisis de caso con relación a implementaciones normativas y metodológicas.....	105

<b>4 Propuesta de herramientas para la gestión de la planeación participativa en el municipio de Itagüí .....</b>	<b>111</b>
4.1 Estrategias.....	111
4.2 Diseño del procedimiento para la elaboración y seguimiento al presupuesto participativo, en el marco del sistema de calidad del municipio de Itagüí .....	112
<b>5 Resultados de la gestión participativa en Itagüí, a partir de la implementación de la herramienta planeación local y el presupuesto participativo .....</b>	<b>116</b>
5.1. Conclusiones .....	116
5.2. Recomendaciones.....	122
5.3. Aspectos relevantes según Avritzar y Navaro .....	123
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>129</b>

## Índice de tablas

Tabla 1: Categorías emergentes del proceso de revisión documental	21
Tabla 2: Diseño metodológico	23
Tabla 3: Avances en el marco normativo del Presupuesto participativo en el Municipio de Itagüí	47
Tabla 4: Antecedentes del Sistema Municipal de Planeación	58
Tabla 5: Análisis de resultado de indicadores producto	68
Tabla 6: Ejecución presupuestal vigencia 2004 a junio de 2015	83
Tabla 7: Análisis correlacional de lineamientos estratégicos establecidos en el Sistema Municipal de Planeación	91
Tabla 8: Matriz de fortalezas, limitaciones, oportunidades y retos	101
Tabla 9: Agenda de trabajo presupuesto participativo	109
Tabla 10: Aspectos referenciados según los planteamientos de Avritzar y Navaro	124

## **Índice de anexos**

ANEXO 1: Recolección y sistematización de información fuentes primarias

ANEXO 2: Recolección y Sistematización de información actores institucionales

ANEXO 3: Análisis correlacional lineamientos estratégicos

ANEXO 4: Análisis indicadores Plan de Desarrollo Unidos Hacemos el Cambio 2012-2015

## Resumen

Para la presente investigación el presupuesto participativo es asumido como un mecanismo de participación ciudadana que tiene como horizonte el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de un territorio específico, espacio de deliberación y concertación, en el que participan diversos sectores sociales, gremiales, académicos, culturales y representantes de los gobiernos locales para la definición de programas y proyectos y la asignación de los correspondientes recursos para el desarrollo local.

Según García, Domínguez, (2005) en Colombia las implementaciones del Presupuesto participativo han coadyuvado con objetivos de desarrollo del milenio, políticas pública, con el desarrollo local; arrojando impactos según las particularidades de contexto, progresos, perfeccionamientos, dificultades o estancamientos.

Para el caso del presupuesto participativo en Itagüí, como una de las herramientas para la gestión pública de la sociedad civil organizada, se identifica que se ha apalancado en formulaciones estratégicas y financieras del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015.

Si bien el cumplimiento de metas de Plan de Desarrollo para la vigencia 2015, superan el 90% de las planteadas, no se evidencian los resultados esperados respecto a indicadores y metas que propenden por la democratización de la planeación para el desarrollo local a través de ejercicios de planeación local y presupuesto participativo, lo que deja sentado un margen de ineficacia en la gestión y ejecución del proyecto, y en el imaginario colectivo una percepción de deuda con las organizaciones sociales, comunitarias y comunales.

Se buscará por tanto, interpretar características del comportamiento sobre el proceso en el último periodo de gobierno 2012-2015, los avances y aprendizajes obtenidos localmente para el aprovechamiento de la herramienta para la gestión pública del desarrollo en el municipio de Itagüí; a partir de contrastación y análisis de los lineamientos estratégicos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Itagüí “Unidos Hacemos el Cambio 2012 -2015”, y las evaluaciones de los indicadores de producto del plan indicativo con corte a junio 30 de 2015.

La investigación se apoyó en revisión documental, permitió obtener como conclusiones principales las siguientes: La falta de continuidad en los proceso de planeación participativa generan retrocesos y profundidad en brechas de comunicación y participación comunitaria en los asuntos de interés público. El plan de desarrollo municipal, si bien, ha garantizado el cumplimiento del marco legal e institucional para fortalecer la democracia participativa, no logra aún favorecer procesos vinculantes que potencien la capacidad de la comunidad y de las instancias de control, para incidir en las decisiones de gobierno y en las ejecuciones presupuestales relacionadas con el presupuesto participativo, incidiendo, en que el modelo de gestión pública participativa de Itagüí se encuentre en proceso de transición de la planeación representativa a la participativa.

**PALABRAS CLAVES:** Planeación participativa, inclusión social, presupuesto participativo y control social.

Clasificación JEL: H53 - Gasto público de la administración y programas de bienestar.

## SUMMARY

For the present investigation the participatory budget is adopted as a mechanism for citizen participation that has the horizon the improvement of living conditions of the population of a specific territory , space for deliberation and consensus , with the participation of various social sectors , unions, academic, cultural and representatives of local governments for the definition of programs and projects and the allocation of the resources for local development

According to Garcia Dominguez (2005 ) in Colombia participatory budget implementations have helped with Millennium Development Goals , public policies with local development; throwing impacts according to the particularities of context, progress , improvements, difficulties or stagnation .

In the case of participatory budgeting in Itagui, as one of the tools for governance of organized civil society , it is identified that has leveraged strategic and financial formulations Municipal Development Plan 2012-2015 .

While accomplishing goals of the Development Plan for the term 2015 , over 90 % of the questions , the expected results do not show respect to indicators and targets which promote the democratization of planning for local development through exercises participatory local planning and budget , leaving a margin of sitting ineffective management and project implementation, and in the collective imagination a perception of debt with social , community and community organizations.

It will seek therefore interpret behavioral characteristics of the process in the last period of government 2012-2015 progress and lessons obtained locally for the use of public management tool for development in the municipality of Itagui ; from contrasting and analysis of the strategic guidelines established by the Municipal Development Plan Itagui "United We Change 2012 - 2015 " , and evaluations of the output indicators of the indicative plan to cut 30 June 2015 .

The research was based on document review , allowed to obtain the following main conclusions : The lack of continuity in the participatory planning process create setbacks and gaps depth communication and community participation in matters of public interest. The municipal development plan , though , has ensured compliance with the legal and institutional framework to strengthen participatory democracy does not favor binding processes that enhance community capacity and control bodies , to influence decisions government and the budget executions related to the participatory budget , focusing on the model of participatory governance Itagui is in transition from representative to participatory planning .

**KEYWORDS:** participatory planning , social inclusion, participatory budgeting and social control.

Classification H53 Government Expenditures and Welfare Programs

## Introducción

La Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado Social de Derecho y da apertura a un nuevo modelo constitucional que soporta la expedición de leyes a través de las cuales, reconoce la participación ciudadana como principio del Estado y como Derecho Ciudadano. Se reviste al ejecutivo y al legislativo de legitimidad para conferir a la ciudadanía y a sus organizaciones posibilidades para participar plenamente en las decisiones que afectan sus intereses, precisándose las condiciones necesarias para la redefinición del rol del ciudadano en la configuración y gestión de lo público.

A partir de 1991, el país pasa de ser un estado representativo a un estado participativo en donde las personas pueden y deben participar en la creación de las normas y en la toma de decisiones de la administración que las afecte.

En el preámbulo de la Constitución Política se califica el Estado colombiano como un Estado social de derecho, democrático y participativo. En el artículo 106 se establece que:

*“Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva”.*

La ciudadanía es facultada para la participación ciudadana en lo público, para buscar transformaciones socio-políticas; la planeación participativa, el control social y la gestión de los recursos públicos, se convierten en ejes para el análisis y del debate político, donde los ciudadanos, son llamados a hacer parte de los procesos de planeación, gestión, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones que se realizan desde los diferentes niveles de gobierno.

Desde estas nociones, se marcan tendencias para la participación socio política y la gestión en las entidades territoriales de Colombia, adicionándose a la planeación participativa temas sobre inclusión social, equidad, transparencia, control social y cohesión social, como otros fundamentos de la práctica democrática, que entran a fortalecer la gestión de los ciudadanos como hacedores, formuladores y actores que participan en la definición de usuarios, agendas y prácticas sociales que articulan con las ofertas institucionales de servicios (Gaventa, Hacia un gobierno local participativo: Evaluación de las posibilidades de transformación\*, diciembre de 2006).

La planeación participativa articulada a los anteriores conceptos vienen favoreciendo en las últimas décadas, el surgimiento de rutas de atención, formalización de organización de la sociedad civil, la construcción de instrumentos de planeación estratégica y la formalización y dinamización de instancias consultivas y de apoyo a la toma de decisión en el orden público municipal, que amplían y ayudan a consolidar la participación democrática de diversos actores sobre temas de interés colectivo como el presupuesto participativo, que ha permitido ejercicios

colectivos en el orden nacional, departamental y municipal, que comprometen la planificación y la transparencia en las decisiones sobre el gasto público.

En su acepción práctica puede decirse que, la planeación local y el presupuesto participativo, permiten a los actores y a la sociedad civil organizada, la construcción y la dinamización de escenarios para la comunicación, la negociación, la obtención de beneficios sociales, culturales y políticos, que pueden traducirse en mayor atención a las comunidades por parte del Estado.

El presupuesto participativo como mecanismo de planeación y participación es catalogado, además, como iniciativa innovadora de democratización de la gestión local y del ejercicio de democracia participativa en la escala pública de las entidades territoriales. El análisis en la presente investigación será mirado entonces, desde un sentido objetivo del deber ser político y participativo, que supone “la búsqueda de respuestas a las necesidades de fortalecimiento de una democracia participativa real y vinculante” (Hernández, 56-77), es decir, articulada con el ciudadano y la institucionalidad, potenciadora de capacidades existentes en las comunidades, asequible a espacios de toma de decisión en los gobiernos de turno - gestión pública-, receptiva y cooperadora con los procesos de control social y seguimiento a la gestión; en otras palabras, debe presumir que las acciones desarrolladas al amparo del concepto “Presupuesto Participativo”, deben interesar como herramienta de la Planeación Participativa para la gestión pública del desarrollo local, que coopera con la “producción de cultura ciudadana e impulso a los valores de la democracia”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 7. Área de Desarrollo: El Gobierno de la Gente. Programa: Participación e Inclusión para Todos. Proyecto. 1. Planeación local y Presupuesto participativo. Pag. 30 Plan de Desarrollo Itagiúf 2012-2015 Unidos Hacemos El Cambio.

Desde dicha definición, la investigación busca interpretar el comportamiento y avances del presupuesto participativo como herramienta de gestión de la planeación participativa en el municipio de Itagüí; a partir de la contrastación y el análisis de los lineamientos estratégicos del sistema municipal de planeación con relación a elementos de política pública, principios, categorías y subcategorías emergentes.

Como situaciones problematizadoras que dan pie a realizar el estudio de caso en el municipio de Itagüí, se referencian las siguientes:

El municipio de Itagüí como característica específica presenta, entre otras, una abundancia en organizaciones sociales comunales y comunitarias, que encuentran como escenarios de actuación no solo instancias consultivas como juntas, consejos, comités, mesas temáticas y redes sino una amplia gama de instrumentos de planeación en los diferentes sectores, a los cuales se ha adicionado en la última década la figura de planeación local y presupuesto participativo ligado a un sistema municipal de planeación, cuyo actor más trascendental para la democracia participativa ha sido el Consejo Municipal de Planeación.

Si bien el Consejo Municipal de Planeación tiene reconocimiento y funcionalidad respecto a proceso que atañen con la formulación e implementación del plan de desarrollo, su incidencia, al igual que el de las organizaciones sociales, comunitarias y comunales sobre el proceso de implementación del presupuesto participativo ha sido débil y con marcada ausencia de la implementación de mecanismos de control social y político que pone a mano la normativa vigente.

Los procesos de planeación participativa local, no logran aún la fuerza requerida para consolidar el proyecto de presupuesto participativo, como una herramienta que fortalezca los procesos de participación y gestión democrática en la gestión pública de las organizaciones sociales, comunitarias y comunales.

Para el caso de Itagüí, en lo relacionado con la planeación local y el presupuesto participativo, según revisión documental de metas de Plan de Desarrollo para la vigencia 2015, se evidencia discontinuidad en la ejecución de acciones estratégicas y presupuestales planteadas en indicadores de producto. Se logró mediante procesos participativos y pactos ciudadanos de plan de desarrollo 2012-2015 la inclusión de un proyecto estratégico denominado “Planeación Local y Presupuesto Participativo”, con asignaciones presupuestales para cada vigencia en el plan plurianual. No obstante haberse logrado avances en la disposición de actos administrativos locales y la realización de mesas de concertación para la formulación de planes de comuna y del corregimiento como base para el fortalecimiento del proceso y la distribución de recursos, el proceso fue interrumpido sin que medie evaluación sistemática para mejorar y dar continuidad al proceso. La falta de comunicación sobre evolución, resultados parciales y posibilidades para implementar la estrategia generan un impacto negativo respecto a la circunstancias que dieron origen al pacto social establecido en plan de desarrollo y que hacía alusión a la credibilidad en los procesos y el fortalecimiento de la comunicación y la confianza entre comunidad organizada y gobierno local.

Los presupuestos asignados son trasladados a otros proyectos que bien, a la luz de los conceptos, pueden cumplir con las características de la planeación local y el presupuesto participativo, identificándose un bajo nivel de asimilación del concepto por parte de los servidores municipales y de la comunidad misma que limitaron las posibilidades de hacer uso de otros presupuestos transversales.<sup>2</sup>

Estas situaciones y las intermitencias en las acciones que se presentan durante el periodo, se quieren someter al análisis para identificar limitantes reales y avances en la evolución del proceso, en procura de hacer claridad sobre el porqué no se da continuidad a un proceso iniciado y pactado con la ciudadanía y si realmente se toma la planeación local y el presupuesto participativo como una herramienta de gestión de la planeación participativa.

Desde este contexto surge la siguiente pregunta de investigación ¿Por qué el presupuesto participativo en el municipio de Itagüí no está arrojando los resultados esperados en su implementación como herramienta de gestión de la planeación participativa? Con ello, se apunta a interpretar el comportamiento, avances y efectividad, lograda con la implementación de iniciativas inherentes al proyecto Planeación local y Presupuesto participativo, en contraste con el proyecto Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, comunitaria y comunal, por incluir estos dos proyectos elementos esenciales de la democracia participativa, que encierran el deber ser político y participativo de la planeación local y del presupuesto participativo.

Para dar respuesta al interrogante, se hace un análisis documental y de contexto a fin de detectar factores que limitan la eficacia del proceso, avances y tendencias, en los términos

---

<sup>2</sup> Ver resultados de avance plan indicativo 2015 (anexo) y Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015.

esperados por la comunidad organizada y las proyecciones de la Administración Municipal; con énfasis en la identificación de algunos desafíos trascendentales para el fortalecimiento y la continuidad de procesos inherentes a la planeación local y presupuesto participativo.

Desde la generalidad del proceso de investigación, ésta adquiere importancia para el logro de metas trazadas en la planeación estratégica de la entidad territorial local; en tanto, recoge información primaria y secundaria actualizada que da cuenta de realidades de contexto que son en suma las voces de actores y protagonistas sociales, comunitarios, comunales y políticos, que abren el espectro de acontecimientos en el proceso local. Información que podrá ser usada como referente para la toma de decisión, la formulación de alternativas, el direccionamiento y focalización de recursos y la adopción de un procedimiento para la cualificación y el seguimiento a los procesos de Democracia Participativa.

La investigación toma como objetivo general: Interpretar a la luz de las categorías planeación participativa, presupuesto participativo y principios del sistema municipal de planeación, el comportamiento y avances del presupuesto participativo como herramienta de planeación y gestión de la planeación participativa en el municipio de Itagüí; a partir del análisis correlacional entre lineamientos estratégicos del acuerdo 031 de 2015, del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 e indicadores de producto del plan indicativo a junio de 2015.

Como objetivos específicos que se desarrollaran en los capítulos 2,3, 4 se referencias los siguientes:

- Identificar antecedentes sobre la planeación participativa local, niveles de articulación al presupuesto participativo como herramienta de gestión; relacionando avances en las ejecuciones y contenidos del Plan de Desarrollo y del Sistema Municipal de Planeación.
- Identificar factores institucionales que intervienen en el comportamiento y avances del presupuesto participativo en Itagüí, a partir de los resultados de indicadores de producto y de la correlación entre elementos que componen el sistema municipal de planeación.
- Definir un procedimiento para la elaboración y seguimiento al presupuesto participativo como herramienta de gestión de la planeación participativa, en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad del Municipio de Itagüí.

El ejercicio académico en su diseño metodológico, incorpora una investigación cualitativa de corte interpretativo tipo estudio de caso.

La Investigación cualitativa se retoma apoyándose en autores como Gregorio Rodríguez, Javier Gil Flores, Eduardo García Jiménez (1996). Se utiliza información documental específica, -de archivos, informes y normativa, permitiendo una descripción de la realidad concreta sobre el comportamiento y avances en el Municipio de Itagüí, por tanto, el paradigma es interpretativo a la luz de Lather (1992), porque permite abordar los fenómenos, para ser comprendidos, ligados a sus contextos, adaptados a las múltiples realidades, permitiendo la contrastación, la descripción y la comprensión de realidades que como la planeación participativa y el presupuesto participativo son plurales, y acoge ambientes y situaciones institucionales y

comunitarias que ameritan ser estudiados a partir de los datos que emergen de la información documental y de fuentes primarias y secundarias.

Se selecciona el estudio de caso, porque como lo señalan los autores, constituye un método de investigación de gran relevancia para el desarrollo de las ciencias humanas y sociales, que implica un proceso de indagación caracterizado por el examen sistemático y en profundidad de casos de entidades sociales –para el caso de estudio el municipio de Itagüí-, constituyéndose en una estrategia de diseño de la investigación cualitativa que permite seleccionar el objeto/sujeto del estudio y el escenario real. Se valida porque permite una descripción y análisis detallados de unidades sociales (categorías), la identificación de sus particularidad para llegar a comprender su comportamiento y avances.

El estudio de caso implica un proceso de indagación caracterizado por el examen sistemático y en profundidad del proceso en Itagüí. La investigación “Presupuesto participativo una herramienta de gestión de la planeación participativa en el Municipio de Itagüí 2012- 2015”, como estudio de caso, representa una situación social que hace parte de la unidad social de análisis “Organizaciones ciudadanas que participan en iniciativas de presupuesto participativo”, del programa participación e inclusión para todos, área de desarrollo el Gobierno de la Gente, inscrito en el Plan De Desarrollo 2012-2015 del Municipio de Itagüí. Siendo su propósito fundamental, como plantea Muñoz y Serván (2001), comprender las particularidades del caso, el funcionamiento de las partes que lo componen y las relaciones entre ellas para formar un todo. La presentación de los datos se hace a través de matrices correlaciones y estructuradas de información, delimitando algunas variables o categorías emergentes:

Tabla 1:

**Categorías emergentes del proceso de revisión documental**

<b>CATEGORÍA EMERGENTE</b>	
Planeación Participativa	Presupuesto Participativo
<b>SUBCATEGORIAS</b>	
Planeación Participativa	Inclusión Social
Gestión	Equidad
Ejecución	Transparencia
Seguimiento	Control Social
Control de políticas, planes y proyectos	Cohesión Social
<b>PRINCIPIOS</b>	
Autonomía Coordinación Articulación Concertación Corresponsabilidad Equidad Territorial	

Lo anterior con asentamiento en los postulados de la Constitución Política de 1991 sobre la Democracia Participativa, que permitirán el análisis triangular de las acciones logradas desde la planeación participativa de actores, líderes y comunidad organizada de la sociedad civil, a la luz de los conceptos, definiciones y principios que sustentan el acuerdo que crea el Sistema Municipal de Planeación y los enfoques y descripciones adoptados en el Plan de Desarrollo 2012-2015.

El proceso de indagación y recolección de la información, permite depurar como fuentes secundarias las siguientes:

Datos de organizaciones sociales y comunales ubicados en la Secretaría de Participación e Inclusión Social y la Subsecretaría de Participación y Gestión Comunitaria<sup>3</sup>; Plan de Desarrollo 2012 – 2015, Plan Indicativo 2015; relatorías proceso de formulación de planes comunales y de corregimiento, documentos y estudios de actualización y registro de las organizaciones sociales y comunales de Itagüí<sup>4</sup>, compendio de la normativa expedida en el municipio de Itagüí e información relacionada con el tema disponible en internet.

Debe mencionarse, que la información sobre la planeación local participativa municipal de Itagüí, como planes estratégicos, estudios, entre otros, se encuentra dispersa, alguna en manos o en la memoria de actores sociales, del Consejo Municipal de Planeación y la Subsecretaria de Participación y Gestión Comunitaria como área responsable de los procesos relacionados con la planeación local y el presupuesto participativo.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Fuente: Secretarías de Participación e inclusión Social, mayo de 2015. Se adelanta proceso de depuración y actualización de información para georeferenciación social en coordinación con la Dirección de Planeación

<sup>4</sup>“Estudio sobre actualización y registro de Organizaciones sociales y comités de Itagüí” CORPOIDEAS.(2007)

<sup>5</sup> Fueron consultados directivos de algunas unidades administrativas, como la Secretaría de Participación e Inclusión Social, la Secretaría de Hacienda y el Departamento Administrativo de Planeación. Así también un representante del Consejo Municipal de Planeación.

Es de anotar, que para el tiempo de recolección de información para la investigación, se encontraba en curso el proceso para la formulación del plan estratégico para la gestión comunal y las organizaciones sociales, liderado por la Secretaría de Participación e Inclusión Social, que agrupa líderes, actores, representantes de las organizaciones y miembros de la sociedad civil, facilitándose la obtención de información a través de la Secretaría líder del proceso

Tabla 2:

**Diseño metodológico**

CUESTIONES DE INVESTIGACIÓN	TIPO DE INVESTIGACIÓN	TÉCNICAS/ INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN INFORMACIÓN	FUENTES DE DATOS	PRINCIPALES REFERENCIAS
Cuestiones descriptivas interpretativas en las que se incluyen ideas, percepciones, prácticas de los grupos comunales, de la sociedad civil organizada y servidores públicos	<u>Investigación:</u> cualitativa  <u>Escuela</u> Fenomenológica: <u>Método:</u> Interpretativa  *Parte de que el comportamiento de la participación, y la planeación local y Presupuesto participativo puede ser explicado, interpretado, apoyándose en una reflexión analítica que se consolida en el informe	<u>Proceso</u>  *Recolección de información. *Clasificación e interpretación de la información *Triangulación *Presentación datos  <u>Técnicas/instrumentos</u>  *Análisis de información documental  *Promoción despliegue natural del conocimiento socio cultural y comunitario  *Grabaciones en audio.	*Componente Bibliográfico.  *Documentos, datos registrados, archivos de gestión, información web, contextualizada en Itagüí, y con referencia a otros casos ejemplificantes de contextos relevantes del departamento de Antioquia.  *El punto de vista procedente de la realidad se atiende a través de la documentación existente en el ente territorial, de donde se desprenden lo que las voces de líderes o actores opinan o perciben.  *Plan de desarrollo Municipal: Itagüí Unidos Hacemos el Cambio 2012-2015 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Indicativo 2014</li> <li>• Planes de Acción 2014</li> <li>• POAI 2014.</li> </ul>	Referentes teóricos que se utilizan: Bener (1984); Benner y Wrubbel (1989); Dikelman (1989, 1990, 1991, 1992) y Kondora (1993).
<b>La triangulación constituye un proceso básico para validación de datos.</b>				

Se realiza la correlación de información desde el sistema municipal de planeación con relación a nueve elementos que componen la planeación local y el presupuesto participativo a la luz de conceptos, normas y política pública departamental. Cada uno de ellos se contrasta con los principios que rigen para los procesos de planeación local y presupuesto participativo, como son

planeación participativa y presupuesto participativo, integración de la democracia participativa al desarrollo territorial, autonomía, coordinación, articulación, concertación, continuidad, corresponsabilidad, equidad territorial vs inclusión social, equidad, transparencia, control social, cohesión social, sistema municipal de planeación. El análisis hace énfasis en la recurrencia hallada en la información documental sobre las categorías emergentes de planeación participativa con sus cinco subcategorías, el presupuesto participativo con sus cinco subcategorías y los principios de estos con sus seis subcategorías.

El desarrollo del trabajo investigativo se presenta en cinco capítulos : El primero, presenta un marco de referencia sobre las generalidades de la planeación local, presupuesto participativo la planeación participativa y el control social desde fuentes conceptuales que delimitan el objeto de investigación y el planteamiento del problema, desde nociones y tendencias que le dan validez y rigurosidad al presente trabajo que se explican desde autores y se cruzan con conceptos como inclusión social, equidad, transparencia, control social y cohesión social. Incluye además el soporte jurídico que muestra cómo surge y evoluciona el tema con relación al entorno local; a través del desarrollo de los dos primeros objetivos específicos y un procedimiento que se deriva del tercer objetivo.

## 1. **Planeación local y presupuesto participativo**

En las dos últimas décadas se ha incrementado la puesta en marcha de mecanismos de democracia participativa en América Latina. Ha sido progresiva la visibilidad lograda desde finales de los años 80 por la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, surgida al amparo de la administración del partido de izquierda de los trabajadores brasileros –PT-; experiencia que ha servido de referente para la apertura para nuevas experiencias e innovaciones democráticas en un gran número de gobiernos locales no solo en el Brasil, sino en otros países de América Latina y en más de mil municipios europeos (Cabannes, 2006)<sup>6</sup>.

Sobre este proceso se resalta en la literatura existente, que si bien, tradicionalmente gran parte de las formas democráticas contemporáneas han sido concebidas en Europa y América del Norte y trasplantadas a otros continentes y países,-entre ellos, Sur América- sin tener en cuenta los contextos socio culturales y políticos de cada continente y/o país; la iniciativa de presupuesto participativo es constante, permitiendo que por primera vez en la historia de la democracia moderna, las vías de la innovación institucional se re direccionaran del Sur hacia el Norte, haciendo de los presupuestos participativos latinoamericanos un modelo aplicadamente importado por las viejas democracias.

A lo largo de la década de los noventa tal impulso participativo provino, en lo fundamental, del acceso de diversos partidos de izquierda y movimientos populares al poder local, tanto a nivel

---

<sup>6</sup>Entre 2000 y 2006 el número de municipios latinoamericanos que recurrieron al presupuesto participativo pasó de 200 a más de 1300, sobre un total de 16.000 existentes. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 40, Quito, mayo 2011, pp. 11-20.

urbano (el PT, el Frente Amplio Uruguayo, la Causa R en Venezuela, entre otros)<sup>7</sup> como rural (‘gobiernos indígenas participativos en los países andinos’)<sup>8</sup>. Se menciona que las primeras experiencias de innovación democrática fueron heterogéneas y que compartían entre sí niveles bajos de formalización institucional; en estas “las reglas del juego participativo eran más flexibles e informales y se generaban en el curso mismo de los procesos participativos” (Goldfrank, 2006), correspondían a compromisos con políticas públicas orientadas a la igualdad y la redistribución<sup>9</sup>, y a la tendencia a generar dinámicas de empoderamiento popular en el marco del nuevo tipo de relaciones entre la gestión local, el partido gobernante y los procesos organizativos y movimientos sociales (de Sousa Santos, 1998; Fals Borda, 1996).

Fue en este marco que en la región de América Latina se extendió el uso de una diversidad de mecanismos deliberativos principalmente asociados a la construcción colectiva de las agendas de desarrollo local, las dinámicas de planificación participativa y la gestión concertada de los territorios.

En la década del 2000, se genera una expansión significativa y variada de las experiencias participativas institucionales, que han limitado su clasificación. Como circunstancia notable se referencia el hecho de que la izquierda haya perdido el monopolio de la democracia participativa, en tanto cada vez más en los países de América Latina, un número mayor de partidos del centro a la derecha de instancias gubernamentales, indistintamente de que sean neoconservadores y liberales, han activado diversas modalidades participativas en el curso de la gestión. La tendencia

---

<sup>7</sup> Consultar al respecto en D. Chávez y B. Goldfrank (2004).

<sup>8</sup> Trabajados por J. Cameron (2010), R. Pajuelo Torres (2006), y F. Ramírez Gallegos (2002).

<sup>9</sup> Consultar al respecto en E. Dagnino et. al, 2006, La disputa por la construcción democrática en América Latina, (Introducción), México: FCE (sobre todo, págs. 53-54).

en las nuevas incorporaciones dan cuenta de diseños de procesos de interacción entre ciudadanos, organizaciones, instancias gubernamentales y actores políticos, cada vez más formalizadas y menos flexibles, caracterizadas por una fuerte regulación legal, estandarización metodológica y manualización de la participación por la vía de las rutas y los procedimientos.

En la actualidad se identifican cambios respecto de los movimientos que inicialmente dieron origen a los presupuestos participativos, y cuyos objetivos apuntaban hacia el fortalecimiento organizativo, radicalización democrática, empoderamiento a los de abajo y promoción de una cultura ciudadana, las tendencias actuales los colocan en un segundo plano.

Las tendencias actuales centran el interés más allá de las argumentaciones políticas y conceptuales que enmarcaban las ofertas participativas, haciendo énfasis en perspectivas que conciben la participación, como una herramienta para ganar eficacia y transparencia en la provisión de los servicios públicos, modernizar el conjunto de la gestión más allá de los tradicionales paradigmas de gobierno y, en suma, para procurar una adecuada gobernanza de los asuntos públicos<sup>10</sup>.

Énfasis e innovaciones que no se detienen en los mecanismos de democracia directa; sino que, las nuevas constituciones participativas contemplan además, mecanismos deliberativos para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas a nivel nacional y local, la creación de instancias mixtas (Estado-sociedad) de cogestión, la puesta en marcha de instituciones de control

---

<sup>10</sup> En artículos y textos de los autores Schneider y Welp; D. Chávez y B. Goldfrank (2004); J. Cameron (2010), R. Pajuelo Torres (2006), y F. Ramírez Gallegos (2002); ICONOS 40 • 2011 • pp. 11-20, Se muestran las características y connotaciones de la disputa por la construcción democrática en América Latina. Se hacen aclaraciones sobre las diferencias sutiles que se identifican en la práctica entre gobiernos de izquierda y derecha en torno a los diseños institucionales los primeros más abiertos y los segundos más controlados; con diferencias respecto a la aplicación. Los objetivos de empoderar a los de abajo en los primeros vs. generar mayor eficiencia en los segundos, son explicados desde el contexto de la pugna entre actores políticos tradicionales por el poder. Véase por ejemplo el artículo de Schneider y Welp en este número.

social y rendición de cuentas, el reconocimiento de la dimensión colectiva de la ciudadanía- organizaciones, pueblos y nacionalidades como sujetos de participación- y de la democracia comunitaria, la implementación de mecanismos neo corporativos de representación de intereses sociales, la vigencia de nuevos recursos para la elección o designación -sorteo, méritos- de los ciudadanos y organizaciones para ocupar espacios asignados a la sociedad civil. Dichos dispositivos dan cuenta de los contornos de la discusión normativa sobre la legitimidad de los procesos de innovación participativa que se encuentran en curso en América Latina (Arditi, 2009; Ramírez, 2009).

Se identifican sobre la discusión críticas que advierten que se corre riesgo de que a través de los nuevos dispositivos de participación se generen tendencias a la cooptación de las organizaciones sociales y a la pérdida de autonomía de la sociedad civil con respecto al poder estatal. Posturas cuyas perspectivas de análisis de las líneas de innovación democrática se ubican en polos extremos de la construcción del poder popular vs. control estatal de la participación, donde los planteamientos de unos se centran en destacar el impulso de planificación participativa por los esfuerzos político-financieros que implica para la promoción de la democracia participativa y del empoderamiento popular de sectores sociales; mientras que otros ven amenazante estos mecanismos, argumentando que las dinámicas pueden reforzar en gobiernos centrales, la expansión de capacidades estatales de control de la movilización social y de uso clientelar del tejido comunitario. (Ellner, 2009; López Maya, 2008)..

Las diferencia en las miradas, indican que el tema no puede ser tomado desde una mirada simplificadora hacia el elogio de la participación o su rechazo por la asimilación que se hace

hacia la manipulación y el clientelismo. Se sugiere que para el análisis, estos procesos se asuman desde la observación e interpretación, teniendo en cuenta la variedad de mecanismos, su formalización, los actores involucrados y el alcance de la participación ciudadana, y del análisis necesario del caso y del contexto.

### **1.1 Comunidad, participación ciudadanía democrática como componentes de la planeación local y el presupuesto participativo**

Al respecto de planeación y presupuesto participativo Bener (1984); Benner y Wrubbel (1989); Dikelman (1989, 1990, 1991, 1992) y Kondora (1993) (Granovetter, 2000:41) plantean como elemento esencial el concepto de comunidad por ser la denominación que agrupa el entremado social de las organizaciones en una entidad territorial y por ello se asume como procesos de intensidad variable y configuración diversa.. En voces de otros autores, el término “comunidad” lo caracterizan el “elevado interés de intimidad personal, profundidad emotiva, compromiso moral, cohesión social y la continuidad que se logra en el tiempo” (Herrera y Romero citados por Robert Nisbet, 2011:228).

Pasando de comunidad a participación democrática, se subraya como elemento concomitante al de comunidad; la exposición que tienen ambas a diversos riesgos en los contextos socio culturales locales. Con relación a la participación, democracia y comunidad, autores como la chilena Nuria Cunill plantea que, en América Latina se están marcando tendencias en la última década, hacia la institucionalización de formas de participación democrática local, con construcción de escenarios y posicionamiento de dinámicas que involucran no solo el gasto público y la inversión social, sino el control social sobre la Administración Pública.

Aspectos que encuadran el control al gasto público y a la inversión social, se sitúan en contornos de lo político administrativo y clientelista, y por tanto, han suscitado interrogantes acerca de quiénes, con qué, cómo y sobre qué aspectos específicos “ la ciudadanía democrática es ejercida en lo local por organizaciones y grupos de la sociedad civil, que afectan la eficacia y la democracia” (Cunill, 2000, p. 309); asuntos sobre los cuales la autora sienta su discordancia y plantea discusión sobre qué tan cohesionados, qué tan informados y qué tan capacitados están los ciudadanos y las organizaciones para entender la importancia, el sentido y usos de los bienes públicos - para el caso de la investigación, en concordancia con la planeación local y el presupuesto participativo- , de forma tal que la participación coadyuve a ampliar y fortalecer procesos democráticos conscientes y responsables para el control ciudadano y la incidencia política en la planeación participativa.

En similar representación, Muñoz (2010, pág. 30), establece que cuando se habla o actúa con relación a los recursos públicos, al control social, o al manejo de los gastos públicos, desde cualquier mecanismo de participación ciudadana y por cualquier organización o actor social, se debe primero que todo, preguntarse, informarse y formarse, sobre la naturaleza de los bienes públicos, lo que son los bienes públicos, lo que se entiende por bien público, el uso que se debe dar a los bienes públicos, y lo que es el gasto público.

En palabras del autor se argumenta que, de la claridad que se tenga sobre el sentido del bien público, la democracia y el papel de la política, dependerá la búsqueda de las condiciones que posibiliten la integración de las acciones individuales en sociales, porque la creación de la esfera

pública, como espacio de debate y de consenso, debe manifestar la pluralidad de identidades e intereses presentes en la comunidad. De todo ello, gravitará el buen desempeño que puedan alcanzar las instituciones y organizaciones sociales, comunitarias y comunales en los procesos democráticos y de control social. Señala que, el verdadero carácter distributivo de las políticas públicas para el éxito de la planeación participativa, presupuesto participativo y control social, no dependen exclusivamente de la institucionalidad, sino que intervienen igualmente factores externos que determinan y afectan las posturas y prácticas de las organizaciones y de los ciudadanos en los procesos y mecanismos de participación democrática, y en este sentido se deberá recurrir al conjunto de derechos de las poblaciones que en suma configuran el espacio público y la construcción de escenarios de participación, que hace posible la convivencia pacífica y plural y la existencia de códigos normativos comunes que representen la unidad social.

Los elementos anteriores presumen la validez del valor e importancia que se otorga al seguimiento, evaluación y control social porque obligan acciones de mejora, tanto para la institucionalidad como para la ciudadanía, como oportunidades a potenciar y no solo como problemas a resolver.

Desde las configuraciones planteadas por estos autores, se identifica en la praxis local de los procesos de planeación local y presupuesto participativo, situaciones que deben ser sometidas a la observación y el análisis, a fin de conocer e interpretar por qué se dan en sus contextos. Es el caso de los bajos niveles de conocimiento y asimilación que se tiene sobre el significado intrínseco de la "Planeación Participativa y el Presupuesto Participativo".

## **1.2 La planeación y el presupuesto participativo en el marco de las políticas públicas**

Para el análisis, interpretación y conclusiones de la presente investigación, se toman los autores referenciados y los contenidos de la política pública de planeación y presupuesto participativo, que definen el proceso como iniciativas, decisiones y acciones institucionales públicas que motivan, promueven y ejecutan el propósito de elevar niveles de democracia participativa mediante objetivos, estrategias y metodologías, con recursos y procedimientos propios de la participación ciudadana. (Gobernación de Antioquia, 2015).

Según lo establece en el documento “La Planeación Participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los Presupuestos Participativos en Colombia” (Fundación Foro Nacional para Colombia, 2010), el presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana que tiene como horizonte el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de un territorio específico, un espacio de deliberación y concertación, en él participan diversos sectores sociales, gremiales, académicos, culturales y representantes de los gobiernos locales para la definición de programas y proyectos y la asignación de los correspondientes recursos para el desarrollo local.

Éste es un instrumento que busca promover el desarrollo local y generar bienestar a la población de un territorio concreto por lo que se puede definir como un instrumento de gobernabilidad democrático, entendiéndose como la construcción de lo público mediante procesos de intervención ciudadana y concertación entre gobernantes y gobernados. Es así como la gobernabilidad mantiene una relación estrecha con la democracia y la medida en que pretende por la edificación colectiva de los intereses públicos y del bienestar promoviendo el ejercicio de

los derechos y responsabilidades ciudadanas, el reforzamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Según Avritzar y Navarro (2003), es una forma de equilibrar la articulación entre democracia representativa y participativa a partir de cuatro elementos centrales:

- Delegación de poder
- Incorporación de un conjunto de espacios de participación con referentes locales como lo son las asambleas barriales, los consejos municipales.
- Definición de reglas por parte de los participantes.
- Revisión de prioridades ciudadanas de distribución de los recursos públicos locales

### **1.3 Enfoques, principios y conceptos que nutren la planeación y el presupuesto participativo**

Para el análisis a partir de categorías definidas se retoman los siguientes conceptos y enfoques que permiten las miradas para la realización del análisis y la interpretación:

#### **1.3.1 Enfoques integradores del Plan de Desarrollo 2012-2015<sup>11</sup>**

---

<sup>11</sup> Plan de Desarrollo Itagüí 2012-2015 Unidos hacemos el cambio. Artículo 3. Enfoques integradores del plan. Mayo 18 de 2012. Página 15-23.

**ENFOQUE METODOLÓGICO:** Hace referencia a la implementación de un modelo de gestión desde la transparencia, la confianza y la participación ciudadana como elementos para recuperar y fortalecer niveles de credibilidad de la ciudadanía en la entidad pública.

**ENFOQUE FAMILIAR:** Ubica a la familia como gran aliada para la implementación de estrategias propuestas desde áreas de desarrollo y políticas incluyentes de educación, cultura, salud, recreación, deporte y participación ciudadana como estrategia para dar respuesta oportuna a las problemáticas.

**ENFOQUE DE CILOS VITALES O GENERACIONALES:** Incluye primera infancia, segunda infancia, adolescencia, juventud, adultez y personas mayores. Este enfoque se propone como mecanismo para considerar los momentos de establecer los fines y métodos de cualquier intervención, el ciclo de vida las diversas poblaciones que presentan objetivos según sus especificidades, transformaciones físicas, mentales, biológicas, comportamentales y sociales necesarios de tener en cuenta.

**ENFOQUE DE DERECHOS:** Constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigidos a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, es decir, integra normas, principios, estándares, programas, planes y procesos de desarrollo que implican la ejecución de procesos individuales y colectivos y que permiten el reconocimiento del ser humano en su esencia, su participación como actor protagónico del desarrollo local y su articulación a los procesos de ciudad, que los beneficie como persona y como colectivo. Desde la

perspectiva de derechos se busca ofrecer a la ciudadanía un municipio incluyente, seguro y solidario. La participación a la que se refiere este enfoque, es la definida en la declaración sobre el derecho al desarrollo “activa, libre y significativa”. En este sentido el ejercicio de los derechos tiene como finalidad garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir su propios destinos.

**ENFOQUE TERRITORIAL:** Constituye una visión sistémica, holística e integral del territorio en el corto, mediano y largo plazo. La concepción de territorio trasciende lo rural al incorporar vínculos que este mantiene con lo urbano. En tal sentido se entiende por territorio un sistema social, no solo un espacio físico, sino la conjugación del espacio con los actores que en el intervienen: Ciudadanos, ciudadanas, representantes de la sociedad civil, entes e instituciones locales y metropolitanos, representantes del estado y las empresas. El territorio local representa un lugar pertinente para construir soluciones integradas, estructurales de largo plazo, en asociación y /o cooperación estrecha con otras escalas a nivel nacional e internacional.

El territorio se asume como el espacio de la convivencia, de la interrelación del conocimiento, de las diferencias en términos de condiciones, potencialidades y oportunidades que existe en lo urbano o rural con el fin de orientar, las políticas, la acción y la inversión de una manera equitativa, de tal forma que se minimicen los impactos y se garanticen la inclusión en las distintas dinámicas del desarrollo.

**ENFOQUE POBLACIONAL Y DIFERENCIAL:** La Población está definida como conjunto orgánica de sujetos que interactúan entre sí y con el territorio para su reproducción biológica y

social. El Plan de Desarrollo 2012-2015, “cuando habla de población se refiere a un conjunto de sujetos vivos cuya actividad necesariamente crea y recrea el territorio en función de sus necesidades biológicas, socioculturales y políticas, y de manera determinante, en función de la organización para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales”<sup>12</sup>

Este enfoque permite identificar, comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos que son responsabilidad y competencia de los municipios dentro del territorio. El enfoque poblacional en una perspectiva de derechos cobra importancia para los procesos de planeación municipal porque apunta directamente al objetivo de la planeación municipal que es el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Este enfoque convierte la población en prioridad y asegura coherencia entre propósitos del plan y garantía de derechos, reducción de desigualdades y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad. Incluye de manera efectiva la participación ciudadana al considerar la población como sujeto activo en los procesos de planeación, al reconocer las experiencias e intereses de los grupos sociales mediante la participación libre, activa e informada en las decisiones y procesos que los afectan. Facilita, además, la evaluación y en consecuencia la implementación de acciones de mejoramiento porque indica a partir de los indicadores el monitoreo periódico que sirven de insumo para rendición de cuentas y manejo adecuado de la información. Busca propiciar procesos de planeación integrales porque permite apreciar interrelaciones entre la población y el desarrollo y en este sentido da claridad para la formulación de políticas, programas y acciones públicas efectivas.

---

<sup>12</sup> Rubiano, Norma, González Alejandro y otros. Población y Ordenamiento Territorial. Universidad Externado de Colombia. 2003.

**ENFOQUE DE GÉNERO:** Obliga a reconocer con propósito transformador condicionamientos sociales que establecen formas diferenciadas de ser, de pensar y de hacer para hombres y mujeres. Permite analizar las implicaciones que tiene cualquier tipo de gestión pública planificada en cualquier sector para mujeres y hombres.

**ENFOQUE SOBRE EL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO:** Incluye los riesgos sociales a que se ven enfrentados individuos, familias, hogares y comunidades y hace énfasis en el concepto de vulnerabilidad como la capacidad que tienen estos de prevenir, enfrentar y resistir eventos de riesgo.

**ENFOQUE DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA Y PLURALISTA**<sup>13</sup>: Indica que la planeación debe:

- Brindar la posibilidad real de intervención a todas las personas y los diferentes grupos de representación y de interés en la entidad territorial.
- Considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores con el fin de priorizar problemas y acciones, y lograr el máximo nivel de beneficio social posible.
- Permite llegar acuerdos, definir propósitos, objetivos y metas compartidas, con forme con la visión de futuro concertada.

---

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El Plan de Desarrollo 2012-2015. Bogotá D.C. Noviembre de 2012. Página 22.

- La planeación participativa no solo se constituye en una herramienta para democratizar la planeación sino para realizar monitoreo y el seguimiento a la gestión de la entidad territorial en todas sus áreas.

### **1.3.2 Principios y conceptos de la planeación participativa<sup>14</sup>**

**AUTONOMÍA:** Capacidad que tienen las instancias para decidir y actuar en forma independiente, con criterio de responsabilidad sobre sus actuaciones que conlleve a potenciar su desarrollo, buscando mejores posibilidades de acción y gestión en el entorno social, comunitario y político sin perjuicio de las relaciones y articulaciones entre ellas mismas.

**ARTICULACIÓN:** Pretende que las instancias logren mayor cohesión en sus relaciones primando el respeto entre cada una de ellas, en su capacidad de reconocerse con sus competencias y posibilidades. Los procesos y acciones de planificación se inscriben dentro del Sistema Municipal de Planeación Participativa y se deberán integrar cuando sea requerido en los de nivel superior.

**COHESIÓN SOCIAL:** Acciones de interacción ciudadana propuestas por la integración comunitaria, la promoción y el fortalecimiento de la organización social participante en la construcción de lo público.

---

<sup>14</sup> Decreto 2455 del 30 de Junio de 2015, por medio del cual se diseña, adopta e implementa la política pública de planeación y presupuesto participativo .... y el Acuerdo Municipal 031 de 2005, por medio del cual se estructura el Sistema Municipal de Planeación.

**CONCERTACIÓN:** Para desarrollar las potencialidades del sistema como escenario de participación, se deben propiciar ejercicios de concertación ciudadana en donde las decisiones sobre el desarrollo, sean tomadas y legitimadas desde la participación ciudadana, concerniente a la formulación, ejecución y evaluación, que orienta el que hacer de cada instancia.

**CONTINUIDAD:** Con el fin de asegurar la coherencia en la planificación participativa, se deberá propender para que sus instrumentos de planeación, gestión y evaluación tengan la continuidad en el tiempo objeto de su misión.

**CONTROL SOCIAL:** Mecanismos de control ciudadano haciendo seguimiento y monitoreo a la ejecución e implementación de los planes y proyectos definidos por las instancias competentes. (transparencia del proceso de planeación y presupuesto participativo).

**CORRESPONSABILIDAD:** Las autoridades de Planeación y las diferentes instancias del Sistema son corresponsables del proceso de planeación participativa.

**EQUIDAD:** Garantía de procedimientos equitativos que beneficien y promuevan de forma proporcional cuantitativa y cualitativamente la inclusión de sectores y comunidades excluidas de los procesos de planeación y presupuesto.

**EQUIDAD TERRITORIAL:** Direccionar la distribución de la inversión pública acorde con las condiciones de desarrollo social y calidad de vida del territorio para superar sus desequilibrios.<sup>15</sup>

**INCLUSIÓN SOCIAL:** Acceso a oportunidades para alcanzar desarrollo humano integral a partir del reconocimiento de las garantías y derechos.

**TRANSPARENCIA:** Acción deliberada por hacer públicas y visibles las decisiones, las determinaciones y programas favoreciendo el acceso a la información como garantía de toda la ciudadanía a conocer el desarrollo.

**SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN:** Proceso permanente de construcción colectiva que genera relaciones dinámicas, sinérgicas y participativas compuesto por las autoridades, instancias instrumentos y procesos que en el nivel local intervienen para definir las prioridades, objetivos y metas de desarrollo y hacer el seguimiento y evaluación de los mismos con el propósito de posibilitar el desarrollo de la cultura de la planeación participativa desde una perspectiva integral, articulado con los diferentes niveles.

#### **1.4 La planeación local y el presupuesto participativo en Colombia**

En Colombia se acoge esta iniciativa participativa para incidir en la destinación del recurso público, y al igual que en los otros países de América Latina, se requirió para las

---

<sup>15</sup> Principios plasmados en el Acuerdo 031 del 29 de diciembre de 2005.

implementaciones que se tienen, de una sociedad civil que reclamaba su incursión en escenarios participativos y un escenario político institucional que lo posibilitaba y promovía, apoyados en la constitución política de 1991 y en su despliegue normativo que asume la participación como parte fundamental del Estado Colombiano.

En el escenario nacional, se rescatan las experiencias municipales de Pasto, Bogotá, Caramanta, Risaralda, Tolima, Barranca bermeja, Ocaña, Yumbo, Barranquilla y Medellín; y las Departamentales en Risaralda, Nariño, y Antioquia; a nivel regional, está la experiencia del Magdalena Medio con la inclusión de varios municipios. Para el caso de Medellín la experiencia que está sobre los 11 años de recorrido y que ha sido incluido en los Planes de Desarrollo Municipal-PDM- de las siguientes vigencias fiscales: 2004-2007 "Medellín compromiso de toda la ciudadanía" donde destacan la vinculación de desmovilizados, Acuerdo 43 de 2007 en el que se denominó como programa de planeación local y presupuesto participativo, los planes de desarrollo local de las Comunas 1 y 8; en el Plan de Desarrollo 2008-2011 "Medellin, solidaria y competitiva" donde destacan el Decreto 1073 de 2009 en el cual se hace explícita la articulación del presupuesto participativo con los Planes de desarrollo Local, como insumo para las decisiones de los de los Consejos Comunales y Corregimental ,supeditándose la implementación del presupuesto participativo de acuerdo al avance de cada plan, con esto se logra el posicionamiento de la planeación local; en el Plan de Desarrollo 2012-2015 "Medellin un Hogar para la Vida" en este se plantean nuevas estrategias de participación a través de jornadas de vida y equidad y jornadas de acuerdo como estrategias de participación en las que se definen problemas y necesidades expuestas por la ciudadanía, y acuerdos en relación a la oferta institucional y las demandas de la población.

“El Panorama actual en el municipio de Medellín, es incierto y a la vez alentador por las diferentes formas de resistencia y de movilización que expresan con fuerza las apuestas inspiradas en la trayectoria organizativa “<sup>16</sup> y que generan espacios amplios de participación por fuera de los que representan la institucionalidad pública, en las que se posicionan nuevas prácticas para ampliar la participación ciudadana.

La experiencia es sometida a la observación sistemática de órdenes diversos, pero se alude el Observatorio de Políticas Públicas de la Personería de Medellín, por ser una instancia de control del mismo orden de gobierno, quienes tienen una línea de trabajo y de investigación que se consagra a las dinámicas del presupuesto participativo en Medellín.

Para el caso de la Gobernación de Antioquia, se referencia como avances la ordenanza No. 33 (diciembre 26 de 2011) “por la cual se adopta la Política Pública para La Acción Comunal en el Departamento de Antioquia”. Y la ordenanza 52 de 19 de diciembre de 2014 por medio de la cual se autoriza al Gobernador, para el diseño de una Política Pública de Planeación y Presupuesto participativo en el Departamento de Antioquia,

Durante el primer semestre del 2015 se trabaja sobre el diseño de política pública de planeación y presupuesto participativo -que en sus componentes deberá articularse con la Política Pública para la Acción Comunal - que será formulada con el apoyo del Departamento Administrativo de Planeación, y con la participación y el apoyo concertado para las fases de

---

<sup>16</sup> Para mayor información consultar en el documento Transitar por el Programa de planeación local Y Presupuesto participativo: Experiencia Vivida en las comunas 1 y 8 de Medellín, 2004-2011. Autor editor Alberto León Gutiérrez Tamayo y otros. Medellín: Universidad de Antioquia, 2014-61 páginas.

formulación, orientación, promoción, ejecución y revisión, de los diputados antioqueños. Los principios que orientan el proceso son “la democracia participativa, inclusión, equidad, igualdad, continuidad, control, cohesión social y participación comunitaria en la priorización, desarrollo y ejecución de los recursos públicos”. Una vez aprobada deberá incluirse y dinamizarse la conformación de un Consejo Departamental de Participación Ciudadana y Control Social. El proceso busca como uno de los objetivos, evitar que la implementación del presupuesto participativo en el departamento de Antioquia, penda de la voluntad política del gobernador de turno.

Es así como el Departamento Antioquia se ha destacado en las últimas dos décadas, por el incremento en la suma de voluntades políticas de gobiernos locales y sociedad civil, para viabilizar y consolidar procesos de democracia participativa de diversos ordenes, entre los cuales se acoge en algunos contextos como modalidad emergente de la planeación participativa, la planeación local y presupuestos participativos; anclados a la construcción de políticas, planes, programas y proyectos en y desde lo local.

No obstante los propósitos y avances desde la Gobernación de Antioquia y del Municipio de Medellín -como entidad territorial que en el Departamento presenta los mayores desarrollos en el tema de planeación local y presupuesto participativo-, para transferir conocimientos a otros municipios del Área Metropolitana y de las Subregiones del Departamento, sobre aprendizajes obtenidos a lo largo del recorrido con experiencias de construcción y dinamización de escenarios de participación e incidencia ciudadana; son aún pocas las entidades territoriales que incorporan de forma específica y vinculantes iniciativas en sus planes de desarrollo, y las que lo

hacen, no logran institucionalmente la fuerza requerida para avanzar hacia las transformaciones sociales y culturales que permitan fortalecer procesos de participación democrática, ni para obtener los resultados esperados según los lineamientos estratégicos que se trazan en los instrumentos de planeación local (Fundación Foro Nacional Por Colombia, 2010)

En general y a la luz de los autores, las experiencias referenciadas y el marco normativo, se propone interpretar el comportamiento y avances del presupuesto participativo como herramienta de planeación y gestión de la planeación participativa en el municipio de Itagüí, , desde la complejidad política e institucional de la participación ciudadana.

## **1.5 Generalidades del control social**

La participación ciudadana en el ejercicio del control social, está inscrita en factores que proceden de las instituciones que la implementan y de los ciudadanos; constituye un proceso social que permite intervenir el desarrollo de estos. Sobre este concepto, son diversos los trabajos que se han desarrollado y que lo define como una herramienta para el mantenimiento del orden social, cuyo objetivo es proveer una asignación eficiente de los recursos, así como del control a los resultados esperados.

*Entre los medios de control social están las normas sociales, las instituciones, la religión, las leyes, las jerarquías, los medios de represión, la indoctrinación, comportamientos generalmente aceptados y los usos y costumbres (sistema informal que puede incluir prejuicios) y leyes (sistema formal que incluye sanciones).” “El conjunto de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden establecido en la sociedad, aunque a veces el control social se realiza por medios coactivos ó el control social también incluye formas no específicamente coactivas, como los prejuicios, los valores y las creencias ( Jary D. & Jary J., 1991).*

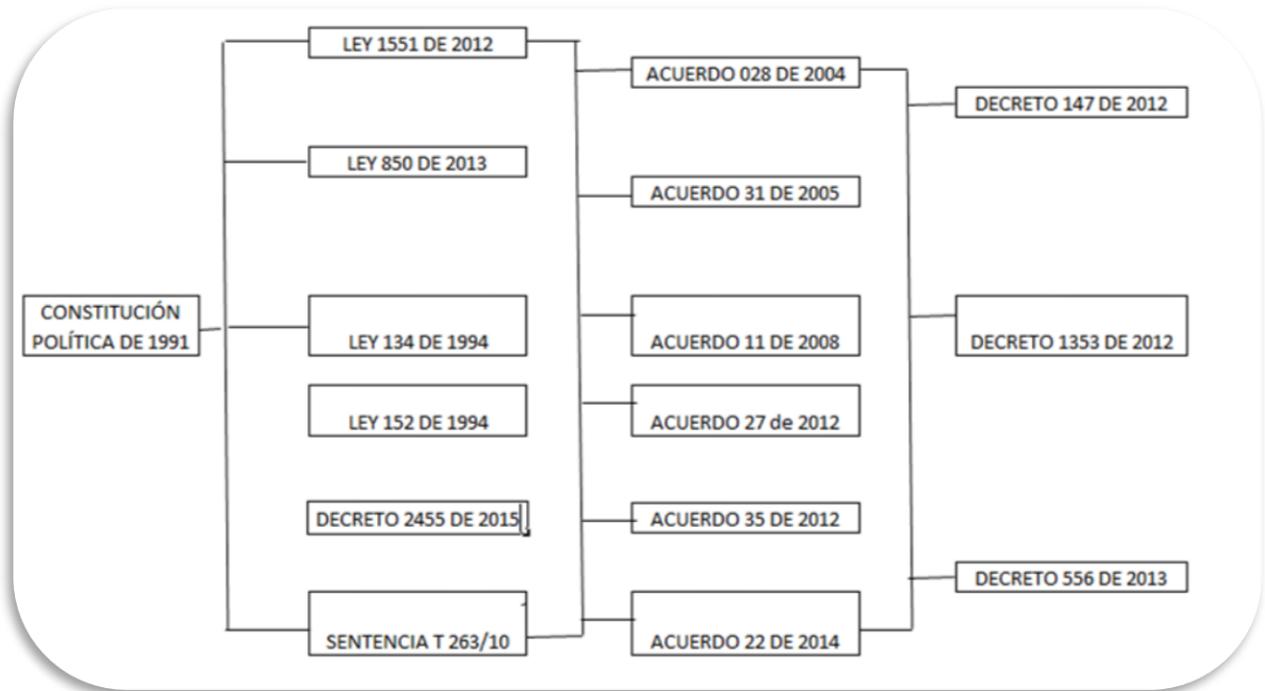
El Control Social se constituye en un medio que fortalece el tejido social, los márgenes de transparencia y calidad de servicios y se realiza a través de normas y leyes que implantan una moral social que sirve para el logro del desarrollo social.

El control social a la gestión pública, a los recursos del estado y la corrupción pública, es ejercido por la sociedad civil a través de instancias como veedurías ciudadanas, redes de control social, asociaciones cívicas, y sindicatos; complementando la planeación representativa y aportando en la formulación de políticas públicas. Constituyéndose en una forma de participación ciudadana que permite a personas y organizaciones intervenir en las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se desarrolla la gestión pública.

Cuando el control social impacta, es propositivo, proactivo y contribuye a mejorar en dos aspectos: la manera como la administración pública suministra bienes y servicios para la satisfacción de necesidades sociales y la apropiación y usos que de ellos hace la comunidad.

#### **1.6. Aspectos normativos de planeación y presupuesto participativo**

En el municipio de Itagüí, los conceptos, enfoques y tendencias se materializan en un normograma institucional que nutre los lineamientos estratégicos sobre planeación y presupuesto participativo llevados al plan de desarrollo de un periodo de gobierno que se presentan entorno a enfoques, líneas estratégicas, áreas de desarrollo, proyectos e indicadores. Se muestra a continuación los identificados a través de la revisión documental. La evolución de la norma se observa en la tabla 3.



**Figura:** Normograma presupuesto participativo municipio de Itagüí.

Tabla 3: Avances en el marco normativo del Presupuesto participativo en el Municipio de Itagüí

MARCO NORMATIVO	TIPO DE ORGANIZACIÓN	DISPOSICIÓN	OBSERVACIONES
Acuerdo 028 de 2004	Juntas Administradores Locales	Artículo 11: <b>Asignación Presupuestal:</b> <u>Asígnese de los recursos de inversión del municipio para el año 2005, a las Juntas Administradoras Locales, la suma de Trescientos cincuenta millones de pesos (\$350.000.000) que serán distribuidos por partes iguales entre las siete (7) Juntas Administradoras Locales,</u> cuya decisión de inversión corresponde a las mismas, previos aval social y viabilidad técnica y financiera, expedidos por la Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección Administrativa de Planeación, respectivamente, además deberá contar con el previo concepto de viabilidad e inscripción de los respectivos proyectos de inversión expedido por la Dirección Administrativa de Planeación. <u>Para los años siguientes, el valor se incrementará con base en el IPC.</u> La decisión que de estos recursos realicen las Juntas Administradores Locales, deberán guardar coherencia con los respectivos Planes Sectoriales de las comunas y corregimientos así también como con el Plan de Desarrollo Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El período de gobierno 2004 – 2007, consagra que a partir del año 2005, se realice asignación presupuestal de los recursos de inversión, a través a las Juntas Administradoras Locales, partida que será distribuida entre las 7 JAL. Estaríamos frente una pseudodemocracia, al determinar una partida que no fue sometida a discusión entre las diferentes organizaciones civiles.</li> <li>Asegura un crecimiento del IPC de estos recursos, para los años siguientes.</li> <li>Los proyectos deberán ser coherentes con los respectivos planes sectoriales de las comunas y el Plan de Desarrollo Municipal</li> </ul>
Acuerdo 031 de 2005	Juntas Administradoras Locales	Art. 18: <b>Gestión de recursos:</b> Para garantizar los recursos de inversión requeridos para el funcionamiento del Sistema Municipal de Planeación Participativa, se deberá previamente radicar ante el Banco de Programas y Proyectos Municipal, el proyecto de inversión a ejecutar en la vigencia siguiente; el cual será incorporado al respectivo Plan Operativo Anual de Inversiones, luego de que sea viabilizado. Dicho proyecto debe estar concertado con todas las instancias y en correspondencia con el respectivo Plan de Desarrollo del periodo administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se determinó como debían gestionarse los recursos para ser incorporados al POAI, proyectos que debían ser concertados con todas las instancias y en correspondencia con el Plan de Desarrollo</li> </ul>
		<p>Art.19: <b>Presupuestos participativos:</b> Es un instrumento vinculante del proceso de Planeación Participativa, donde las instancias del Sistema y la Administración Municipal, generan consensos y acuerdos sobre la priorización de la Inversión.</p> <p>Los Comités Integrados de Planificación Comunal y Corregimental realizarán un diagnóstico de las necesidades de su territorio para identificar, concertar y priorizar sus proyectos, lo cual quedará plasmado en los Planes de Desarrollo de Comunas y Corregimiento, siendo un insumo para la elaboración del Plan de Desarrollo.</p> <p>La Junta Administradora Local formulará e integrará las</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se determina que los PP son instrumentos vinculantes al proceso de planeación participativa, donde las instancias generan consensos para la priorización de la inversión.</li> <li>Se determina la forma como debe llevarse a cabo la identificación de los proyectos, para los Planes de Desarrollo de las Comunas y Corregimiento y como insumo de los Planes de Desarrollo, hasta llegar a la asignación de los recursos, conforme la disponibilidad de los mismos, por parte de la Administración Municipal.</li> </ul>

MARCO NORMATIVO	TIPO DE ORGANIZACIÓN	DISPOSICIÓN	OBSERVACIONES
		<p>priorizaciones mediante una propuesta de inversión que será presentada a la Administración Municipal.</p> <p>La Junta Administradora Local deberá garantizar que las partidas presupuestales asignadas anualmente para la inversión en su jurisdicción, hagan parte integral de la financiación de las propuestas de inversión presentadas por ellos.</p> <p>La asignación de los recursos a las propuestas de inversión presentadas estará en correspondencia con la disponibilidad de recursos de que disponga la Administración Municipal.</p>	
Acuerdo 011 de 2008	Juntas Administradoras Locales	<p>Artículo 2: Se deroga el artículo 11 del Acuerdo 028 de 2004 y se establece: <u>La Administración Municipal presentará una oferta de proyectos para cada comuna, previamente concertada con la JAL</u> respectiva, que esté en coherencia con el plan de inversiones, la cual servirá de insumo a la oferta institucional en concordancia con el plan de desarrollo. De dicha oferta cada JAL elegirá un proyecto para cada vigencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaparece la partida presupuestal que le había dado origen al presupuesto participativo, en el año 2005.</li> </ul>
Acuerdo 27 de 2012	Comunidad, Juntas Administradoras Locales o Juntas de Acción Comunal	<p>Art. 29. <b>Presupuesto participativo:</b> El Alcalde Municipal dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia del presente Acuerdo, procederá a reglamentar el presupuesto participativo de conformidad con la ley 1551 de 2012 y demás normas complementarias. En todo caso, las modificaciones de las inversiones de Presupuesto participativo deberán ser concertadas y priorizadas con la comunidad y las Juntas Administradoras Locales o Juntas de Acción Comunal de donde pertenecen, mediante el mecanismo establecido para tal fin por la administración. Las dependencias al solicitar las modificaciones presupuestales de las inversiones de Presupuesto participativo deberán hacer alusión a la concertación con la comunidad y la soportarán con la respectiva acta. En todo caso, tales modificaciones no pueden ser por fuera de la comuna o territorio comunal que origina el Presupuesto participativo. Autorízase al Alcalde Municipal para realizar las modificaciones que sean necesarias al presupuesto municipal con el fin de incorporar las partidas que se requieran para darle cumplimiento al presupuesto participativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En cumplimiento de la Ley 1551 de 2012, se le conceden atribuciones al Alcalde para reglamentar el Presupuesto participativo.</li> <li>• Se determina que las modificaciones de las inversiones del Presupuesto participativo deben ser concertadas y priorizadas con la Comunidad, las JAL o Juntas de Acción Comunal y las actas que dan cuenta de esto, deben hacer alusión a dicha concertación.</li> <li>• Se derogan las disposiciones que le sean contrarias.</li> </ul>
Decreto 556 de 2013		<p>Institucionaliza el Presupuesto participativo, articulado al Sistema Municipal de Planeación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El direccionamiento estratégico fue asignado a la Secretaría de Participación e Inclusión Social.</li> </ul>

MARCO NORMATIVO	TIPO DE ORGANIZACIÓN	DISPOSICIÓN	OBSERVACIONES
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• El direccionamiento operativo le fue entregado a la Subsecretaría de Participación y Gestión Comunitaria.</li> <li>• Las demás secretarías serán corresponsales de acuerdo con su competencia misional.</li> <li>• Se definen las reglas que orientarán el PP, articulado con el Sistema Municipal de Planeación, destacándose la formación en competencias que cualifiquen la participación en el proceso. Se definió con claridad la implementación del PP.</li> <li>• Se destina para cada vigencia fiscal hasta un 10% de la inversión apropiada en el POAI con recursos de libre inversión.</li> <li>• Se definen los criterios para la asignación presupuestal por Comuna y Corregimiento.</li> <li>• Se establece la agenda de trabajo para cada vigencia, para llevar a cabo el proceso del PP.</li> <li>• Se determinan metodológicos y operativos para la implementación.</li> </ul>
<p>Analizando el Decreto 556, se observa imprecisiones en cuanto a la agenda de trabajo incluida, porque contiene tiempos anteriores al establecido para la aprobación del acuerdo de presupuesto, lo cual indica fechas de designación de presupuesto que no serán efectivas. El objetivo de este Decreto se logra parcialmente encontrándose inconsistencias que no garantizan que sus postulados se cumplan.</p>			
<p>Acuerdo 22 de 2014 –Estatuto Orgánico de Presupuesto–</p>		<p>Art. 103: <b>Presupuesto participativo para proyectos de Inversión Social:</b> El Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde Municipal podrá constituir, para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.</p> <p>En todo caso los procesos de planeación local serán insumo para la formulación del plan municipal de desarrollo, así mismo se dará prioridad a las propuestas de inversión presentadas por los respectivos Consejos Comunales y Corregimientos de Planeación que dentro de sus respectivos planes garanticen complemento con trabajo comunitario, dentro del marco de los convenios.</p> <p>Para la implementación y ejecución del presupuesto participativo, la administración municipal garantizará los</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A iniciativa del Alcalde, y para apoyar la inversión social en los corregimientos, comunas y localidades, el Concejo Municipal podrá constituir un presupuesto participativo.</li> <li>• Para la implementación y ejecución, La administración deberá garantizar los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del Presupuesto participativo, dentro del POAI.</li> <li>• Se creará dentro del presupuesto municipal un componente denominado Presupuesto participativo</li> </ul>

MARCO NORMATIVO	TIPO DE ORGANIZACIÓN	DISPOSICIÓN	OBSERVACIONES
		<p>recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y presupuesto participativo en cada una de las Comunas y Corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones. Se creará dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado Presupuesto participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito. (Concordancia. Ley 1551 de 2012, Parágrafo 3° del Artículo 40°).</p>	

## **2 La planeación y el presupuesto participativo caso Itagüí**

La información, análisis e interpretaciones que se presentan en este capítulo, dan cuenta del desarrollo del objetivo específico número uno.

Se inicia con unas generalidades del municipio para que el lector se ubique en las particularidades de contexto de un municipio de primera categoría, inmerso en un área metropolitana, que presenta especificidades en un proceso de transformación socio-económica determinada por su vocación territorial y que hace que la planeación local y el presupuesto participativo adquieran connotaciones y avances diferenciadores de otros municipios de similar categoría. Se hace énfasis a los antecedentes que ubican a Itagüí en una fase de transición entre la planeación representativa a la participativa con marcada incidencia en las dinámicas y organización de la sociedad civil.

Se describe como el sistema municipal de planeación ha tenido una alta influencia en la evolución de la planeación participativa y su articulación al presupuesto participativo, sin que con ello se logre consolidar un seguimiento y evaluación sistemática del componente estratégico con relación al componente financiero.

### **2.1 Generalidades del municipio de Itagüí**

El Municipio de Itagüí se localiza al sur del Valle de Aburrá, sobre la margen izquierda del río Medellín, ocupando un territorio de 17 Km<sup>2</sup>, distribuidos 9.6 km<sup>2</sup> como área urbana y 7.4 km<sup>2</sup>

en área rural. Sus límites municipales son: al Oriente Envigado y Sabaneta; al Suroccidente La Estrella, al Norte Medellín, al Occidente el Corregimiento de San Antonio de Prado (Medellín)

La ocupación del territorio en el área urbana tiene mucho que ver con la llegada de la industria al municipio, fue ella quien marcó las pautas para el desarrollo del municipio, constituyéndose como un sector industrial importante al interior del Valle de Aburrá.

El auge de la industria provocó en el municipio una rápida saturación del territorio urbano. El suelo de fácil urbanización va a ser rápidamente marcado por el crecimiento industrial. La gran industria ocupa lentamente el territorio con bajas densidades de ocupación, generando espacios verdes amplios, mientras que la pequeña y mediana industria, con dinámicas diferentes, ocupa rápidamente el territorio con densidades altas de ocupación.

El haberse constituido como municipio industrial del valle de Aburra, trajo consigo la concentración de una gran población que vio en él, una alternativa de empleo y espacios para vivir, cercanos a las fuentes de empleo.

El territorio del Municipio de Itagüí, está dividido en comunas y corregimiento así:

**La Comuna Uno** tiene una extensión territorial de 2.795.296 mt<sup>2</sup>. Está conformada por los barrios: Zona industrial No 1 y No 2, los Naranjos, Asturias, Araucaria, San José, La Independencia, San Juan Bautista, La Gloria, Las Mercedes, San Isidro, Satexco, Playa Rica, Centro, Villa Paula, Artex y Santa Cruz.

**La comuna 2** tiene una extensión territorial de 1.931.564 mt<sup>2</sup>, los barrios que la conforman son: San Pio X, Camparola, Monte Verde, La Palma, Jardines Montesacro, Zona industrial No 3, Yarumito, La Finca, Santa Catalina, Samaria Robles del Sur, El Palmar, Las Margaritas, Samaria y Santa Ana. A su vez las urbanizaciones La Finca, Cedros de Badajoz, Samarias Robles del Sur, Escocia, Valle Sur, Estación del Sur y Quintas de San Remo

**La comuna 3** tiene una extensión territorial de 2.634.533 mt<sup>2</sup>. Está integrada por los barrios Ditaires, San Francisco, Triana, San Antonio, San Gabriel, 19 de Abril, Villa Lía, San Javier, Pilsen, Las Brisas y Glorieta Pilsen.

**La comuna 4** tiene una extensión territorial de 3.235.118 mt<sup>2</sup>. La conforman los barrios: Simón Bolívar, La Esmeralda, Santa María 1, Santa María 2, Santa María 3, Villaventura, Viviendas del Sur, San Fernando y La Hortensia

**La comuna 5** tiene una extensión territorial de 627.886 mt<sup>2</sup>. Los barrios que hacen parte de esta comuna son: Balcones de Sevilla, Ferrara, La Aldea, Terranova, Tablazo, Las Américas, Las Acacias, Calatrava y Loma Linda.

**La comuna 6** tiene una extensión territorial de 477.861 mt<sup>2</sup>. Está integrada por los barrios: Fátima, El Rosario, La Unión y Santa maría La nueva.

**El corregimiento El Manzanillo** tiene una extensión territorial de 8.917.501 mt<sup>2</sup>. Lo componen las veredas: La María, Los Olivares, Loma de los Zuleta, El Progreso, El pedregal, Los Gómez, El Ajizal y El provenir. Teniendo como cabecera corregimental el área sub urbana del El Progreso, El Pedregal, definida por el Plan de Ordenamiento Territorial, en donde se desarrollará el sub centro del corregimiento.

## **2.2 Antecedentes del paso de la planeación representativa a la planeación participativa en el nivel local**

En el Municipio de Itagüí, entre los años 2004 y 2011 se profundizan situaciones problemáticas de carácter socio cultural y político, que generan debilitamiento colectivo e inducen de manera propagada en las organizaciones sociales, comunitarias, comunales y sociedad civil, generándose la necesidad de atender en la recuperación de la confianza en las instituciones, y la reactivación de escenarios de participación, incidencia ciudadana y control social.

La necesidad de cambio en las políticas del gobierno local y en el direccionamiento de la inversión municipal para el desarrollo; coloca la variable participación y ciudadanía en el centro del debate público, aspecto que sumado a otros de orden prioritario, inciden en que se gane en las urnas por mayoría en 2012, buscando acertar en la lectura sobre las aspiraciones ciudadanas se implementa el slogan de gobierno "Itagüí Unidos hacemos el Cambio", que evolucionó a lo largo del periodo con el nombramiento de "En Itagüí se vive Mejor", siendo el primer resultado de gobierno en la vía de la democracia participativa la inclusión en Plan de Desarrollo Municipal -PDM- 2012-2015. La Línea Estratégica Número 1 de Fortalecimiento institucional, estrategia de servicio con calidad, área de desarrollo el gobierno de la gente, programa participación e

inclusión para todos y todas, proyecto planeación local y presupuesto participativo; como respuesta al interés de las organizaciones sociales y comunitarias por ampliar los márgenes de participación como elemento base de favorabilidad para el fortalecimiento de procesos democráticos.

Al respecto puede mencionarse que la planeación participativa como instrumento de gestión tienen como referente la Constitución Política de 1991, contemplados en los artículos 339 al 344, estableciéndose de carácter obligatorio la formulación de los Planes de Desarrollo, tanto a nivel nacional, departamental como municipal, además se crea el Sistema Nacional de Planeación. La Constitución Política previó la expedición de una norma de carácter orgánica que reglamentará todo lo relacionado con los Planes de Desarrollo, expidiéndose para el efecto la Ley 152 de 1994, cuyo espíritu es fortalecer las instancias de participación como escenario para democratizar las decisiones, debatir los asuntos públicos, incluir los intereses colectivos y realizar el seguimiento al plan a través del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales.

Antes de la Constitución de 1991, el proceso de la planeación era mucho más tecnocrático y anota Garzón, C :  *"... y se realizaba por "expertos" en las oficinas de planeación, sin consultar la realidad, ni las necesidades directas de las comunidades y el ejercicio participativo consistía en la "socialización" de los resultados plasmados en un plan de desarrollo"*.

Con la nueva Constitución se abrieron nuevos escenarios, dando paso a nuevos instrumentos de participación ciudadana, desde las veedurías y revocatoria del mandato, como mecanismos de control social, hasta las instancias de planeación participativa, donde las diferentes

organizaciones de la sociedad civil tienen la oportunidad de presentar propuestas para ser incluidas en los Planes de Desarrollo. Esto permite que el desarrollo no esté solo en manos del gobierno de turno, por el contrario, garantiza que el desarrollo se realice de manera concertada, con todos los sectores de la sociedad, tales como los económicos, civiles, sociales, ambientales y diferentes grupos poblacionales.

El país pasó de una planeación representativa a una democracia participativa con la creación del Sistema Nacional de Planeación, conformados por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales, dotando a las organizaciones de la sociedad civil con nuevas responsabilidades a través de la participación de propuestas concretas en la etapa de la formulación de los planes de desarrollo, que lleven a la construcción de un nuevo territorio, donde el desarrollo se da de manera concertada.

Para atender de manera eficiente el espíritu de las normas, el Estado debe garantizar la formación de nuevos ciudadanos que garanticen la participación activa y coherente con las realidades de nuestro país, que se interesen en los asuntos públicos, y que trasciendan en lo público, que vayan más allá de la formulación que sean parte activa en la asignación eficiente de los recursos, en el diseño de sus propuestas y que realmente las administraciones si provean los productos o servicios que las comunidades requieren. Para esto es necesario la formación de líderes, que se cualifiquen, que creen las condiciones necesarias para formar el tejido social, que participen en el control social, en la rendición de cuentas, hasta llegar a la formulación de las políticas públicas.

Es así como el Municipio de Itagüí, acogiéndose a lo dispuesto en la Constitución y demás normas que lo reglamentan, expide el Acuerdo 031 de 2005, mediante el cual se estructura el Sistema Municipal de Planeación, buscando con éste dar paso a la democracia participativa mediante los diferentes mecanismos que lleven a la participación activa de los diferentes actores y que no solo sean los agentes del gobierno quienes propendan por el desarrollo del territorio.

Para entender la forma como esta Entidad Territorial ha llevado a cabo el proceso permanente de construcción colectiva, a continuación se extractan algunos aspectos relevantes en materia de planeación participativa, presentando algunos apartes del Acuerdo, de manera que se conozcan las competencias, autoridades e instancias del Sistema:

### **2.3 Antecedentes del sistema municipal de planeación**

El Sistema Municipal de Planeación presenta unas competencias, autoridades, instancias y responsables, que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 4

**Antecedentes del Sistema Municipal de Planeación**

<b>COMPETENCIAS DEL SISTEMA</b>	<b>AUTORIDADES DEL SISTEMA</b>	<b>INSTANCIAS DEL SISTEMA</b>	<b>GRUPO INSTITUCIONAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la planeación participativa como instrumento de gestión del desarrollo en el ámbito barrial, comunal, corregimental y en los niveles municipal, metropolitana, regional y nacional</li> <li>• Participar en la formulación de los diferentes instrumentos de planificación municipal y someterlos a consideración de las Autoridades Municipales de Planeación.</li> <li>• Impulsar estrategias de formación, capacitación y divulgación con los actores del Sistema Municipal de Planeación Participativa en todos los procesos inherentes a éste.</li> <li>• Garantizar acciones organizadas para la articulación del Sistema Municipal de Planeación Participativa con los demás niveles de planificación de nivel superior.</li> <li>• Generar canales de comunicación necesarias para garantizar el desarrollo de una adecuada información a la comunidad.</li> <li>• Establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública local.</li> <li>• Adoptar los mecanismos de seguimiento y evaluación respecto a su funcionamiento interno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcalde Municipal, máximo orientador de la Planeación del Municipio.</li> <li>• El Consejo de Gobierno Municipal</li> <li>• El Departamento Administrativo de Planeación, quien desarrollará las orientaciones de Planeación impartidas por el Alcalde y/o las dependencias que tengan incidencia en el proceso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>El Concejo Municipal:</b> Instancia encargada de adoptar, reglamentar y aprobar las normas generales en materia de planeación de desarrollo municipal.</li> <li>• <b>Consejo Territorial de Planeación:</b> Instancia de carácter consultivo representativo de la sociedad civil para el ejercicio de la planeación participativa y encargado de servir de foro para la discusión de los planes.</li> <li>• <b>Consejo consultivo del Plan de Ordenamiento Territorial:</b> Instancia asesora en materia de ordenamiento territorial.</li> <li>• <b>Los Comités integrados de Planificación Territorial –C.I.P.T.-:</b> Instancia articuladora de la planificación del desarrollo comunal y corregimental, en la cual se materializa la participación activa de la comunidad a través de las organizaciones sociales, comunitarias y políticos – administrativas.</li> <li>• <b>Las Juntas Administradores Locales – JAL-:</b> Instancia que actúa en cada una de las Comunas y Corregimiento cuyas funciones y atribuciones en materia de planeación están establecidas en normas legales vigentes.</li> <li>• <b>Consejo Municipal de Política Social – COMPOS:</b> Instancia que busca articular las diferentes entidades gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias, mediante la concertación de planes y programas para el desarrollo e implementación de políticas sociales que redunden en bienestar y desarrollo para la niñez, la familia y los grupos sociales vulnerables.</li> </ul>	<p>Responsable del acompañamiento al proceso del Sistema Municipal de Planeación, denominado Grupo Institucional de Planeación Participativa, y que fue creado mediante Resolución por el Alcalde Municipal.</p>

Hace parte igualmente del Sistema Municipal de Planeación, según el Acuerdo 031 de 2005, en su artículo 16, definió los instrumentos integrales del proceso de planeación participativa tanto en su etapa de formulación, seguimiento y evaluación los siguientes:

De mayor complejidad:

- Planes de Nivel Superior (Subregionales, metropolitanos, regional y nacional)
- Plan de Ordenamiento Territorial
- Plan de Desarrollo Municipal
- Plan Financiero

De menor complejidad

- Plan Operativo anual de inversiones (POAI)
- Planes de Acción
- Planes de Desarrollo de comunas y corregimental
- Planes Sectoriales (PEM, Plan de Deporte y Recreación, Plan Gerontológico, Plan Operativo de Discapacidad).

### **2.3 Evolución de la planeación local participativa y su articulación al presupuesto participativo**

Sobre la evolución de la planeación local participativa en el Municipio de Itagüí, se tienen datos a partir del año 1998, con el surgimiento de los primeros temas de inversión social para el

fortalecimiento de espacios de participación ciudadana y comunitaria para la gestión local, con implementaciones intermitentes hasta la actualidad. Surge la planeación participativa en una coyuntura de crisis político-institucional, caracterizada por reclamaciones relacionadas con ineficiencia en las formas democráticas de representación, de comunicación e interrelación entre la comunidad organizada y el gobierno local, frente a las intervenciones a necesidades de entornos.

Se observa que para la vigencia fiscal 2012-2015, no obstante los resultados de eficiencia fiscal y administrativa obtenida por la entidad territorial a nivel nacional, que dan cuenta de una eficiente gestión en las líneas, áreas y programas de desarrollo; visibilizada en acciones dirigidas a la seguridad y el mejoramiento de calidad de vida de las poblaciones y organizaciones; con la ejecución de una amplia agenda intra- interinstitucional de servicios, que aluden actividades formativas, lúdico - recreativas, deportivas, de fortalecimiento organizacional, desarrollo de capacidades laborales, de emprendimiento, participación, liderazgo y gestión. Así como, la amplia visibilización de información a través de tics y jornadas de rendición de cuentas; persiste aún, la desinformación, contrariedad y descoordinación entre organizaciones sociales y comunitarias formalmente constituidas, grupos diferenciales, sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad y dependencias municipales.

Sobre la Articulación entre la planeación participativa y el presupuesto participativo, se parte de que los presupuestos participativos son uno de los instrumentos de gestión democrática más importantes para asegurar la participación de la sociedad civil, concertando con los gobernantes el acceso a la solución de sus necesidades. Es el punto donde la participación y la planeación

representativa interactúan de manera directa con la democracia participativa, como la forma de planear y gobernar con la participación popular.

En el Municipio de Itagüí se identifica como punto de partida esencial para la existencia del presupuesto participativo la voluntad política del gobierno del periodo de estudio y de sociedad civil, evidenciado en su inclusión en el Plan de Desarrollo 2012-2015, arrojando como resultado logros para una primera fase de planificación; no obstante, las falencias se encuentran en lo relacionado con el seguimiento y evaluación del Presupuesto participativo como herramienta de gestión.

En una primera fase de ejecución del proyecto Planeación local y Presupuesto participativo, se ha avanzado en la implementación de una estrategia formativa. Seguida de un ejercicio participativo de formulación de Planes Comunales y Corregimental, que si bien facilitaron espacios para la deliberación ciudadana, con participación de las organizaciones sociales, comunitarias, comunales y actores de diferentes sectores, lograron la priorización de proyectos de inversión social; más no se logró la culminación del proceso de formulación ni su ejecución.

Puede decirse que la sostenibilidad de la experiencia dentro del periodo ha sido débil y no se logra superar la primera fase. De manera transversal al trabajo con poblaciones, se han desarrollado actividades de corte participativo en el marco de otros proyectos. El seguimiento a la ejecución del proyecto no dispone de mayor documentación, lo que impide en primera instancia la profundidad que se amerita para su fortalecimiento y continuidad.

Rondan al respecto y entre los actores sociales y políticos, interrogantes como: ¿cómo ha contribuido lo que se lleva del proceso al fortalecimiento de la planeación participativa, a las prácticas de participación ciudadana, y a la resignificación de los lazos entre sociedad civil e institucionalidad pública?. ¿Se evidencian los resultados esperados respecto a indicadores y metas que propenden por la democratización de la planeación para el desarrollo local a través de ejercicios de planeación local y presupuesto participativo?.

#### **2.4 Seguimiento y evaluación al proceso de planeación y presupuesto participativo**

En materia de seguimiento y evaluación, corresponde a la Dirección Administrativa de Planeación de manera coordinada con la Secretaría de Participación e Inclusión Social y a través de los planes de acción hacer el seguimiento y la evaluación de las metas físicas del Plan de Desarrollo, encontrándose inmerso en ellos, los recursos asignados a los proyectos que debían ser ejecutados con cargo al presupuesto público y las siguientes especificidades:

No se encontraron evidencias acerca de la evaluación financiera de los proyectos que tratan sobre el presupuesto participativo, pues a pesar de que en el Plan de Acción se registran las partidas presupuestales que le fueron asignadas no registra ninguna información adicional para esto.

Luego de la revisión documental se interpreta que el presupuesto participativo de Itagüí, cuenta con un buen soporte normativo y de instrumentos de planeación, articulados y sometidos a procesos de seguimiento y evaluación. Se identifican bien definidas y apropiadas las

competencias al interior de la institucionalidad, más no se identifica apropiación ni empoderamiento del tejido social comunitario, de las organizaciones sociales, comunales con relación al control social; se identifica además debilidad en el control político y en el control desde la institucionalidad y del COMPOS, como instancias que tienen corresponsabilidad en el proceso de seguimiento y evaluación del Sistema Municipal de Planeación.

### **3 Factores institucionales que intervienen en el comportamiento y avances del presupuesto participativo en Itagüí**

En este capítulo desarrolla de manera sistemática los factores institucionales que han intervenido en el comportamiento y resultados de la planeación participativa y presupuesto participativo en Itagüí, dejando permear algunas dinámicas comunitarias y administrativas que han incidido en el proceso y que han sido recogidas de voces de autores institucionales, apareciendo algunas de ellas como limitantes para el seguimiento y la evaluación.

Se realiza además un análisis de los resultados de los indicadores de producto del plan indicativo, con corte a junio de 2015, que aparte de interpretar los resultados desde lo cuantitativo, es decir desde el cumplimiento de metas trazadas en los planes de acción, hace aportes en el análisis cualitativo que se acerca a las percepciones e impactos de la aplicación de la estrategia. Aflora desde el análisis de categorías y como elemento negativo la falta de continuidad en el proceso, de transversalidad en las acciones y de aplicación de la herramienta de comunicación pública durante toda la fase del proceso. Elementos que son retomados para formular en el capítulo de conclusiones y recomendaciones acciones de mejora y trámites específicos que se sugieren ser llevados a manera de procedimiento en el marco de sistema de gestión de la calidad.

El análisis de ejecución presupuestal y financiera le muestra al lector y al compás de las teorías, conceptos y normas sobre planeación participativa y presupuesto participativo que la integralidad de los procesos ameritan poner a conversar el componente estratégico con el componente financiero y ajustar las asignaciones presupuestales a diferentes metas y actividades

de las diferentes áreas como obraría en un sistema para la optimización de los recursos presupuestales y su mayor impacto.

Se deja sentado como el componente de seguimiento y evaluación durante todo el ciclo de la planeación es fundamental y determinante para el cumplimiento de metas, el fortalecimiento de la participación democrática, la confiabilidad de la información y la credibilidad en las acciones.

Se hace un análisis correlacional entre los elementos que componen el sistema municipal del planeación, factores institucionales de evolución e involución, identificación de fortalezas, limitaciones, oportunidades y retos, que permiten la observación de caso desde lo normativo, filosófico, conceptual, metodológico y práctico.

### **3.1 Dinámicas comunitarias y administrativas**

Si bien en el municipio de Itagüí, se han implementado en diferentes periodos de gobierno acciones enfocadas hacia la planeación local, que circunscriben el periodo 2012-2015 con la incorporación en el Plan de Desarrollo Municipal del proyecto estratégico “Planeación local y Presupuesto participativo”; emergen en la praxis territorial, interrogantes sobre el ¿por qué no se ha logrado la continuidad y el empoderamiento que se requiere?, y ¿por qué no se someten a seguimiento y evaluación las ejecuciones realizadas, de modo que se implementen acciones de mejoramiento de procesos?.

Con relación a la planeación local y el presupuesto participativo, las organizaciones sociales y comunales abogan por el principio de cohesión social que plantea: las acciones de interacción ciudadana propuestas por la integración comunitaria, la promoción y el fortalecimiento de la organización social participante en la construcción de lo público y en este sentido consideran que desde lo normativo local se incluyen fundamentalmente las organizaciones comunales dejando de lado o en menor proporción la inclusión de las organizaciones sociales de la sociedad civil. Ver ANEXO UNO: Tabla recolección y sistematización de información - fuentes primarias y ANEXO DOS: Tabla actores institucionales.

En general se identifica a Itagüí con fortalezas en los procesos de organización social y comunitaria, que han venido creciendo en sus procesos de formación e incidencia política pero que ameritan acciones continuas para su fortalecimiento, la evaluación y el seguimiento.

Adicionalmente se identifica desde el análisis documental las siguientes limitantes para la consolidación del proceso.

- Bajos niveles de conocimiento y asimilación por parte de líderes, actores y organizaciones sociales y comunitarias, sobre el significado intrínseco de conceptos ligados al presupuesto participativo, como son el de ciudadanía, sociedad civil, participación y planeación participativa.

- Poca continuidad en acciones emprendidas de un gobierno a otro (2004 a 2015).
- Carencia de evaluaciones sistemáticas que den cuenta de la funcionalidad e impactos generados con implementaciones circunscritas a la planeación local y presupuesto participativo.

- Persistencia de dificultades relacionadas con la representatividad, la participación real y efectiva, la comunicación, la coordinación, el trabajo en red, entre las organizaciones y voces que responden por los intereses de comunidades urbanas y rural.
- Disminución de niveles de compromiso en algunas poblaciones y organizaciones, frente a acciones administrativas que implican articulación de intereses.
- Disminución de niveles de confianza que incluyen al ente gubernamental local, al sector político, y a las organizaciones sociales, comunitarias y comunales, que afectan niveles de corresponsabilidad, continuidad e impacto en las acciones.
- Discontinuidad en la inversión presupuestal para temas de planeación local y presupuesto participativo, con bajo nivel de incidencia de instancias consultivas locales, para el fortalecimiento de estos procesos.
- Reiteradas manifestaciones de desencanto sobre los procesos participativos, por parte de miembros de la sociedad civil organizada, expresados en espacios de formación y participación, y acompañados de interrogantes como: ¿qué capacidades se han desarrollado para ampliar y fortalecer la participación democrática en asuntos de gestión de recursos públicos en las últimas administraciones?; ¿qué logros, dificultades y aprendizajes se han recogido sobre la planeación local participativa en Itagüí?; ¿qué cambios se han propiciado para la optimización del control de gestión y el fortalecimiento del tejido social?; ¿qué resultados arroja el proyecto planeación local y presupuesto participativo en el periodo de gobierno 2012-2015?; ¿qué acciones de mejoramiento se han planteado para dar continuidad a procesos iniciados e interrumpidos?; ¿Qué voluntad política y administrativa se tiene, para dar cumplimiento a proyectos que apuntan a fortalecer la participación democrática?.

Conclusiones derivadas de la tabla presentada

Tabla 5

**Análisis de resultado de indicadores producto**

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
<b>Planeación local y presupuesto participativo</b>	Acuerdo municipal para implementar presupuesto participativo.	100%	<p>Si bien se cumplió con el indicador de implementar el presupuesto participativo mediante acuerdo municipal, se encuentra una inconsistencia en la fecha de implementación, toda vez que se ubica cumplimiento de avance del 100% para el 2012 encontrándose es el acuerdo que reestructura el funcionamiento y conformación del consejo municipal de política social (Compos), instancia que cumple con las características de actor o instancia consultiva en temas de participación ciudadana y presupuesto público, más no el indicador de la referencia.</p> <p>Se tiene cumplido el indicador pero no tiene articulación con el componente de divulgación.</p> <p>Como fortaleza se observa la aprobación del acuerdo municipal que denota voluntad política, pero se tiene como limitante que en la fecha de aprobación ya se había aprobado el presupuesto para la vigencia 2015, lo que restringe la implementación de dicho acuerdo hasta el año 2016.</p> <p>En aras del control político y social que le corresponde al concejo municipal, deberán destinar las partidas presupuestales que garanticen el cumplimiento de lo estipulado para la vigencia 2016.</p> <p>La connotación establecida en dicho acuerdo que dice “la administración municipal podrá.....”, deja entrever que es potestativo de la voluntad del nominador del gasto de turno.</p> <p>Se identifica debilidad en la estrategia de comunicación para visibilizar estos actos administrativos porque si bien son publicados a través de la web en el link de gaceta municipal, no todos los segmentos poblacionales y actores tienen acceso, conocimiento y manejo de las herramientas informáticas.</p>

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
	Planes de comunas y corregimiento formulados como instrumento para el presupuesto participativo	100%	<p>Si bien se generó un proceso altamente participativo, con todos los actores, se hicieron las mesas de trabajo, la priorización y los diagnósticos, no se logró la consolidación de los documentos de planes de comuna y corregimiento. Sin embargo en la evaluación del plan indicativo se observa un cumplimiento del 100%.</p> <p>Se recomienda retomar los insumos existentes y obtenidos de formulación de planes de comuna y corregimiento para su estructuración, aprobación, divulgación e implementación como principales insumos del presupuesto participativo; y como elementos sustancial de reafirmar compromiso con la comunidad participante del proceso.</p>
	Organizaciones sociales identificadas y convocadas en programas de capacitación y/o asistencia técnica en presupuesto participativo.	75%	Se realizó un proceso muy completo, en compañía de la esap y tuvo muy buena acogida de la comunidad. Se citaron los líderes actores, comunales y sociales.
	Asambleas de trabajo realizadas con la comunidad para priorizar el presupuesto según plan de comuna.	66.67%	
	Ejecución del presupuesto participativo.	0	Al realizar el análisis de este indicador se observa que el cumplimiento es cero, en este ítem, sin embargo al efectuar un análisis integral del plan indicativo se encontró que se ejecutaron unos recursos considerables que están en otros proyectos, que son transversales al presupuesto participativo, lo que demuestra una falencia en la formulación del plan desarrollo al no hace transversal el presupuesto participativo en las demás áreas.
<b>Encuentros democráticos con el alcalde</b>	Encuentros democráticos en comunas y corregimiento	128.57%	Superó la meta resaltando que el alcalde goza de un alto nivel de reconocimiento por parte de la comunidad y de convocatoria. Se tuvo una fuerte y aguerrida estrategia de comunicación.

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
	Encuentros democráticos sectoriales o temáticos	175%	
<b>Gestión de las comunicaciones</b>	Plan de comunicaciones formulado	100%	Se cumplió con la meta establecida al definir un plan de comunicación para el ente territorial, sin embargo se encuentra una gran falencia, al observar que las comunicaciones solo van dirigidas a unos puntos puntuales que son considerados como proyectos banderas, dejando de lado la continuidad que se requiere en el componente comunicacional para el proceso de formación, de sensibilización de ejecución y evaluación, específicamente en el proceso de participación participativo. Falló toda la visibilidad de todo el proceso.
	Plan de comunicaciones implementado.	100%	
<b>Itagüí ciudad digital</b>	Telecentros comunitarios.	33%	La ejecución de estos proyectos facilitan los procesos de formación de las diferentes poblaciones fundamentalmente de aquellas que son inmigrantes en temas de tecnología. Adicionalmente estos proyectos se articulan al presupuesto participativo al generar conectividad entre las organizaciones y comunidades en general y acceso a la información que proporciona gobierno en línea, plataformas específicas de sectores del desarrollo y las redes sociales. Este componente es fundamental y a la vez es incipiente en las organizaciones comunales, comunitarias y algunas de la sociedad civil.
	Capacitación en TIC a la comunidad y grupos de interés	4388.20%	
<b>Agenda pública de lucha contra la corrupción y política pública de transparencia</b>	Informes de ejecución del plan de desarrollo presentados al concejo municipal y otras instancias de control.	100%	Estos indicadores y acciones derivadas cobran importancia y articulan con la planeación local y el presupuesto participativo en función de los principios. Tema trabajado con énfasis en el periodo de análisis y que tiene incidencia en el proceso de gestión y ejecución de recursos.
	Suscripción de pactos éticos ciudadanos por la transparencia.	100%	

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
<b>Sistema para el seguimiento y control del plan de desarrollo municipal</b>	Implementación de un sistema para el seguimiento y control del plan de desarrollo del municipio	100%	Se implementó el alfasi como instrumento a través del cual se consolida la evaluación y seguimiento del plan de desarrollo con sus respectivas evidencias; la que pudiera ser utilizada para llevar el seguimiento al presupuesto participativo y a partir de esto realizar los análisis para la toma de decisiones en los comités de comunitarios de planificación comunitaria y territorial y el comos. El cual pudiera permitir hacer un seguimiento físico de las actividades de cada proyecto incluidos la planeación local y el presupuesto participativo, los planes de comuna y de corregimiento.
	Plan de fortalecimiento del banco de programas y proyectos formulado e implementado	100%	
<b>Itagüí vive su institucionalidad</b>	Plan de gestión para la oferta institucional de servicios a la ciudadanía formulado e implementado.	100%	Se contó con una oferta institucional amplia y diversa para todas las poblaciones en temas lúdicos, recreativos, de formación informal, formación para el trabajo y el desarrollo humano por competencias, emprendimiento, asociatividad que permitieron elevar niveles de calidad de vida, accesibilidad a la información, a fuentes laborales, a desarrollo de liderazgos. Por lo anterior este proyecto articula con los acometidos de la planeación local y el presupuesto participativo. Contando que incluyó población urbana y rural del municipal e intergeneracional y referencial.
<b>Cobertura educativa, educación para todos y todas</b>	Instituciones educativas con programas de educación para adultos.	100%	Dentro de las necesidades apremiantes para algunas comunidades están la educación para adultos, la formación digital, la continuidad en el proceso educativo técnico y superior, la articulación entre la educación formal con la informal y la educación para el trabajo y el desarrollo humano, la educación inclusiva y adaptada para personas con discapacidad y grupos diferenciales, la educación para la convivencia y ciudadanía, para el fortalecimiento de liderazgos, para la dinamización de asociaciones de padres, de semilleros comunales, personeros y contralores estudiantiles, la innovación, la tecnología y las comunidades de aprendizaje entre otras, que bien pueden ser articuladas a la planeación local y al
<b>Calidad de la educación como un derecho</b>	Cátedra municipal formulada y en ejecución (pem).	100%	

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
<b>Mejoramiento en la gestión del servicio educativo</b>	Plan educativo municipal formulado participativamente	100%	presupuesto participativo en temas de aprovechamiento de nueva infraestructura educativa desde los entornos comunitarios que disponen de pocos espacios públicos, de sustentabilidad del medio ambiente a través de los praes y procedas y en general coadyuvar con el fortalecimiento del nuevo modelo educativo que le apunta al desarrollo humano integral y la construcción de ciudadanía. Se debe lograr la transversalidad y la articulación de acciones que exigen los procesos de transformación de ciudad. La mayor falencia es que no se opera con enfoque sistémico implementado a través de los sistemas de gestión de la calidad.
<b>Institucionalidad cultural</b>	Líderes de organizaciones que acceden a la formación técnica cultural	23%	Este proyecto cumple con todo el concepto y los principios y lineamientos de norma que establece el presupuesto participativo, es de gran impacto porque posibilita actores, gestores, líderes sociales, comunales y comunitarios a ceder a procesos de educación superior a través de becas. Elemento que les permitirá certificar competencias adquiridas a través de experiencias y prácticas comunitarias, revertir los conocimientos adquiridos a las comunidades que representa y mejorar sus niveles y calidad de vida. El proyecto se convierte en un instrumento de inclusión con perspectiva de género y diferencial. Podría haber sido articulado transversalmente al indicador de planeación local y presupuesto participativo cuyo resultado general fue bajo.
<b>Cultura para la convivencia</b>	Programa comunal y corregimental de convivencia cultural	157%	
	Plan participativo comunal y corregimental de medios y mediaciones culturales comunitarios	157.14%	
<b>Itagüí ciudad deseante del arte y la cultura</b>	Apoyo a iniciativas y proyectos de organizaciones culturales y artistas locales	125%	

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
<b>Prevención de la violencia y promoción de la convivencia</b>	Manual de convivencia formulado e implementado	100%	<p>Con respecto a la convivencia tuvo un alto porcentaje de cumplimiento sobrepasando la meta establecida. Por tratarse de un elemento intangible que compromete cultura, comportamiento, imaginarios, prácticas sociales y en general asuntos del entrenamiento social, debe darse continuidad a estas acciones. Este programa es de gran importancia y soporte para fortalecer la estrategia de seguridad implementada en el territorio con énfasis en el ciudadano, en las organizaciones, en las familias, en el habitante. Es muy importante al programa de convivencia y ciudadanía que incluye el componente cultural, de prevención, de pedagogía en entornos, es importante que se fortalezca con más recursos de modo que se permita trabajar toda la documentación de memoria, creaciones y prácticas ciudadanas de vital importancia del trabajo de posconflicto. (antropólogos, sociólogos, artistas), para el fortalecimiento del tejido social.</p> <p>El trabajo de convivencia y ciudadanía debe avanzar de actividad e indicadores a procesos para impactar en el mediano y en el largo plazo.</p>
	Jornadas "semana de la convivencia".	77,50%	
	Campañas para la convivencia ciudadana con enfoque de derechos humanos	125%	
	Campañas de prevención de la violencia con enfoque de derechos humanos.	112.50%	
<b>Sistema municipal de deporte</b>	Sistema municipal del deporte y la recreación articulado con las juntas de acción comunal y el presupuesto participativo implementado.	80%	<p>Se cumplió pero debe fortalecer los diferentes clubes y dinamizar la infraestructura deportiva articulada a lo social, apuntar a la diversificación incluyendo nuevas modalidades deportivas que acoge la juventud. Articular algunos proyectos específicos que emanan de las comunidades al presupuesto participativo.</p>
	Centros creativos del tiempo libre en comunas y corregimiento (ludotecas intergeneracionales)	116,67	
<b>Plan maestro de equipamientos deportivos</b>	Juntas de acción comunal que reciben implementos deportivos.	100%	

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
<b>Sistema de atención integral a la familia</b>	Política pública para las familias itagüiseñas	0	<p>Todos los indicadores planteados para el trabajo con poblaciones de infancia, adulto mayor, mujer, gestión comunitaria, lgtbi, etnias, discapacidad, juventud están articuladas a procesos de participación en todos los niveles y ciclos del phva con indicadores que apuntan a la construcción participativa de políticas públicas, de planes sectoriales, de estrategias, de eventos que a su vez se focalizan en comunas y corregimientos y que absorben identificación y priorización de necesidades, inversión de recursos que de una u otra forma articulan con el concepto principios y lineamientos de la planeación local y el presupuesto participativo. Igual pudo haberse mostrado altos porcentajes de ejecución desde el trabajo realizado con estas poblaciones si se hubiese incluido en el decreto municipal 556 y en la programación de ejecución, la ruta y especificidades de aplicación transversal de recursos y acciones dentro del esquema de planeación local y presupuesto participativo.</p>
	Familias que acceden a la oferta institucional.	200%	
	Centros integrales de atención a la familia cía implementados en comunas y corregimiento.	0%	
	Familias participantes en procesos de formación de competencias básicas para el liderazgo, empresarismo social y la autonomía familiar	40%	
	Familias formadas en temáticas, para la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el cumplimiento de sus deberes	100%	
	Familias intervenidas en sitio propio.	70,33%	
	Familias que acceden a servicios de promoción, asesoría, orientación y acompañamiento por el cía	0%	
	Proyectos gestionados y ejecutados para favorecer la inclusión integral de la familia en comunas y corregimiento	28,57%	

Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015			
Proyecto	Indicadores de producto	Cumplimiento	Análisis
<b>Itagüí sin barreras para la discapacidad</b>	Política pública de discapacidad formulada.	50%	
	Política pública de discapacidad implementada.	0%	
	Observatorio de discapacidad implementado.	0%	
	Centros de vida independiente implementados	151.14%	
	Personas con discapacidad atendidas en programas de atención integral	100%	
	Centro integral para la atención de la discapacidad implementado	100%	
	<b>Ciudadanas y ciudadanos de la edad dorada-población adulta mayor</b>	Política pública del adulto mayor formulada.	50%
Plan gerontológico municipal actualizado.		30%	
Personas mayores que acceden a programas con enfoque de derechos.		#####	
Programas de fortalecimiento al cabildo mayor.		100%	

Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015			
Proyecto	Indicadores de producto	Cumplimiento	Análisis
	Clubes de vida fortalecidos con programas, proyectos y acciones por el ente territorial.	2750%	
	Adultos mayores con acceso al centro geriátrico (asilo municipal).	219%	
	Programa de huertas caseras para adultos mayores implementado.	100%	
	Adultos mayores atendidos en oferta institucional descentralizada.	100%	
	Adultos mayores que acceden a subsidios del nivel nacional (programa de protección al adulto mayor -ppsam)	#####	
<b>Jovenes con sentido</b>	Sistema municipal de juventud implementado.	0%	
	Caracterización y diagnóstico situacional de la población juvenil.	100%	
	Plan estratégico municipal de juventud formulado.	0%	
	Plan estratégico municipal de juventud implementado.	0%	
	Política pública de juventud, formulada.	0%	

Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015			
Proyecto	Indicadores de producto	Cumplimiento	Análisis
	Política pública de juventud implementada.	0%	
	Jóvenes en riesgo que acceden al programa de intervención para prevenir la delincuencia juvenil (pinpad).	117.75	
	Eventos juveniles para la movilización en democracia participativa y políticas públicas.	96%	
	Cobertura clubes juveniles.	169%	
	Encuentros democráticos juveniles.	125%	
	Campamentos juveniles	75%	
<b>Itagüí, ciudad incluyente para las mujeres</b>	Área de gestión para la atención de las mujeres implementada.	100%	
	Política pública para la inclusión, equidad y garantía de los derechos para las mujeres formulada.	50%	
	Política pública implementada para las mujeres.	0%	
	Mujeres que acceden a procesos de capacitación para el trabajo y el	10%	

Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015			
Proyecto	Indicadores de producto	Cumplimiento	Análisis
	desarrollo humano.		
	Mujeres que acceden a procesos de formación para potenciar su liderazgo.	100%	
	Becas condonables para realizar estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.	236%	
	Subsidios a madres comunitarias, fami y sustitutas, dos veces al año.	88%	
	Entrega de dotación de material duradero a hogares comunitarios, fami y sustitutos.	66%	
	Acompañamiento a organizaciones de mujeres existentes.	80%	
	Conformación de nuevas organizaciones de mujeres y acompañamiento en asistencia técnica.	100%	
	Red apoyo de madres comunitarias, fami y sustitutas implementada.	100%	
	Redes de mujeres creadas y fortalecidas en el ámbito municipal.	100%	
	Campañas de promoción para la participación de las mujeres.	87,50%	

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
	Mesa municipal interinstitucional para la erradicación de la violencia contra las mujeres en el municipio de itagüí funcionando.	100%	
	Mujeres que retornan al sistema educativo (al aula).	100%	
	Reconocimiento a las mujeres itagueñas destacadas en las diferentes áreas con enfoque generacional.	100%	
	Eventos de exaltación y conmemoración de días clásicos de las mujeres en sus diferentes roles	112,50	
	Reconocimiento a las madres comunitarias, familiares y sustitutas.	75%	
	Acuerdo transversal para la inclusión social con perspectiva de género, para la mujer.	83%	
	Mujeres jóvenes itagüí capacitadas en las TIC.	100%	
	Acciones de promoción para la transversalidad de equidad de género en la planeación e implementación de proyectos sectoriales que integra el plan de desarrollo.	100%	

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
<b>Atención integral a grupos poblacionales diferenciales</b>	Diagnóstico de la población diferencial del municipio. (afrodescendiente, lgtbi, comunidades religiosas y room).	0%	
	Población lgtbi y room que accede a los programas de bienestar institucional.	105%	
	Programas de articulación, inclusión social y fortalecimiento con las comunidades religiosas.	87,50%	
	Grupos étnicos que acceden a los programas de bienestar institucional.	133.33%	
	Poblaciones étnicas formadas y capacitadas para el desarrollo con equidad.	115%	
	Personas de las negritudes capacitadas técnica en artes y oficios.	100%	
	Actividades de visibilización y reconocimiento de la identidad cultural afro.	100%	
	Cátedra de estudios afrocolombiano e inclusión de las y los etno-educadores implementada.	100%	
<b>Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana,</b>	Juntas de acción comunal (jac) y juntas de vivienda comunitaria (jvc) legalmente constituidas.	40%	Este bloque de actividades corresponde a la línea estratégica "itagüí una agenda social para la vida", proyecto promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana comunitaria y comunal, área de

Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015			
Proyecto	Indicadores de producto	Cumplimiento	Análisis
comunitaria y comunal	Plan estratégico de gestión comunal (pegc) formulado.	90%	desarrollo inclusión social, programa itagüí incluyente. Aunque está separado del proyecto planeación local y presupuesto participativo, el primero es derivado y complementario del segundo. En este sentido se requería que se reunieran las instancias del sistema municipal de planeación, del compos y del comfis para identificar, priorizar y dar viabilidad a los programas y proyectos e indicadores inmersos en el plan de desarrollo de las diferentes áreas que pudieran ser inscritas en el banco de programas y proyectos municipal a fin de maximizar los recursos y generar mayor impacto en los procesos participativos y de desarrollo local y poder incluir en la evaluación de la gestión local y presupuesto participativo los resultados de la sumatoria de los diferentes indicadores que cumplen los requisitos del concepto, principios y lineamientos definidos desde las teorías, las normas y las políticas. Se recomienda surtir este proceso y el presente trabajo aportará una ruta procedimental para su articulación.
	Plan estratégico de gestión comunal (pegc) implementado.	0%	
	Centro de formación virtual para la gestión social, generando competencias para el trabajo, el desarrollo humano y el liderazgo, implementado.	100%	
	Programas de capacitación y formación en emprendimiento comunal.	75%	
	Emprendimientos comunales exitosos.	0%	
	Equipos de cómputo con acceso a la conectividad entregados en comodato como dotación a las jac.	0%	
	Líderes comunales, comunitarios e integrantes de jac capacitados en herramientas básicas de informática y tic.	72,60%	
	Líderes atendidos en oferta institucional concertada en educación formal: básica, media y educación superior.	100%	

<b>Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Indicadores de producto</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Análisis</b>
	Plataforma tecnológica para la integración comunitaria. Proyecto conéctate, implementado.	0%	
	Organizaciones comunitarias capacitadas en temas estratégicos de ciudad.	100%	
	Organizaciones comunales capacitadas en temas: normativos, administrativos, contables, tributarios y de liderazgo.	89%	
	Semilleros comunales y corregimentales implementados.	100%	
	Manual de ética formulado e implementado.	0%	
	Eventos de estímulos y reconocimiento al liderazgo comunal.	50%	
	Organizaciones comunales certificadas en normas iso 9001- 2008.	0%	

Plan indicativo municipio de Itagüí a junio 30 de 2015			
Proyecto	Indicadores de producto	Cumplimiento	Análisis
Diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura del equipamiento municipal	Sedes comunales construidas y/o adecuadas.	267,50	Este ítem superó las metas establecidas. A nivel de impacto se puede evaluar como alto toda vez que se construyeron y adecuaron espacios comunitarios en zonas con limitaciones en infraestructura; que además tuvieron diseños accesibles para las personas con discapacidad y diferenciales, permite descentralizar oferta de servicios institucionales, fortalecer las organizaciones comunales y generar mayores servicios y conectividad entre comunidad y gobierno. Estas infraestructuras sumadas a otras tantos equipamientos sociales, como parques, aperturas de vías, mejoramientos de entornos, construcción de infraestructura educativa entre otros, vienen a fortalecer los diferentes componentes y principios que consagra la planeación participativa y el presupuesto participativo. Este elemento de infraestructura, debe ser igualmente articulado al proyecto de planeación local y presupuesto participativo.

**Fuente:** Plan indicativo Municipio de Itagüí, Junio 30 de 2015.

### 3.2 Análisis de ejecución presupuestal y financiera

El comportamiento y ejecución presupuestal y financiero se analizó a partir de la siguiente información que es la que nutre en plan indicativo:

Tabla 6:

#### Ejecución presupuestal vigencia 2004 al 30 de Junio de 2105

PROYECTO	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	VARIACIÓN ASIGNADO VS REDUCCIÓN	VARIACIÓN %	COMPROMISOS	% INVERSIÓN Vs PPTO DEFINITIVO
----------	---------------------	------------------------	---------------------------------	-------------	-------------	--------------------------------

PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	\$3.354.970.000	\$38.398.960	1,14%	-98,86%	\$38.298.960	99,74%
PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMUNITARIA Y COMUNAL	\$3.750.000.000	\$7.501.617.081	200,04%	100,04%	\$7.493.042.036	99,89%

Como puede observarse en la segunda fila de la tabla se evidencia la voluntad política y administrativa por fortalecer los procesos de planeación local y presupuesto participativo al asignar una partida presupuestal significativa y en la tercera columna se muestra la disminución presupuestal ocurrida fundamentalmente en el proyecto planeación local y presupuesto participativo, debido a los aspectos antes mencionados. Mirado desde esta disminución presupuestal desde lo planeado sobre lo ejecutado se diría que se obtuvo una ejecución de 1.14% , con una reducción para el proyecto planeación local y presupuesto participativo de 98.86%; en cambio se identifica una sobre ejecución de 200.04% para el proyecto Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, comunitaria y comunal, porque tuvo un incremento del 100.04% del presupuesto inicial.

Mirado desde los resultados presentando en el plan indicativo, la lectura correspondería a una ejecución de cumplimiento para el proyecto de planeación y presupuesto participativo del 99.74%, porque fue evaluado sobre la ejecución del presupuesto definitivo es decir la suma de \$38.398.960. (Reducción equivalente a \$3.316.571.040) mientras que para el segundo proyecto se evaluó sobre la ejecución del presupuesto definitivo de \$7.501.617.081, (Se adicionó la suma de \$3.751.617.081, un poco más del presupuesto inicial que tenía el proyecto planeación y presupuesto participativo).

Respecto a lo anterior se acota que tanto estas ejecuciones como otras múltiples ejecutadas a través de diferentes indicadores de áreas administrativas que trabajan con lo social, cumplen con elementos, principios y filosofía que encierra el presupuesto participativo, pero como no fueron vinculados a dicha herramienta sus resultados no le aportan mayor impacto y valoración a las comunidades involucradas y beneficiadas. Más aún el traslado de recursos financieros del proyecto planeación y presupuesto participativo al proyecto promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, comunitaria y comunal beneficiaron a las diferentes poblaciones y en el marco del ciclo vital de la equidad de género y diferencial de las comunas y del corregimiento; solo que estos recursos, si bien, hacían parte del pacto ciudadano establecido en el proceso de formulación de plan de desarrollo, no correspondían ni permitieron la consolidación de proyectos priorizados en las mesas barriales de formulación de planes de comuna y corregimiento en el marco del proyecto planeación local y presupuesto participativo, y por ello la percepción que tienen sectores de la comunidad del incumplimiento.

Vale de decir desde el análisis investigativo que una de las situaciones que genera poca claridad e invisibilidad de la información es la falta del análisis, evaluación, seguimiento y elaboración de informes que den a conocer a la comunidad el comportamiento de las dinámicas públicas de manera objetiva y sistemática, es decir, no se cumplió pero si se cumplió, como se ha venido detallando.

En temas de planeación y presupuestos participativo que involucre los instrumentos de planeación y las inversiones financieras, poco se visibiliza la participación activa del Departamento Administrativo de Planeación en todo el proceso de Planeación, lo cual no se

requiere para el fortalecimiento del proceso, dado que cubija todo el ciclo del PHVA y acoge los componentes de territorio físico y ambiental; identificándose por tanto debilidad en el acompañamiento a las áreas de ejecución responsables.

Con relación al banco de programas y proyectos debe entrar como instrumento complementario a la planeación participativa y presupuesto participativo; de este puede decirse que aunque es dinámico con relación a proyectos derivado del Plan de Desarrollo y consignados como indicadores y específicamente al inicio de cada periodo de gobierno para cumplir con los requisitos de formulación, viabilización y ejecución de los recursos de Plan de Desarrollo, no facilita el seguimiento y evaluación sistemático sobre la ejecución de los proyectos que tiene inscritos, de modo que se permita identificar impactos de resultados, e inversiones que se realizan a cada uno de los proyectos, si cumplieron con los enfoques, objetivos y propósitos contemplados en el plan de desarrollo y en la formulación metodológica, es decir, se interpreta que no se logra una articulación eficaz entre la oficina del banco de proyectos y las áreas encargadas del seguimiento de indicadores, con los componentes del Sistema Municipal de Planeación que para el caso de la investigación es la planeación local y presupuesto participativo como proyecto, indicador y herramienta de gestión de la planeación participativa.

### **3.3 Seguimiento y evaluación como factor determinante para el fortalecimiento del proceso**

El Departamento Administrativo Municipal de Planeación cuenta con el instrumento ALPHASI a través del cual se evidencia el cumplimiento de metas físicas más no las financieras que se encuentran desarticuladas y que hace obligatorio las consultadas en la Secretaría de

Hacienda. Para el caso de la planeación local y el presupuesto participativo, no se utiliza una herramienta digital que permita identificar y hacer seguimiento a las inversiones realizadas en los proyectos, con relación a su formulación metodológica y que se pueda relacionar con el Plan Plurianual de inversiones para determinar si hubo concordancias, desviaciones o superación de metas.

Respecto al Consejo Territorial de Planeación como instancia de carácter consultivo representativo de la sociedad civil se identifica que ha sido funcional para el periodo de gobierno objeto de observación 2012-2015, siendo realizada gran parte de su actividad durante la formulación y aprobación del plan de desarrollo y desplegando acciones de seguimiento y evaluación con representantes del sector social, educación oficial, Jal, Juventud, Consejo Municipal, economía solidaria, educación privada, JAC, Salud, Comercial, Económico, Ambiental y Deporte; es decir, un talento humano con conocimientos, experticia y prácticas en los diferentes sectores que componen el desarrollo local, los cuales, además, se formaron en la metodología MS&E (Metodología de seguimiento y evaluación a los Planes de Desarrollo) a través de la cual han recogido información para el control social del plan de desarrollo. Su aplicación la han realizado mediante la priorización de sectores para avanzar progresivamente a través de todo el periodo. Para el seguimiento al Plan de Desarrollo, eligieron iniciar con el sector educativo como principal eje de inversión, siguiendo con salud e infraestructura, sectores sobre los cuales han presentado informes documentados sobre análisis del plan plurianual de inversiones, acotando que la falta de información secundaria no oficial actualizada no les ha permitido un ejercicio de comparación. A junio 30 de 2015 no habían iniciado la evaluación del sector social que incluye el proyecto de planeación local y presupuesto participativo.

Sobre los sectores enunciados analizaron:

- Conocimiento de la estructura del Plan
- Análisis de los Objetivos
- Análisis de las metas
- Análisis de las estrategias
- Análisis de los indicadores del Plan de Desarrollo.

El Consejo Municipal de Planeación, hace énfasis en la identificación de la eficiencia en el gasto público y al seguimiento de indicadores generales y sectoriales para identificar el nivel de ejecución de presupuesto y del cumplimiento de las metas; sin embargo, el Consejo Municipal de Planeación no llegó hasta el seguimiento de indicadores debido a los límites de tiempo y a la falta de consistencia en la información.

Hacen un análisis triangular con respecto al presupuesto asignado a los sectores evaluados, según lo planteado desde el POAI y lo realmente asignado haciendo además una evaluación comparativa con los principios de la evaluación participativa.

Este Consejo se ha ganado el reconocimiento de la comunidad Itaguiséña por la dinámica, responsabilidad y objetividad en sus acciones, es así como son apoyados y acompañados por las siguientes instancias: Planes Estratégicos Norte y Sur del valle de Aburrá “Somos Metropolitanos”, Foro Nacional por Colombia, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Municipio de Itagüí y la Fundación Diego Echavarría Misas. Visibilizan sus acciones a

través de informes de gestión por anualidad en las que incluyen consideraciones finales; en estas plantean que es necesario emitir un concepto sobre los avances de la implementación del presupuesto participativo y el informe de condiciones de vida esperando contar con la información necesaria para ello, los cuales a la fecha no se han realizado. Estos informes son impresos en una cartilla en policromía que es entregada a la comunidad en general.

Este Consejo es de suma importancia porque visibiliza ante la comunidad, urbana, rural y metropolitana avances de la planeación local para el desarrollo a través de la construcción del escenario académico diálogos desde lo local de la mano con la Fundación Diego Echavarría Misas, abordando temas como: ordenamiento y transformación territorial, Itagüí tiene centro, Planes Parciales del Valle, La Gloria y LEMA, comparendo ambiental, unión del parque Obrero el Brasil entre otros.

Las sesiones internas generalmente las realiza mensualmente para programar y planear las actividades. En el año 2013 conocieron los avances del presupuesto participativo en su primera fase, el informe parcial de condiciones de vida por comuna y corregimiento y como se puntualizó no lograron seguimiento a los proyectos objeto de análisis; pese a que algunos Consejeros participaron en diplomado con temas relacionados a la participación, la planeación y el presupuesto participativo.

Sobre lo anterior se plantea, que el Municipio de Itagüí cuenta con un Consejo Municipal de Planeación funcional y apropiado de su rol, pero que es necesario continuar con acciones para su fortalecimiento y apoyo logístico, de modo que, puedan aplicar la metodología incorporada para

el monitoreo, evaluación y seguimiento a los diferentes sectores por cada vigencia fiscal, de modo que sus observaciones y recomendaciones se reciban con oportunidad, dado que la evaluación para el componente social, de lograrse, sería en el segundo semestre de 2015, finalizando el periodo de gobierno y no se podrían implementar acciones de mejoramiento.

Se resalta que la metodología MS&E constituye una importante herramienta para el Consejo Municipal de Planeación, en función del desarrollo de actividades que ayudan a fortalecer la gobernabilidad de la entidad territorial, debido a que implica el mejoramiento de la transparencia en la rendición de cuentas. Permite fortalecer las relaciones intergubernamentales y la cultura de rendición de cuenta y transparencia en la Administración para la formulación de políticas, la implementación y toma de decisiones para la asignación de presupuesto. Con ella se podrá dar cuenta si lo que se está construyendo corresponde efectivamente con lo propuesto y si se están utilizando adecuadamente los recursos requeridos.

### **3.4 Análisis correlacional entre elementos que componen el sistema municipal de planeación**

A continuación se presenta un análisis correlacional entre elementos básicos del Sistema Municipal de Planeación que a su vez deben nutrir y dar vida a la planeación local y al presupuesto participativo:

Tabla 7:

### Análisis correlacional de lineamientos estratégicos establecidos en el Sistema Municipal de Planeación

ANÁLISIS CORRELACIONAL LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	
<p><b>PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:</b> Iniciativas, decisiones y acciones institucionales públicos que motivan, promueven y ejecutan el propósito de elevar niveles de democracia participativa mediante objetivos, estrategias y metodologías, con recursos y procedimientos propios de la participación ciudadana</p>	<p><b>INCLUSIÓN SOCIAL:</b> Los postulados que nutren la planeación local participativa y el presupuesto participativo en el Municipio de Itagüí, se encuentran en proceso de transición, representado en desarrollos normativos procedimentales y técnicos pero que aún presentan dificultades para su aplicación práctica, articulada entre las instancias, reflejada en los presupuestos, permanente en el tiempo, que permita hablar de integralidad e inclusión. Esta fase de transición se manifiesta además en la falta de cultura política para avanzar y articular la participación representativa a la participación democrática.</p> <p><b>EQUIDAD:</b> Respecto a los acometidos establecidos en los enfoques, líneas estratégicas, áreas, programas y proyectos el Plan de Desarrollo desde su formulación hasta su implementación presenta una variada gama de formulaciones, ejecuciones presupuestales que dan cuenta del camino hacia la equidad, la inclusión y la garantía de derecho para las poblaciones con evidencias de acciones afirmativas y equiparación de oportunidades para las poblaciones urbanas y rurales, que como se dijo en análisis anteriores pudieron haber sido acogidos desde el esquema de Planeación Local y Presupuesto Participativo en tanto recoge conceptos, principios y componentes.</p> <p>No obstante mirado desde la estructura estratégica y financiera actual se identifica inequidad en la distribución presupuestal por vigencia para temas específicos relacionados con los proyectos "Planeación Local y presupuesto Participativo" y "Promoción y Fortalecimiento de la Participación Ciudadana, Comunitaria y Comunal", que truncaron lo plasmado en el Plan Plurianual de Inversiones y por ende la continuidad y consolidación de un proceso que avizoraba gran impacto.</p> <p><b>TRANSPARENCIA:</b> Se ha mostrado transparencia en la población de los actos administrativos y de los resultados de indicadores que reflejaron bajo porcentaje de avance, más no se generó estrategia comunicacional para informar a la comunidad participante del porque de la interrupción del proceso con relación al proyecto de planeación local y presupuesto participativo y que hiciera pedagogía sobre el impacto obtenido a través de diversos indicadores que incluyen componentes propios del presupuesto participativo y que generaron gran impacto. Si bien a nivel general de la Administración se ha logrado transparencia en los procesos, se hace la siguiente acotación respecto a los dos indicadores que se toman centrales para el análisis de la presente investigación. Se debe avanzar en la presentación de reportes que superen los requerimientos de los organismos de control o rendición de cuentas a la comunidad. Es indispensable fortalecer los sistemas de información integrados y funcionales de seguimiento reporte y monitoreo para dar respuestas veraces y oportunas diferenciando los avances de producto, resultado e impacto, monitoreando además de los logros y avances y retrocesos, alertas y errores con el fin de lograr el mejoramiento continuo.</p> <p><b>CONTROL SOCIAL:</b> No se logró con la ciudadanía organizada la vinculación a todas las fases del proceso de implementación del proyecto de planeación local y participativa. Se adolece de una observación sistemática y seguimiento planificado a la ejecución e implementación de los planes y proyectos definidos, máxime que en municipio de Itagüí se tienen más de 70 veedurías capacitadas y organizadas.</p> <p><b>COHESIÓN SOCIAL:</b> Se logró temporalmente cohesión social comunitaria a través de la participación activa en la Asambleas de formulación y concertación en planes de comuna y corregimiento. Más no se logra aún una cohesión social integradora y permanente entre los mecanismos de inclusión social y las respuestas y percepciones de la ciudadanía frente a la forma en que actúan estos mecanismos y que se pueden traducir en un sentido de pertenencia a la comunidad.</p> <p><b>SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN:</b> La articulación entre el proyecto de planeación y presupuesto participativo es débil respecto a las dinámicas sistémicas que propone el Sistema Municipal de Planeación.</p>

<b>INTEGRACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL</b>	<b>INCLUSIÓN SOCIAL:</b> La Democracia participativa y la Inclusión social en el Municipio de Itagüí, son complementarias pero aún incipientes.
	<b>EQUIDAD:</b> Evidenciable en proyectos y actividades que avanzan aún hacia consolidación de procesos. No se puede hablar aún de una consolidación permanente de igualdad y equidad porque Itagüí presenta aún problemáticas estructurales complejas heredadas a través de décadas como son el desempleo, la carencia de vivienda, poblaciones en alta vulnerabilidad y en situación de desplazamiento y víctima del conflicto, propias del Estado Nación de Colombia, propias de un modelo de crecimiento económico y que para un Municipio son difíciles de asumir y erradicar en el corto y en el mediano plazo a través del tiempo y de la continuidad de los procesos, por ello se avanza hacia la equiparación de oportunidades en grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.
	<b>TRANSPARENCIA:</b> Es importante avanzar en los procesos de planeación local y presupuesto participativo porque permitirían democratizar la ciudad para reconocer y promover las iniciativas locales. Avanzando en el fortalecimiento de la calidad de los servicios se aumentaría la calidad en la democracia.
	<b>CONTROL SOCIAL:</b> . En el Municipio de Itagüí se ha avanzado en los procesos de formación para el ejercicio del control social, no obstante no se logra la transición que requiere un real y efectivo ejercicio del mecanismo.
	<b>COHESIÓN SOCIAL:</b> Como no se ha consolidado la democracia participativa no se puede hablar aún de una cohesión e integración social de parte de la sociedad civil. La Democracia y la cohesión social son complementarias de la acción de incluir en la toma de decisiones pública a una ciudadanía activa tanto con derechos como con responsabilidad.
<b>SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN:</b> El sistema municipal de planeación logra articulación directa con la planeación representativa toda vez que los actores que hacen parte del Consejo, son las voces de la comunidad y de los diferentes sectores que estipulan la normativa que los regula y articula con la democracia participativa en la medida que operativiza múltiples escenarios y espacios de participación libre y espontánea de las comunidades y de la sociedad civil en todos los procesos que componen los proyectos. En este sentido y para ampliar la democracia participativa en relación con la PL Y PPTO Participativa se requiere intensificar el componente pedagógico articulado a la estrategia comunicacional.	

<b>AUTONOMÍA</b>	<b>INCLUSIÓN SOCIAL:</b> . Se cumple por la oportunidad que da la norma que estandariza unos mecanismos de convocatoria y de selección según el cumplimiento de requisitos.
	<b>EQUIDAD.</b> Se logró en el sentido de que cada instancia que contiene el sistema tiene unas funciones definidas, sin embargo, el estado colombiano al determinar que las instancias de participación ciudadanas no pueden acceder en su mayoría a los presupuestos genera desigualdad e inequidad porque muchos no disponen de las lógicas básicas para operar ni de los conocimientos y capacidades para hacer gestión.
	<b>TRANSPARENCIA.</b> Si partimos de entender la autonomía como la capacidad que tienen las instancias para decidir y actuar en forma independiente y la transparencia como la llave para establecer un alto grado de confianza, se debe avanzar en el fortalecimiento en este aspecto teniendo en cuenta que la baja cultura política de miembros del sistema municipal de planeación, no permiten aún la motivación y confianza que se requieren para los procesos
	<b>CONTROL SOCIAL:</b> . El control social, en general, no logra la autonomía ni la independencia que requiere el ejercicio del control social, toda vez que aún no se logra una cultura, compromiso y responsabilidad que permita hacer diferencias entre intereses particulares e intereses colectivos.
	<b>COHESIÓN SOCIAL:</b> Hay una relación intrínseca entre la autonomía y la cohesión social y la provisión de mecanismos de integración y plena pertenencia a la sociedad. Ambos conceptos tienden a ser absorbidos por otros conceptos de género próximos como la equidad, la inclusión social y el bienestar y a su vez tienen relación con los conceptos de ciudadanía y democracia. Lo cual en la realidad y momentos que ha presentado el Municipio de Itagüí para el proceso de

	<p>planeación y presupuesto participativo es ambivalente en cuanto presenta algunos componentes avances y en ciertos momentos retrocesos y siempre han estado plegados a las dinámicas establecidas a desde lo público y no lo comunitario. Autonomía y cohesión social son propios de los Estados de Bienestar que aún no alcanzamos. (Servicios integrales, con calidad e incluyentes para todos). Los temas de bienestar son vivienda familiar, salud pública y empleo.</p> <p><b>SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN:</b> El Sistema Municipal de Planeación ha logrado autonomía restringida sus actuaciones por el componente económico y logístico, sin embargo las demás instancias que componen el sistema no logran en su totalidad actuar totalmente independiente y con criterio de responsabilidad social sobre sus actuaciones que conlleve a potenciar su desarrollo buscando mejores posibilidades de acción y gestión en el entorno social, comunitario y político.</p>
--	--

<b>COORDINACIÓN</b>	<p><b>INCLUSIÓN SOCIAL:</b> La coordinación tiene que ver con la transversalidad y complementariedad entre áreas de desarrollo y procesos lo cual no se ha logrado y por ello se ha planteado que se está en una fase de consolidación insipiente de la inclusión, más aún que desde lo social este concepto está directamente relacionado con la garantía de derechos.</p>
	<p><b>EQUIDAD:</b> La equidad va de la mano con calidad y cobertura con continuidad en los procesos con equiparación de oportunidades para todas las poblaciones desde las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentran inmersas. Desde este punto de vista la inequidad existente en la disponibilidad de recursos para atender a poblaciones y zonas específicas impiden que se logre equidad en el desarrollo local y en la agenda interinstitucional de servicios, situación que pudiera mejorarse si se lograra la coordinación entre las áreas para la optimización y transversalidad de los recursos y de las acciones.</p>
	<p><b>TRANSPARENCIA.</b> La transparencia va de la mano con la corresponsabilidad. La Administración municipal viene haciendo esfuerzos por fortalecer los mecanismos de transparencia, sin embargo, mientras no se logre niveles de coordinación efectivos en los procesos y roles en las didrfentes instancias del sistema municipal de planeación no se logrará niveles totales de transparencia, porque a su vez se liga al principio de corresponsabilidad en las acciones.</p>
	<p><b>CONTROL SOCIAL:</b> . Existe un comité municipal de veedurías, que por su abundancia y pluralidad de temas sobre los que actúan se evalúa como fortaleza, sin embargo debe mejorarse los niveles de coordinación en las acciones para lograr efectividad en la observación y control social a los diferentes procesos.</p>
	<p><b>COHESIÓN SOCIAL:</b> Se identifican avances de cohesión social evidenciados en la consolidación de redes, de mesas temáticas, de instancias consultivas, de organismos como la ASOCOMUNAL entre otros, que logran cohesión social entorno a procesos específicos y temporales pero que deben fortalecer aún más la misión y la visión en el mediano y largo plazo, articulando y coordinando acciones a través de los mecanismo instrumentos y recursos que pone al servicio la planeación local participativa y estratégica.</p>
	<p><b>SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN.:</b> Uno de los principios rectores del sistema que amerita fortalecer.</p>

	<b>INCLUSIÓN SOCIAL</b>	<b>EQUIDAD</b>	<b>TRANPARENCIA</b>	<b>CONTROL SOCIAL</b>	<b>COHESIÓN SOCIAL</b>
<b>ARTICULACIÓN</b>	<p>Principio transversal a todos los principios y conceptos, clave para avanzar en la consolidación de un modelo inclusivo desde la diversidad. Son los que garantizan la cercanía entre la comunidad y el Estado y genera niveles de confianza y credibilidad en las acciones del estado. Se ha avanzado pero debe fortalecerse.</p>				
<b>CONCERTACIÓN</b>					
<b>CONTINUIDAD</b>					
<b>CORRESPONSABILIDAD</b>					
	<p>Aunque el componente de infraestructura social y elementos de transformación de ciudad, como es la seguridad, educación, proyección de ciudad, posicionamiento de marca de ciudad no se incluyeron dentro de los proyecto de Planeación Local y Presupuesto Participativo y Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, comunitaria y</p>				

<b>EQUIDAD TERRITORIAL</b>	comunal, vale decir, que programas y proyectos ejecutados durante el periodo 2012 a junio de 2015, lograron generar una transformación físico espacial en el territorio urbano y rural del municipio superando brechas de marginalidad para sectores poblacionales que carezcan de equipamientos sociales adecuados e innovadores; no obstante, a través del tiempo se han generado desigualdades inequidades y exclusión imposibles de superar en el corto y mediano plazo como es el caso del rezago que presenta el desarrollo rural respecto al urbano y de algunos barrios ubicados en algunas de las centralidades donde se presentan poblaciones en situaciones irregulares de ocupación viviendística, áreas sin acceso al agua potable a interconexión vial y que presentan múltiples barrera sociales para lograr los mínimos básicos que establece la constitución y la Ley para lograr condiciones de bienestar. En este sentido la Planeación Participativa Local y el Presupuesto participativo a través de sus instancias deberán hacer énfasis en prioridades de inversión para lograr equiparación de oportunidades para estas poblaciones y territorios.
----------------------------	--

De las correlaciones de información documental establecidas se infiere que en el Municipio de Itagüí en los años 2008-2011, se profundizaron condiciones de debilitamiento colectivo, que constituyeron el trasfondo para que las organizaciones sociales, comunitarias, comunales y la sociedad civil, plantearan de manera propagada la necesidad de recuperar la confianza en el gobierno local y de reactivar los escenarios de participación e incidencia ciudadana.

A partir de la vigencia fiscal 2012, la Administración Municipal de Itagüí, incorpora necesidades, problemáticas, perspectivas y alternativas territoriales locales en el Plan de Desarrollo Municipal-PDM- “Unidos Hacemos el Cambio” 2012-2015, a través de estrategias para la recuperación de la legitimidad institucional y la dinamización de los procesos de participación democrática en tres grandes Áreas de Desarrollo que acopiaron el ejercicio planificador, la gestión y la inversión de la Administración Municipal a saber:

Área de Desarrollo Gobierno de la Gente. Pertenece a la Línea Estratégica Número 1 de Fortalecimiento Institucional Estrategia de Servicio con Calidad; hace énfasis en proyectos que se aglutinan en el programa Participación E Inclusión Para Todos y Todas que incluye el Proyecto Planeación local y Presupuesto participativo -objeto de estudio-, con el Indicador de

Resultado “Organizaciones Ciudadanas que Participan en Iniciativas de Presupuesto participativo, definiéndose además indicadores de producto. Esta Línea Estratégica Número 1 incluye también el Programa Comunicación Pública e Institucional, que tiene a su vez proyectos, indicadores de resultado y de producto.

Área de Desarrollo Transparencia Administrativa. Con énfasis en proyectos que acoge el programa Donde lo Público se Hace Público.

Área de Desarrollo Modernización Institucional con énfasis en proyectos que acogen los Programas Gestión Integral del Talento Humano, Gestión Fiscal y Financiera, y Gestión Institucional Integral. .

Estas formulaciones estratégicas develan, que tanto la Administración Municipal como las organizaciones sociales y comunitarias del Municipio de Itagüí para el periodo, validaron la planeación local y presupuesto participativo, como instrumento que otorga posibilidades para el fortalecimiento organizacional y la incidencia en la toma de decisión frente a inversiones sociales de entornos, y para lograr cercanía, comunicación y consensos entre sociedad civil organizada y gobierno local.

Las formulaciones estratégicas sobre planeación local y presupuesto participativo al ser incluidas en el plan de desarrollo municipal, producto de un proceso de formulación participativa, adquiere la categoría de pacto colectivo entre gobierno y comunidad, que se materializa en la implementación del proyecto con sus correspondientes actividades y recursos. Formulaciones

inclinadas a equiparar oportunidades para las poblaciones, las organizaciones y las comunidades de entornos de comunas y del corregimiento.

Durante el periodo 2012-2015, han sido ejecutados actividades del proyecto planeación local y presupuesto participativo y promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, comunitaria y comunal, en un plano de posibilidades coyunturales del gobierno, de dinámicas de transición sociocultural y políticas, y de las márgenes de inversión presupuestal que permiten las finanzas públicas del Municipio.

El proyecto de Planeación local y Presupuesto participativo, pese al querer comunitario y la voluntad política y administrativa del gobierno local, para cumplir a cabalidad todo lo planificado en plan de desarrollo, se presentan situaciones emergentes en el ejercicio de administrar, que obligan virajes en los énfasis de asignación de recursos de inversión, que generan niveles de estancamiento y desequilibrios para las gestiones e implementaciones en algunas áreas, sectores o poblaciones, disminuyéndose resultados e impactos previstos para proyectos específicos. En otras palabras, algunos proyectos de importancia en las comunas y corregimiento, tienen su viabilidad, implementación y consolidación, sujeta a las posibilidades que la primacía adyacente de otros proyectos prioritarios para la Administración Municipal (ejes de desarrollo para la transformación de ciudad que involucra infraestructura, educación y seguridad), es decir, asuntos de complejidad, características e impactos, decretan para el período de gobierno el cuándo, cuánto y para qué, de los porcentajes de inversión de los presupuestos (Evidenciable en la asignación de presupuesto, reducción y no ejecución). En este caso, los procesos de planeación local y presupuesto participativo en el ejercicio de la promoción y

fortalecimiento de la ciudadanía democrática; entra a competir con un cumulo de prioridades de inversión que absorben los mayores porcentajes de recursos por constituir apuestas de alto impacto e inaplazables.

Se menciona algunas de las prioridades con impacto en lo social y en las poblaciones que fueron establecidas para el desarrollo y habilitación del territorio en el marco de los enfoques metodológico, familiar, de Derechos, territorial, poblacional y diferencial, de poblaciones en condiciones adversas, excluidas por la sociedad, de género, sobre manejo social del riesgo, de planeación participativa y pluralista<sup>17</sup>:

- *El Restablecimiento de la seguridad y el orden público para los ciudadanos.* Itagüí altamente afectada, estigmatizada, vedada y deteriorada en múltiples aspectos del desarrollo, por un periodo largo de violencia, desplazamientos, desapariciones, muertes e imposición de barreras invisibles por parte de actores al margen de la LEY-Itagüí territorio inseguro-
- *Recuperación de la gobernabilidad institucional en espacios urbanos y rurales.* Que presentaban poca o ninguna presencia de la fuerza pública y del gobierno local en materia de ofertas de servicios descentralizados al ciudadano, aspecto que condujeron a algunas comunidades, a una legitimación forzada de otros poderes al margen de la ley.
- *Implementación de plan de equipamientos sociales.* Incluidos en todas las comunas y en el corregimiento, en especial en espacios territoriales de alta vulnerabilidad social, planificados

---

<sup>17</sup> Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. Guías para la Gestión Pública Territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. Citado en el Plan de Desarrollo 2012-2015 "Itagüí Unidos Hacemos el Cambio". Mayo de 2012. Pag.15-23

algunos, como megaproyectos por su diseño, inversión, dotación y posibilidades de funcionales para coberturas poblacionales con calidad. En conjunto previstos para transformación de entornos, dinámicas, prácticas y condiciones de bienestar de las poblaciones.

- *Gestión de las comunicaciones. Itagüí Ciudad Digital:* El primero contempla la construcción e implementación del plan de comunicaciones, para brindar información oportuna, veraz y eficiente de la gestión pública local. La segunda iniciativa, se encamina a llevar conexiones y puntos de acceso gratuitos de internet a los estratos 1, 2,3 de Itagüí, para el aumento de la alfabetización digital de la población.

- *Sensibilización sobre la relación contribuyente estado.* Dirigido a cambiar la percepción negativa de los ciudadanos y ciudadanas sobre el inadecuado uso de los recursos públicos, con estrategias de acercamiento a la comunidad y la pedagogía en temas tributarios, fortalecer el recaudo para la inversión social.

- *Sistema de gestión institucional.* Encaminado a implementar el sistema de gestión institucional, con herramientas tecnológicas para la evaluación, seguimiento y control a los procesos internos de la Administración Municipal

- *Otros proyectos de importancia como:* Sistema de justicia cercano al ciudadano; Desarrollo de programas diversificados en deporte, educación física extraescolar y recreación, dirigidos a todos los grupos poblacionales; Programas para el adulto mayor; Cobertura educativa

para todos y todas con calidad; una oferta institucional de servicios de formación informal, de formación para el trabajo y el desarrollo humano para todas las poblaciones de amplia cobertura.

Las anteriores y otra gran gama de programas, proyectos y gestiones, ubican la Administración Municipal de Itagüí, en los primeros renglones de calificación en gestión y desempeño fiscal, por parte del Departamento Nacional de Planeación, con un índice de cumplimiento en metas de Plan de Desarrollo que superan ampliamente el 90%.

No obstante la eficiente gestión en las diferentes líneas, áreas y programas de desarrollo, no todas las iniciativas llevadas a proyectos han podido ser llevadas al cumplimiento total. Es así como pese a la voluntad política administrativa, el interés de las organizaciones sociales, comunitarias, comunales, de líderes y lideresas por ampliar los márgenes de participación, encauzadas desde enfoques, formulaciones estratégicas y financieras del Plan de Desarrollo 2012-2015; a junio 30 de 2015, no se evidencian los resultados esperados respecto a indicadores y metas que propenden por la democratización de la planeación para el desarrollo local a través de ejercicios de planeación local y presupuesto participativo, lo que deja en el imaginario colectivo una percepción de deuda con las organizaciones sociales, comunitarias y comunales. (Como se explica en otros apartes es se presenta por la falta de diseño y articulación de este indicador a otros indicadores sociales que cumplieron con los acometidos esenciales de la planeación local y el presupuesto participativo).

Insolvencias que sobrevienen por bajos desempeños y logros en los ejercicios, ejecuciones y prácticas del proyecto de planeación local y presupuesto participativo en el municipio de Itagüí,

que ameritan, para futuras vigencias, la realización de análisis, seguimiento y evaluación serios y responsables.

En procura de hacer un poco de claridad sobre el asunto, de mejorar y buscar la continuidad del proceso iniciado que fue pactado con la ciudadanía; se hace necesario interpretar las características que arrojan lo que se lleva de implementación de la iniciativa en Itagüí, las fortalezas y obstáculos, para visibilizar oportunidades de mejoramiento del proceso y los retos para lograr mayor empoderamiento de la sociedad civil organizada.

### **3.4.1 Factores institucionales: evoluciones e involuciones**

Desde la revisión documental, se identifican los siguientes factores institucionales que intervienen en el comportamiento y avances del presupuesto participativo en Itagüí, a partir de los resultados de indicadores de producto de los proyectos Planeación Local y Presupuesto participativo y promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, comunitaria y comunal del plan de desarrollo, del proceso de formulación del plan estratégico para la gestión comunal y las organizaciones, liderado por la Secretaría de Participación e Inclusión Social, que dan cuenta de limitantes, fortalezas, oportunidades y retos en materia de participación democrática, fortalecimiento a las organizaciones, proyección a la comunidad e integración social:

Tabla 8:

**Matriz de fortalezas, limitaciones, oportunidades y retos “FLOR”**

<b>Fortalezas</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Retos</b>
Recurso profesional calificado - habilidad técnica en elaboración de Proyectos	La situación financiera para el sostenimiento de la organización	Convocatorias y concursos para participar, aunque no en Itagiüí. No refiere encontrar muchas fortalezas en Itagiüí como: convocatorias y concursos para participar	Creer y ser organización líder en proyectos de bienestar y salud mental
Infraestructura básica o Centro comunitario amplio y aceptable.  El barrio tiene buena y numerosa red de servicios en su contexto: comercio, educación, salud...  Antigüedad y experiencia de la organización	No se hace planeación interna, se trabaja sobre las circunstancias, mas pasión que razón. No hay una administración técnica.	La valorización de los predios, mediado por una mejor armonía barrial. El desarrollo que METROPLUS va a darle a la zona. Infraestructura básica del barrio bien dotada : centro comunitario amplio y adecuado. El barrio tiene buena y numerosa red de servicios en su contexto: comercio, educación, salud...  La valorización de los predios, mediado por una mejor armonía barrial. El desarrollo que METROPLUS va a darle a la zona. Para qué?	Tener un modelo de planeación donde se establezcan unas metas e indicadores. Trabajar la cohesión social. Integrarse más a la Función Pública. Ampliar la base y hacer la caracterización del área de influencia.
Tienen buena estructura organizacional formalizada y herramientas de Planeación. Su organización y dinámica interna, sus experiencias exitosas y de reconocimiento externo, su gran formación académica (más de 40 diplomados)	Unos miembros de la Veeduría trabajan más que otros. Adolecen en ocasiones de recursos humanos, logísticos, financieros y materiales de oficina para realizar su trabajo: logística, transporte , papelería, etc.	La comunicación abierta con la administración y las disposición de la misma para ofrecer informaciones requeridas cuando se solicitan.	Implementar veeduría a los programas de vivienda de interés social del municipio.  Realizar Veedurías al sector Medio ambiente y de los recursos naturales
Han hecho diagnósticos para identificar la falencias de las JAC  Tienen planeación de sus actividades: talleres de trabajo en equipo, integraciones, entre otras. Se cuenta con líderes motivados, con capacidad y conocimiento del movimiento comunal.	Poco trabajo en equipo. Poca articulación con las instancias estatales y privadas.  Desconocimiento de normatividad vigente, de importancia para las actuaciones, la gestión y la proyección.  No se han actualizado los estatutos, circunstancia que genera limitaciones para el desarrollo interno y la proyección a las comunidades de	El acceso que permiten las redes sociales: Fase, etc.	

Fortalezas	Limitaciones	Oportunidades	Retos
<p>La juventud presente y las capacidades por aprovechar de éstos.</p>	<p>entorno..</p> <p>Limitaciones económicas Falta de más conocimientos sobre gestión, participación, y proyectos.</p>	<p>Los Espacios públicos, interinstitucionales, como la Casa de Cultura del municipio.</p>	<p>Crear una Red de viveros en terrazas de barrio.</p> <p>Aumentar el compromiso de los jóvenes respecto a los procesos participativos y democráticos y con el desarrollo local.</p>
<p>Las plataforma virtuales: pág.. Web y las Redes sociales.</p> <p>La experiencia de los miembros de la corporación en asuntos sociales y culturales.</p>	<p>Limitaciones económicas.</p> <p>Hay convocatorias pero falta sensibilidad desde las Administraciones para definir los criterios de contratación que sean incluyentes con las organizaciones comunales.</p> <p>Poca voluntad Administrativa para aprender de procesos comunitarios y administrativos anteriores.</p> <p>Hay desinstitucionalización y falta dinámica desde el estado - gobierno nacional- para resolver las necesidades locales.</p>	<p>Hay múltiples: con el Instituto de Cultura, con el Ministerio de Cultura, con la Dirección local de Cultura, pero tienen a veces limitaciones,</p>	<p>Estructurar más la Corporación en dos años.</p>
<p>La apertura de nuevos espacios e inclusión de algunas actividades según necesidades y expectativas p.ej Brigadas de recreación.</p> <p>La formalización de grupos de interés, de personas LGBTI, que posibilita ciertos márgenes de participación.</p>	<p>El "buying" social.</p> <p>No se cuenta con capacitaciones que apunten a procesos continuos de educación formal y de pregrados, a la dignificación del ser LGBTI, a la inclusión laboral.</p> <p>Se tienen limitaciones económicas para participar y dar continuidad a proceso formativos.</p> <p>No toda la capacitación que se ofrece es adecuada para sus miembros.</p> <p>No todos los programas de bienestar motivan interés y participación para la población.</p> <p>No se logra la cohesión, integración y trabajo en equipo que se requiere para sacar procesos colectivos adelante.</p> <p>No se dispone de una política pública para las poblaciones diferenciales</p> <p>Los programas sociales y la oferta de servicios no es totalmente incluyente, como tampoco equitativa para esta</p>	<p>Mayor escenario, redes de apoyo, de interacción y de trabajo, en el área metropolitana; fundamentalmente en Medellín.</p>	<p>Fortalecer los procesos organizativos para Luchar contra el "buying" social, y lograr un efectivo goce de derechos.</p> <p>Ampliar los márgenes de participación y cobertura de la población LGBTI en programas sociales.</p> <p>Crear, gestionar y ejecutar nuevos proyectos social, de influencia generacional que mejoren las condiciones de vida y las oportunidades para la población LGBTI</p>

Fortalezas	Limitaciones	Oportunidades	Retos
	<p>población respecto a las demás poblaciones</p> <p>Las ideas y proyectos que presentan a la Administración municipal, pocas veces se concretan, y los presupuestos que se asignan son mínimos.</p>		
<p>La motivación actual de los asociados. El reconocimiento del trabajo de algunos líderes comunitarios. Interno y externo</p>	<p>Se adolece de procesos y procedimientos de planeación organizacional, de oferta de servicios más y mercadeo más técnica.</p> <p>Escaso presupuesto para sostener, ampliar y proyectar servicios.</p> <p>Se presenta desconfianza y recelo de cierto sector de la comunidad para con el Centro psicológico, necesario de superar.</p>	<p>Asesorías técnicas de la Facultad de Salud Pública y del Sena. P. ej. en mercadeo y apoyo con la UdeA.</p>	<p>Posicionar y ampliar la oferta institucional de servicios el Centro psicológico.</p> <p>Establecer alianzas estratégicas e incorporarse a la red de salud mental</p> <p>Formular un plan de mercadeo y financiero, que facilite la sostenibilidad en el largo plazo</p> <p>Incrementar los niveles de confianza y empoderamiento de las comunidades de entornos</p>

Fuente: Secretaría de Participación e Inclusión Social. Mayo de 2015.

Las organizaciones comunales y sociales del Municipio de Itagüí, aunque comparten entornos de la división territorial de comunas y el corregimiento y atienden poblaciones similares, es poca la interrelación y articulación para la gestión local del desarrollo. Generalmente se encuentran en escenarios diversos donde son citados por la Administración Municipal y otras instancias de carácter público, pero pocas veces convocados entre estos. Se destaca desde lo comunal la comunicación de la ASOCOMUNAL para asuntos relativos a las Juntas de Acción Comunal, la Red de Mujeres que viene fortaleciéndose en asuntos de incidencia política y en afianzamiento de procesos pedagógicos y organizativos articulados con la administración municipal desde el enfoque de equidad de género. Se conforman durante el período algunas mesas temáticas de importancia como son: La diversa sexual, el Comité Municipal Afro que está en proceso de formalización y el Consejo Municipal de Discapacidad que opera mediante plan indicativo propio ligado al proyecto Itagüí sin barreras para la discapacidad. De manera organizada se encuentra

un comité de veedurías que recoge cerca de 74 que le hacen control social fundamentalmente a los contratos. Se identifican otras organizaciones e instancias que se proyectan a poblaciones específicas como es el Cabildo del Adulto Mayor que dinamiza varios comités de trabajo, los Clubes Deportivos de diversas disciplinas incluyendo los grupos de discapacidad. Existe también un comité de Justicia Transicional que reúne a través de sub-mesas diferentes poblaciones en situación de desplazamiento y víctimas de la violencia, comité del área de la salud, asociaciones de padres y organizaciones del sector privado que confluyen al Consejo Municipal de Política Social COMPOS que opera de manera permanente y dinámica. Cabe mencionar que poblaciones y representantes de estas organizaciones son convocados y beneficiados de la oferta institucional de servicios, acompañados en procesos de asesoramiento para el fortalecimiento de las organizaciones. En múltiples espacios de participación manifiestan como necesidad y expectativa, la posibilidad de que la Administración Municipal los absorba en procesos contractuales en procesos contractuales propios de sus razones sociales como mecanismo para lograr fortalecimiento y autonomía; muy pocos han explorado y han logrado con éxito la venta de servicios en otros ordenes públicos diferentes al municipal. En general indican que “Debe programarse más el acercamiento y apoyo económico de las administraciones con las organizaciones sociales pequeñas para su desarrollo”.

Tanto desde las organizaciones como desde la Administración Municipal, se promueve acciones para lograr el relevo generacional teniéndose en cuenta que hay poca participación de los jóvenes en asuntos comunitarios ligados al Sistema Comunal. Para ello se viene trabajando desde la Subsecretaría de Participación y Gestión Comunitaria en procesos de formación, asesoramiento y apoyo a los semilleros comunales, que permitan renovar liderazgos. Con

relación a ellos las organizaciones sociales y comunales plantean “la creación de espacios y redes para visibilizar los grupos pequeños de jóvenes que promocionan la cultura, el arte y la ética ciudadana”.

Desde las organizaciones se plantea la necesidad de incluir una política clara de acercamiento a la sociedad civil y reconocer a las organizaciones como agentes del cambio, construir un diálogo efectivo entre estado y sociedad civil definiendo líneas y políticas concretas (estrategias de convocatoria y contratación claras e incluyentes).

### **3.5 Análisis de caso con relación a implementaciones normativas y metodológicas**

Las particularidades que arroja el proceso de planeación y presupuesto participativo en el municipio de Itagüí, dan cuenta de niveles de articulación secuencial entre lo normativo y lo procedimental identificado no solo en la literatura de referencia sino en otras experiencias referenciadas en diferentes regiones de Colombia. Esta constituye la base de los aprendizajes obtenidos durante el periodo y a los cuales se deben ser evaluados para determinar énfasis de cualificación, mejoramiento, cambios y continuidad. Se mencionan a continuación las cuatro más sobresalientes por contener evidencias sobre el proceso:

**LA REGLAMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN:** Siendo este uno de los mecanismos más importantes del presupuesto participativo, donde en la mayoría de los casos el reglamento interno que elabora el ente territorial, era la única legislación, se logró un avance significativo al crearse la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” y el Decreto 2455 del 30 de Junio de 2015, “por medio del

cual se diseña, adopta e implementa la política pública de planeación y presupuesto participativo y se adopta e implementa el presupuesto participativo en el departamento de Antioquia”, con su respectiva reglamentación, teniendo claro que estas permiten cierto grado de flexibilidad a las entidades territoriales según las necesidades y características del contexto. Para el caso estudiado se encuentra que la Administración Municipal de Itagüí, ha desarrollado un marco legal muy completo, tal como se pudo observar en el normograma, además de estar articulado con varios instrumentos de planeación; es así como se puede manifestar que es una fortaleza institucional que permite avanzar con el cumplimiento del presupuesto participativo.

**LAS PLENARIAS BARRIALES:** Las experiencias de presupuesto participativo inician dividiendo el Municipio en comunas y corregimiento, en éstas se realizaron reuniones, encuentros, donde se recogieron las necesidades y/o demanda de la comunidad, convirtiéndose ésta en el inicio de las prioridades locales. Reuniones que contaron con líderes representativos de cada entorno y sector poblacional.

Para la formulación del presupuesto participativo 2012-2015, se realizaron varios encuentros con la comunidad, en las diferentes comunas y corregimiento, dejando contenidos de diagnóstico y formulación que deberán ser sistematizados y formalizados a través de documentos de Planes de Comunas y Corregimiento, adicionalmente a través del Decreto 556 del 15 de abril de 2013, se institucionalizó el Presupuesto participativo articulado al Sistema Municipal de Planeación, en este se dan los lineamientos para la implementación; se define la asignación presupuestal los requisitos y las características de los proyectos; se establecen los tiempos y la agenda, en ésta se contempla: La convocatoria, identificación, inscripción y acreditación de los participantes,

capacitación y formación de competencias, actualización de planes de comunas y corregimiento, realización de asambleas comunales y corregimental para la priorización de proyectos (Planes de Desarrollo de Comunas – Corregimiento), formulación y viabilización de los proyectos e inicio de ejecución; se constituyen los aspectos metodológicos y operativos que permiten la implementación a través de las Asambleas Comunales y Corregimental definiéndose además, cómo estará integrado con los respectivos requisitos. Sobre este punto se sugiere hacer ajustes según los nuevos lineamientos de la política pública departamental e incluir de manera visible a las organizaciones sociales y dar estricto cumplimiento a la ejecución del presupuesto.

Es importante resaltar que teniendo en cuenta que la voluntad política y la organización de la comunidad, son primordiales para iniciar con un proceso de presupuesto participativo, las que se traducen en acciones concretas, se debe estar dispuesto para afrontar intereses diversos. En el Municipio de Itagüí ha prevalecido el interés de la comunidad sobre la voluntad del Alcalde y de los entes políticos, logrando así darse una negociación en la primera fase de planeación de manera transparente y concertada. Se recomienda actualizar los planes de comuna y corregimiento para la próxima vigencia y fortalecer los CIPT.

**EL ACOMPAÑAMIENTO A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL:** Analizando este factor se observa que las ejecuciones propias del indicador de presupuesto participativo, logradas hacen referencia al componente pedagógico y han tenido un carácter incluyente. Otros proyectos priorizados en el proceso no han logrado asignación presupuestal ni ejecución.

Con relación al proyecto promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, comunitaria y comunal y los demás proyectos que cumplen con las características de la planeación local y presupuesto participativo se identifica que la comunidad no hace seguimiento sistemático a las ejecuciones presupuestales ni a los impactos que se derivan de estas, pese que se han capacitado en el manejo de este instrumento, no cuenta con la logística ni la experiencia para la interpretación objetiva.

Según Ana Claudia Chaves en su documento Presupuesto participativo (ANA CLAUDIA CHAVES TEIXEIRA), la experiencia de presupuesto participativo es más trascendental cuando éste potencia las formas de la cultura y la organización popular existentes en cada lugar, para el caso del Municipio de Itagüí, están muy definidos los aspectos socio culturales, además de ser un territorio de pequeña extensión, se amerita avanzar el fortalecimiento del Sistema Municipal de Planeación y el trabajo en red entre las organizaciones y sectores.

**LAS ACCIONES FORMATIVAS:** Estas han permitido de manera gradual avanzar en procesos de formación informal para integrantes de la comunidad organizada, interesados en conocer de presupuesto y planeación participativa, además de posibilitar niveles de socialización básicos sobre experiencias existentes sobre el tema, permitiendo así cualificar a los miembros de las comunidades y de las organizaciones. El proceso formativo debe ser continuo toda vez que gran parte de los aprendizajes se asimilan mediante la repetición y la experiencia del aprender haciendo porque la falta de continuidad en estos hace que la curva de aprendizaje y de experiencia se interrumpa y por ende los recursos que se invierten en ellos.

Puede decirse que se cumplió con los lineamientos bases para la implementación de presupuesto participativo, que estipula una convocatoria, un proceso de formulación participativa de planes de comunas y corregimiento (aún en formulación) y las asambleas comunales y corregimental como escenarios para la identificación, priorización y concertación de los proyectos del presupuesto participativo.

Como inconsistencias se evidencia que se adolece de un cronograma que dé cuenta de las etapas de preparación y definición del proyecto de presupuesto participativo como tal, derivado de los insumos arrojados en la primera etapa. Información que debe iniciarse desde el mes de Julio como requisito de Institucionalización del presupuesto participativo como anexo vinculante al Plan Operativo Anual de Inversiones.

En el artículo 5 del Decreto 556, en los tiempos y agendas del presupuesto participativo establecidos, en sus dos últimos ítem, se establece la formulación y viabilización de los proyectos para el mes de mayo y la ejecución de los proyectos para el mes de Junio, lo cual contradice los tiempos y requisitos establecidos en los normas generales de Presupuesto:<sup>18</sup>

Tabla 9:

**Agenda de trabajo presupuesto participativo**

Agenda de Trabajo	
Convocatoria, identificación, inscripción y acreditación de los participantes.	Febrero
Capacitación y formación de competencias.	Febrero-Marzo

<sup>18</sup> Acuerdo 022 del 30 de Diciembre de 2014, por medio del cual se actualiza y adopta el estatuto orgánico del presupuesto del Municipio de Itagüí y sus entidades descentralizadas y se deroga el Acuerdo 032 de 2005. Artículo 35, pág.20

Actualización de planes de comuna y corregimiento. (Aplica solo para el primer año de gobierno)	Marzo
Asambleas comunales y corregimental para la priorización de proyectos (Planes de Desarrollo de Comuna o Corregimiento)	Abril
Formulación y Viabilización de los proyectos	Mayo
Ejecución de Proyectos	A partir de Junio

**Fuente:** Decreto Número 556 del 15 de abril de 2013, emanado de la Alcaldía Municipal de Itagüí.

El cronograma no incluyó la capacitación de las unidades ejecutoras de los proyectos de presupuesto participativo, vitales para hacer efectiva la transversalidad de los recursos y la transformación de los imaginarios colectivos, las prácticas presupuestales, la focalización de los recursos, en otras palabras, la cultura ciudadana. En éste documento, tampoco se hace visible la estrategia comunicacional que es vital para el proceso de sensibilización, formación y consolidación del proceso.

#### **4 Propuesta de herramientas para la gestión de la planeación participativa en el municipio de Itagüí**

En este capítulo se presenta resultados y aportes del objetivo específico tres, donde se enuncia propuestas de herramientas que se consideran válidas y oportunas para la gestión de la planeación participativa en el municipio de Itagüí, según las características que ha arrojado el proceso en los últimos años. Estrategias que ameritan de un esfuerzo y compromiso mancomunado entre institucionalidad, sociedad civil organizada, estancias consultivas y de control y sector privado como actores fundamentales en estas dinámicas.

Se entrega el diseño de un procedimiento, que se propone articular al sistema de gestión de la calidad municipal como forma de formalizar de manera instrumental la herramienta de presupuesto participativo en el proceso que corresponde. Ello permitirá que cada servidor público de cada nivel jerárquico asuma su responsabilidad y control dentro del proceso, dándosele importancia y lugar en algunas instancias consultivas como el COMPOS y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

##### **4.1 Estrategias**

El proceso de investigación permite plantear unos mecanismos que pueden ser vinculados a los procesos de planeación local y presupuesto participativo en Municipio de Itagüí, que incluyen estrategias:

- Diseño de la arquitectura organizacional de planeación local y presupuesto participativo e implementación del procedimiento de elaboración y seguimiento al presupuesto participativo, articulado al sistema de gestión de la calidad.
- Estrategia de capacitación
- Estrategia de observación, seguimiento y control permanente (Conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la constitución de mesa temática de observación permanente en articulación a redes sociales, Veedurías Ciudadanas, observatorios, COMPOS, Concejo municipal, Consejo Municipal de Planeación y otras instancias consultivas existentes en el municipio).
- *Estrategia de gestión pública* (ligada a la política pública departamental de planeación y presupuesto participativo y liderada por Dirección Municipal de planeación y la Secretaria de Participación y Gestión Comunitaria).
- *Estrategia Comunicacional*

Así mismo, es necesario que se brinden las herramientas apropiadas para la implementación y funcionalidad del presupuesto participativo, desde la gestión participativa de los recursos y bienes públicos, desde el ámbito de la ciudadanía democrática e institucional, con la finalidad de mejorar los resultados en este proceso, que se espera sea un aporte de la investigación.

#### **4.2 Diseño del procedimiento para la elaboración y seguimiento al presupuesto participativo, en el marco del sistema de calidad del municipio de Itagüí**

Se presenta el diseño de este procedimiento el cual se encuentra alineado con los estándares de calidad definidos por el municipio y según la norma NTCGP:1000, en concordancia con la política pública de planeación y presupuesto participativo del departamento de Antioquia.

## **PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

**OBJETIVO:** Establecer los lineamientos para la implementación y fortalecimiento de la planeación participativa y los pactos ciudadanos en el Municipio de Itagüí como herramienta de gestión de la planeación participativa.

**RESPONSABLE:** Es responsabilidad del Director Administrativo de Planeación Municipal y la subsecretaría de integración comunitaria. (implica ajuste a la arquitectura organizacional existente).

**ALCANCE.** Este procedimiento inicia con la asignación de presupuesto para planeación participativa y los pactos ciudadanos y termina con la rendición de cuentas.

### **CONTENIDO**

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>REGISTRO</b>
1. Inclusión de presupuesto en el Plan de Desarrollo de cada Periodo de Gobierno, para los procesos de Planeación Participativa y Pacto Ciudadano.	Alcalde Concejo Municipal	Acuerdo
2. El Alcalde Municipal presentará ante el Consejo Municipal, el proyecto de Acuerdo que <b>crea el Consejo Municipal de Participación Ciudadana y Control Social</b> para su reglamentación a través de Decreto y posterior actualización y modificación a la normativa y procedimientos vigentes..	Alcalde Concejo Municipal	Acuerdo.
3. Diseño e implementación de reglamento y calendario.	Consejo Municipal de Participación Ciudadana	Reglamento Calendario
4. Formulación participativa de Planes de Desarrollo de comunas y de corregimiento de largo plazo (12 años), actualizables cada cuatro años. Deberán estar articulados con las Políticas Públicas, el POT, el Plan de Desarrollo, y los	Dirección Administrativa de Planeación	

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTRO
Planes Sectoriales.		
5. Diseño de estrategia comunicacional para la información y difusión articulada a canales de comunicación masivos y alternativos.	Oficina Asesora de Comunicaciones	
6. Consolidación de equipo de gestión de la planeación participativa y pacto ciudadano: Nombrar un coordinador y dinamizadores de comunas y de corregimiento. Adicionalmente, las unidades ejecutoras nombrarán un representante de sus Dependencia para que asistan a las diferentes asambleas, con el objetivo de participar de todas las fases del proceso.	Todas las Dependencias	
7. Espacios de deliberación y concertación: La administración Municipal, deberá definir la construcción de escenarios participativos para fortalecer la concertación de la planeación participativa y pacto ciudadano, con la comunidad organizada y no organizada de cada comuna y corregimiento	Subsecretaría de Integración Comunitaria	
8. Capacitación: Realizar ciclos de capacitación y formación en competencias, desde la escuela de formación para la participación, la inclusión, la reconciliación y la innovación comunitaria; que permita cualificar su participación en el proceso.	Subsecretaría de Integración Comunitaria	Planillas de Capacitación
9. Convocatoria para la presentación de iniciativas comunitarias en el marco de la planeación participativa y pacto ciudadano. Definición de requisitos y tiempos para la presentación. Se convocará a miembro de la sociedad civil a través de los Comités Integrados de Planificación Territorial y Consejo Municipal de Participación Ciudadana y Control Social, los que deberán incluir: Organizaciones Comunales, comunitarias y sociales de las comunas y el corregimiento que estén constituidas formalmente e inscritas en la Subsecretaría de Integración Comunitaria.	Subsecretaría de Integración Comunitaria	
10. Laboratorios para la priorización y formulación de iniciativas con énfasis en proyectos que apunten a minimizar riesgos físicos, ambientales y sociales de entornos comunitarios. A través de jornadas pedagógicas y de asistencia técnica, se trabajan y elaboran propuestas con aplicación de metodologías para la apropiación social del conocimiento, aplicables a los procesos de planeación del desarrollo local.	Departamento Administrativo de Planeación	
11. Elaboración de jornadas de acción común y/o asambleas barriales y corregimental para la selección de propuestas. Deben asistir delegados con propuestas trabajadas desde los laboratorios, que son presentadas en la asamblea de pacto ciudadano. En las asambleas se presentan propuestas, se debaten y se eligen las más urgentes y que pueden mayor impacto del área temática, población o territorio.	Subsecretaría de Integración Comunitaria  Departamento Administrativo de Planeación	
12. Estructuración de las propuestas seleccionadas: Los delegados proceden a organizar las propuestas en informes estratégicos y financieros.	Departamento Administrativo de Planeación Hacienda	
13. Conformación y consolidación de mesa técnica. El Departamento Administrativo de Planeación conformará una mesas técnica, para analizar y dar viabilidad técnica y financiera (aprobación de la asignación de las partidas presupuestales para las propuestas ciudadanas que constituirán los pactos) y la asignación del presupuesto. Además construirán y orientaran la aplicación de indicadores sociales para el proceso.	Departamento Administrativo de Planeación	Informes de viabilidad técnica y económico
14. Radicación en la Subdirección de Proyectos y Gestión de Recursos de los proyectos priorizados	Departamento Administrativo de Planeación	

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTRO
15. Publicidad: La administración Municipal, dará a conocer a través de diferentes medios de comunicación, los proyectos que fueron aprobados para la comunidad.	Oficina Asesora de Comunicaciones	
16. Ejecución de las propuestas viabilizadas para cada las diferentes comunas y corregimiento a través de las dependencias de la Administración Municipal	Unidades ejecutoras responsables de los proyectos	
17. Cada CIPT elaborar los planes de acción anual, correspondientes a los proyectos aprobados.	Dirección Administrativa de Planeación	Plan de Acción
18. Seguimiento e informes al proceso de planeación participativa y pacto ciudadano. La Subdirección de proyectos, a través del ALPHASIG, realizará Seguimiento y control a los Proyectos, metas e Indicadores y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana y Control Social en coordinación con el Consejo Municipal de Planeación, harán el control social y el Consejo Municipal hará el control político. El seguimiento se realizará cada 4 meses.	Dirección Administrativa de Planeación Consejo de Participación Ciudadana Consejo Municipal de Planeación Honorable Concejo	Informes de seguimiento cuatrimestrales
19. Rendición de Cuentas: El Alcalde durante la presentación de sus informes de gestión, presentará un capítulo específico de planeación participativa y pacto ciudadano.	Alcalde	

## DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Constitución Política de Colombia.

Ley 1551 de 2012

Ley 850 de 2013

Ley 134 de 1994

Ley 154 de 1992

Acuerdo 028 de 2004

Acuerdo 31 de 2005

Acuerdo 11 de 2008

Acuerdo 35 de 2012

Acuerdo 22 de 2014

Decreto Municipal 147 de 2012

Decreto Municipal 1353 de 2012

Decreto Municipal 556 de 2013

Decreto Departamental 2455 de 2015.

## **5 Resultados de la gestión participativa en Itagüí, a partir de la implementación de la herramienta planeación local y el presupuesto participativo**

### **5.1. Conclusiones**

A continuación se presenta las conclusiones y recomendaciones derivadas del proceso de contrastación e interpretación de la información de contexto, y del análisis de los conceptos, normas y políticas públicas que determinan el deber ser de la planeación local y el presupuesto participativo en Itagüí.

La investigación arroja la identificación de un contexto de cultura política y de articulación organizacional baja y en evolución, que amerita mayor énfasis pedagógico y experiencial sobre ciudadanía democrática que pueda convertirse en el mediano plazo en prioridad comunitaria e institucional, que en calidad de derecho inaplazable, logre la efectividad que se requiere en la asignación y ejecución del gasto público social, para avanzar según las aspiraciones comunitarias en renovación de liderazgos, dinamización de espacios y agendas locales de gobierno para la deliberación e incidencia en las políticas públicas.

La investigación permitió conocer que la planeación estratégica del Municipio de Itagüí, por el periodo 2012-2015, apuntó en sus diferentes líneas y enfoques a la construcción de ciudadanía democrática, a la minimización de tensiones ciudadanas en materia de convivencia, seguridad, desarrollo de capacidades, superación de barreras que limitaban la articulación y el desplazamiento territorial, incluyéndose acciones de gobierno que tocaron no solo la construcción

de infraestructura social sino procesos en procura de la garantía de derechos. Con contenidos fuertes de consulta a las comunidades y su participación en acciones específicas.

La investigación no evidencio de manera directa altos porcentajes de ejecución en el indicador planeación local y presupuesto participativo, en cambio en el análisis correlacional entre elementos estratégicos y financieros, se advierte múltiples acciones que en conjunto muestran sobre ejecuciones de componentes propios de la planeación participativa y el presupuesto participativo. Enunciándose como aprendizaje los siguientes:

- Generar mayor integralidad a la planeación y el presupuesto participativo elevándolo a nivel de herramienta transversal a todos los procesos para ser vinculantes los resultados que se logren a fines a este.
- La planeación y el presupuesto participativo, tienen relación directa con el Departamento Administrativo de Planeación, y por tanto, debe haber un representante directo de esta unidad ejecutora durante todo el ciclo PHVA.
- Se debe afianzar el proceso pedagógico, informativo y comunicacional en hacer cultura sobre la amplitud del concepto planeación y presupuesto participativo, que trasciende el componente financiero.
- No se pueden lograr resultados de gran impacto sino se logra conversación y acciones coincidentes entre lo estratégico y lo financiero.
- No se puede lograr consolidación de procesos, si no se logra continuidad, seguimiento y evaluación para el mejoramiento.

El análisis indica que debe contarse con el talento humano competente y suficiente para lograr acompañamiento, formación y empoderamiento de las comunidades con los procesos inherentes a la planeación local participativa, teniéndose en cuenta, que la unidad ejecutora responsable posee una baja capacidad operativa para dar sostenibilidad a estos procesos.

Para lograr cambios trascendentales en el ámbito local sobre participación democrática, se requiere necesariamente hacer un esfuerzo institucional dirigido hacia las transformaciones culturales que recurran a la corresponsabilidad entre gobierno local, sociedad civil y sector privado. A través de énfasis comunicacional como vehículo por medio del cual los ciudadanos interpreten sus contextos, y se vincule a todos los actores sociales en una doble vía: por un lado, en el desarrollo de procesos de formación democrática de la opinión pública, y por el otro, legitimando a la sociedad civil como actor que reconoce el poder político y a su vez hace valer sus derechos”. (Tobon, 2011). En el Municipio de Itagüí aunque incipientes, han sido más prevalentes los procesos que le apuntan a la primera con relación a las veedurías y el control social, y pocos los procesos que se dirigen hacia la renovación y fortalecimiento de liderazgos.

Debe tenerse cuidado cuando se recurre a ejercicios de planeación participativa para la construcción de escenarios y estructuración de instrumentos de planeación estratégica porque con la intención de lograr un acercamiento y el fortalecimiento de niveles de confianza entre ciudadanía y gobierno local, cuando no se logra la culminación del proceso o la continuidad del mismo el efecto puede ser el contrario, es decir, retroceder o profundizar brechas de comunicación y participación activa en asuntos de interés público. Se hace referencia a que en

los procesos de formulación de planes de comuna y de corregimiento, se recogieron las voces de actores y protagonistas sociales, comunitarios, comunales y políticos, que abrieron el espectro del análisis y la interpretación de acontecimientos en el proceso local que venían siendo desvirtuados por la falta de información estructurada y confiable; y el hecho de lograrse la primera fase de planeación y no socializarse, convalidar y hacer el cierre de los resultados, obliga a recurrir nuevamente a acciones amplias de sensibilización y fundamentación básicas que le resta nuevamente credibilidad al proceso.

No debe descartarse las posibilidades de interacción territorial, desde la perspectiva de Itagüí como municipio región, (Área Metropolitana y Gobernación), que vienen desarrollando experiencias interesantes, exitosas y trascendentales, susceptibles de transferir conocimientos, metodologías y prácticas en el marco de la Política Pública Departamental de Participación y Presupuesto Participativo, mesas temáticas sectoriales y nodos temáticos.

Las experiencias referenciadas han recurrido a metodologías para la apropiación social del conocimiento y en este sentido entra a jugar un papel preponderante el componente lúdico, artístico, cultural, de simulación y la estrategia formación de formadores que utilizan todas ellas mecanismos didácticos, innovadores a través del juego y la creatividad. Innovación y pedagogía se convierten en instrumentos privilegiados y aliados para hacer cultura ciudadana. Ejemplo de ello lo representan, la Personería, la Contraloría, la Secretaría de Participación e Inclusión Social, la Dirección de Cultura del municipio de Itagüí, que vienen implementando ciclos de formación lúdico pedagógicas para la formación de ciudadanía, evidenciándose como resultados la conformación funcional de múltiples veedurías, grupos sociales, semilleros comunales, y en

general acciones ciudadanas, que han centrado interés en el control social, veedurías, corporaciones, favoreciendo mejores prácticas democráticas y administrativas.

Si bien el plan de desarrollo ha garantizado el cumplimiento del marco legal e institucional para fortalecer la democracia participativa, no se logran aún procesos vinculantes que potencien la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de gobierno y en las ejecuciones presupuestales relacionadas con el presupuesto participativo. De ello se infiere, que el modelo de gestión pública participativa en Itagüí, está aún en proceso de transición de la planeación representativa a la participativa porque solo ha logrado resultados positivos y evidenciables en la fase de formulaciones estratégicas y priorización de proyectos, más no, ejecución presupuestal en el marco del proyecto planeación y presupuesto participativo y de programas y proyectos de planes de comunas y corregimiento.

Se identifica una baja aprensión del concepto integral de la planeación local y presupuesto participativo por parte de servidores públicos y comunidad, por falta de un proceso escalonado de preparación que facilite la comprensión que se requiere tener y no se posee, lo cual ha generado inevitablemente complicaciones en la comunicación y el relacionamiento; dándose cabida a la germinación de dialécticas acomodadas que debilitan el tejido social, por imprecisiones de conocimientos que deforman los enfoques, los conceptos, los servicios, las inversiones, coberturas y responsabilidades.

Debe mencionarse, que la información sobre la planeación local participativa municipal de Itagüí, como planes estratégicos, estudios, entre otros, de los diferentes periodos administrativos

de gobierno y la actual, se encuentra dispersa, alguna en manos o en la memoria de actores sociales; la Dirección de Planeación como Unidad Estratégica, el Archivo Central como área de administración documental, y la Subsecretaría de Participación y Gestión Comunitaria como área responsable de los procesos relacionados con la Planeación local y el Presupuesto participativo; se identifica como factor limitante para el fortalecimiento del proceso, la falta de documentación sistemática, compilación y custodia de la información documental para su administración y aprovechamiento, dificultándose la recolección de la información, perdiéndose la memoria institucional y generándose reproceso y riesgos jurídicos y financieros. Se requiere el aplicativo de control y manejo documental.

Sobre la relación gobierno local y ciudadano, debe darse un acompañamiento y asesoramiento para la definición de prioridades y presentación de iniciativas que configuren necesidades de contexto, porque algunas de las planteadas por las comunidades hacen referencia a problemáticas estructurales que no son competencias de la municipalidad y que pueden minimizarse solo en el largo plazo. Se hace necesario, por tanto, tener en cuenta las contradicciones generadas desde expectativas comunitarias imposibles de lograr sustancialmente (desempleo, vivienda, seguridad, salud pública) como variables sujetas a factores externos y que relegan las posibilidades de determinar acentos programáticos desde la planeación local y el presupuesto participativo, que realmente incidan en procesos de transformación de ciudad y socioculturales.

Respecto al estudio de caso en el Municipio de Itagüí, toma importancia porque arroja aprendizajes a través de diferentes periodos de gobierno, sobresaliendo la necesidad de continuar con el proceso de organización y fortalecimiento de la sociedad civil, la necesidad del trabajo

en equipo y la articulación entre actores, instituciones y sectores; la concepción de que planeación y presupuesto participativo no implica exclusivamente recursos financieros sino que hace referencia a todos los bienes públicos, y que amerita la pedagogía como elemento para el fortalecimiento cultural, de sujeto político y de tejido social.

## **5.2. Recomendaciones**

- Fortalecimiento desde la institucionalidad del Consejo Municipal de Planeación y de la articulación y complementariedad entre instancias y componentes.
- Creación del Consejo Municipal de Participación Ciudadana y Control Social y su articulación al COMPOS.
- Implementar la planeación participativa y los pactos ciudadanos desde la integralidad concebida en su definición.
- Actualizar la normativa municipal y articularla a la Política Pública Departamental y al proceso requerido desde la norma de calidad.
- Articular al ciclo PHVA de la planeación local y pactos ciudadanos, los enfoques orientadores y articuladores con el Plan de Desarrollo para propiciar impacto en los procesos y poblaciones.
- Diseñar e implementar indicadores sociales propios del proceso de planeación participativa y los pactos ciudadanos acorde a los contextos territoriales y poblaciones definidas.
- Cualificar la participación de las comunidades mediante la absorción de sus iniciativas en espacios de deliberación y concertación democrática y su cualificación técnica a través de la inscripción y asesoramiento del banco de programas y proyectos municipal.

- Definir e implementar herramientas sistemáticas para el seguimiento y evaluación del proceso vinculado a evaluaciones objetivas del Consejo Municipal de Planeación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el control político del Honorable Concejo articulada a rendición de cuentas y estrategias digitales y comunicaciones de visibilidad de la información.
- Articular el proceso de planeación participativa y pactos ciudadanos a dinámicas de observatorios sociales de ámbito local y metropolitano.
- Articular el porcentaje definido en el estatuto presupuestal, que indica hasta un 10% a destinaciones específicas de las diferentes áreas que desarrollan proyectos sociales.
- Se requiere personal con competencias y experiencia para liderar la planeación participativa y los pactos ciudadanos.
- Diseñar e implementar estrategias de comunicación para acompañar y fortalecer el proceso.
- Diseñar plan de capacitaciones para actores, organizaciones, gestores y servidores públicos.
- Implementar y dinamizar la estrategia de laboratorio y mesa temática permanente.
- Adoptar el procedimiento diseñado en la presente investigación para formalizar el proceso según el Sistema de Gestión de la Calidad.

### **5.3. Aspectos relevantes según Avritzar y Navaro**

Ubicándonos desde los conceptos y planteamientos de Avritzar y Navaro (2003), se identifica coincidencia con la realidad de contexto de la planeación local y presupuesto participativo, en términos de estancamientos, evoluciones y retos, que deben ser sometidos a procesos de observación permanente, a acciones de mejoramiento y a la incorporación institucional del

procedimiento planteado sobre elaboración y seguimiento al presupuesto participativo; que coadyuvara con la articulación y niveles de equilibrios requeridos entre las variables delegación poder, espacios de participación, reglas de juego entre actores y definición participativa de prioridades en espacios de decisión para focalización del recurso.

En el siguiente cuadro se presenta los aspectos referenciados con relación a la conclusión, recomendación y el reto:

Tabla 10

**Aspectos referenciados según los planteamientos de planteamientos de Avritzar y Navaro**

<u>Aspecto</u>	<u>Conclusión</u>	<u>Recomendación</u>	<u>Retos</u>
Delegación de poder	<p>Concentración de poder en algunas instancias del sistema municipal de planeación, establecidas en actos administrativos, o asumidas por prácticas inadecuadas</p> <p>Funciones y responsabilidades asumidas por una única instancia administrativa: Secretaría de participación e inclusión social. Alejándose de la estrategia de la transversalidad que requiere todo sistema, y limitando a su máxima expresión la responsabilidad e incidencia que deben de tener el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Hacienda en los componentes de planificación participativa estratégica y planificación y ejecución financiera y del</p>	<p>Fortalecimiento a las organizaciones en general, incluyendo comunitarias, comunales, instancias consultivas y otras de la sociedad civil organizada. Hacer énfasis en la perspectiva de género, enfoque diferencial y de garantía de derechos.</p> <p>Ajustar la normativa para que no concentre la representación y la participación única y exclusivamente en lo relacionado a presupuestos participativos en JAL Y JAC</p> <p>Hacer efectiva la incorporación del procedimiento elaboración y seguimiento al presupuesto participativo con la fase de seguimiento, auditoría, implementación y planes de</p>	<p>Consolidación de la democracia participativa en Itagüí.</p> <p>Fortalecimiento y autonomía de las organizaciones sociales, comunitarias y comunales, y de actores en beneficio de los principios que rigen los ejercicios democráticos y participativos como son:</p> <p>Autonomía</p> <p>Coordinación</p> <p>Articulación</p> <p>Concertación</p> <p>Corresponsabilidad</p> <p>Equidad Territorial</p> <p>Darle continuidad a los procesos en el mediano y largo plazo, independiente de los gobernantes que se tengan.</p> <p>Articulación entre la planeación estratégica y la</p>

	<p>gasto público.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Aplicabilidad y no aplicabilidad de la estrategia comunicacional institucional, que puede incidir en el viraje e impacto de los procesos y proyectos.</li> </ul>	<p>mejoramiento.</p> <p>Se debe fortalecer el control social de veedurías y otras instancias, haciendo pedagogía para la cultura política, entendida ésta como la aplicación de enfoques, instrumentos y contenidos para el mejoramiento institucional, de servicios y de la calidad de vida de los ciudadanos y no como asunto relacionados con partidos políticos.</p> <p>Implementar una estrategia exclusiva para los procesos relacionados con planeación y presupuesto participativo que recoja los momentos del ante, durante y después avanzando no solo en visibilizar información pública, sino incorporando componentes pedagógicos y de equilibrio en las voces de los diferentes actores.</p>	<p>financiera.</p> <p>Fortalecimiento a las dinámicas de las instancias consultivas para que realicen de manera responsable y objetiva sus funciones (Consejo Municipal de Planeación, COMPOS).</p> <p>Avanzar de la evaluación de indicadores de producto a la evaluación de indicadores de resultado y de impacto.</p> <p>Consolidar un observatorio integral a la ejecución de políticas, programas y proyectos sociales, con independencia de la Administración Municipal y con participación del sector privado.</p>
<p>Espacios de participación con referentes locales</p>	<p>Itagüí presenta una multiplicidad de creación de espacios para la participación democrática; fundamentalmente en las fases de formulación y rendición de la cuenta, los cuales deben avanzar hacia las fases de monitoreo y ejecución.</p> <p>Múltiples formas y espacios para la deliberación y la concertación, no obstante, se adolece de la continuidad de estos en todo el ciclo PHVA, lo cual genera márgenes de poca credibilidad en las bondades y resultados que arrojan los implementados.</p> <p>Los espacios de participación y democracia son mayormente utilizados</p>	<p>Fortalecer y dar continuidad a la creación de espacios de participación y control social en todas las fases del ciclo PHVA.</p> <p>Diseñar planes de acción, agendas de trabajo y mesas temáticas concertadas para lograr la consolidación de las políticas públicas poblacionales, del plan estratégico para la gestión comunal y de las organizaciones, para la concreción de los planes de comuna y de corregimiento y otros tantos sectoriales que deben necesariamente articularse con los presupuestos participativos.</p> <p>Implementar un plan de formación por competencias para líderes, actores sociales</p>	<p>La funcionalidad, credibilidad y empoderamiento de los espacios de participación, por parte de la sociedad civil organizada.</p> <p>Que el sector privado asuma la responsabilidad social que le compete, participando y ayudando a fortalecer los procesos de planeación participativa para el desarrollo local.</p> <p>Adquieran autonomía, objetividad y continuidad, para el empoderamiento de la comunidad itagueña.</p>

	<p>desde la democracia representativa, aún incipiente en organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que inciden en las dinámicas de desarrollo.</p> <p>Se destaca la conformación de redes, funcionalidad de instancias consultivas, implementación de juntas, concejos y comités, de clubes, fundaciones, corporaciones entre otras. Poco se funcionalizan otros mecanismos que ponen las normas al servicio de los ciudadanos, como son el plebiscito, referendos, cabildos abiertos, entre otros.</p> <p>Aunque el Honorable Concejo Municipal hace control político, la participación de los ciudadanos, en este espacio, donde se determinan los aspectos que inciden en el desarrollo local, es poca y se denota como participación de sujetos pasivos.</p> <p>La planeación y el presupuesto participativo constituyen un buena herramienta para la habilitación y aprovechamiento de espacios de participación y toma de decisiones, las cuales no deben ser miradas exclusivamente como la asignación de recursos financieros sino como oportunidad de incidir en recursos públicos de diferente orden.</p>	<p>y servidores públicos en materia de gobernanza democrática, ciudadanía, planeación local y presupuesto participativo, proyectos y otros temas afines que permitan la conversación entre áreas y actores.</p>	
<p>Definición de reglas por parte para grupos de interés</p>	<p>Se tienen unos lineamientos metodológicos definidos desde la institucionalidad, una adopción de una amplia gama de enfoques para la transversalidad, un número significativo de equipamientos sociales que pueden y sirven para la construcción de escenarios y múltiples aliados del nivel</p>	<p>Definir estrategias ampliadas a las instancias consultivas y al Consejo de Gobierno, para hacer viable y efectiva el modelo, los enfoques y las formulaciones estratégicas que se consignan en la formulación y que se omiten algunas en la fase de ejecución.</p>	<p>Lograr el compromiso mancomunado de los actores políticos con las propuesta y acciones que generan gran impacto en el desarrollo local, y no supeditarlos a posturas de coaliciones o tendencias o tendencias de partidos políticos.</p> <p>Lograr mayor participación</p>

	<p>local, metropolitano, departamental y nacional para la transferencia de conocimiento. Si bien se tiene voluntad política, debe avanzarse en la contundencia de los desarrollos administrativos que permitan el cumplimiento de los plasmado en los instrumentos de planeación municipal.</p> <p>Las reglas han sido amplias y variables, consignadas en los diferentes actos administrativos que datan de más de tres administraciones; sin embargo, en su ejercicio práctico no se tienen elementos vinculantes para la obligatoriedad de los diferentes componentes, lo cual genera desequilibrios e intermitencias en los procesos.</p>	<p>El Honorable Concejo Municipal y el Departamento Administrativo de Planeación deben implementar estrategias efectivas para monitorear el cumplimiento e impacto de lo establecido en los actos administrativos e instrumentos estratégicos.</p>	<p>y compromiso del sector privado y de miembros de la sociedad civil organizada.</p>
<p>Prioridades ciudadanas de distribución de los recursos públicos</p>	<p>Las prioridades ciudadanas para la distribución de los recursos públicos, están ampliamente identificados a través de diagnósticos, de procesos participativos, de instancias consultivas, las cuales se materializan en los diferentes planes, programas y proyectos. Así también la distribución de los recursos financieros. No obstante se identifica la prevalencia de la movilidad de los recursos en el sistema financiero, sin que medie evaluaciones sistemáticas y objetivas de prioridades establecidas por la comunidad y los impactos que se pueden generar para el desarrollo de las mismas, entendiendo el desarrollo como la posibilidad que tiene un territorio para desarrollar capacidades, para potenciar recursos públicos, para dignificar el ser, para proteger el medio ambiente con justicia social y garantía de derechos.</p>	<p>Los procesos de planeación y participación democrática deben acoger lo estratégico y lo financiero, la falta de uno de estos desequilibra la armonía del sistema municipal de planeación y hace inefectiva tanto la planeación como la participación.</p> <p>Si bien se ha logrado avanzar en credibilidad y acercamiento entre gobierno y ciudadanía, debe avanzarse en el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación y articulación entre la planeación físico espacial y la planeación social porque la primera se hace para satisfacción de necesidades y encuentro de los ciudadanos.</p>	<p>Poner en el centro de toda toma de decisión que involucre el desarrollo local y el bienestar de los ciudadanos, a la ciudadanía misma.</p> <p>Lograr que las voces que se recogen de los diferentes actores en los procesos de planeación participativa logren fidelidad en la elaboración de documentos, ejecuciones y distribución de presupuesto.</p> <p>Lograr corresponsabilidad de los diferentes actores y cultura ciudadana, para superar intereses particulares y clientelistas.</p>

	Si bien se ha avanzado en componentes del desarrollo, aún persiste inequidad y desequilibrios en los componentes que garantizan mínimos vitales y bienestar.		
--	--	--	--

## BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Itagüí . (27 de noviembre de 2014). Recuperado el 12 de diciembre de 2014, de <http://itagui.aredigital.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

Alcaldía Municipal. (2012, 2015). Plan de Desarrollo. Alcaldía Municipal, Antioquia. Itagüí: Secretaria de Gobierno.

Ana Claudia Chaves Teixeira, G. D. (s.f.). Presupuesto Participativo.

Arena, E., & Martinez, C. (abril de 2013). Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo. (L. Efrón, Ed.) Recuperado el 15 de Octubre de 2014, de Monitoreo sistematización presupuesto participativo.

Betancurt, C., & Torres, H. &. (2008). Los determinantes del Presupuesto Participativo y la Experiencia Colombiana. (E. Escuela Superior de Administración Pública, Ed.) Bogotá, Colombia: En prensa.

Boletín económico del ICE N° 2876. (2006). Los estándares internacionales de sistemas de gestión. Pasado, presente y futuro.

Cabannes, Y., (2007). Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial. Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España). Recuperado en junio 15 de 2015 en [http://www.famp.es/racs/observatorio/2012/DOC\\_INTERES/PpyOrd.Territorial.pdf](http://www.famp.es/racs/observatorio/2012/DOC_INTERES/PpyOrd.Territorial.pdf)

Caicedo, C.G., (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. *Serie Territorial*, 3. 11-119.

Chaves Teixeira, A., Grazia, de G., Albuquerque, M. y Puntual, P., (2004). Presupuesto participativo, Democratización de la gestión pública y control social. Foro Nacional de Participación Popular. (pp. 1-16)

Concejo Municipal de Itagüí. (18 de 05 de 2012). Plan de Desarrollo. Unidos hacemos el cambio 2012-2015. Itagüí

Corporación Viva la Ciudadanía, Fundación Foro Nacional por Colombia. (2004). El Plan de Desarrollo Municipal y la Política Social (Segunda ed.). (F. F. Corporación Viva la Ciudadanía, Ed.) Bogotá, Colombia: Rasgo & Color.

Congreso de Colombia. (29 de 12 de 1998). Ley 489 de 1998. Bogotá.

Cortazar, J. (2006). Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales. Documentos de trabajo del INDES.

Crosby, P. B. (1996). Los principios del liderazgo.

Cunill Grau, Nuria. Participación Ciudadana. Chile 2000. Pág. 309

Decreto Número 556 (Alcaldía de Itagüí 15 de abril de 2013).

Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2007). Guía de Diseño Implementación del Sistema de Gestión de la Calidad. Medellín: Universidad de Antioquia.

Fernández, P. (2004). Gobernabilidad, planeación del desarrollo y presupuesto participativo como instrumentos de gestión de lo Público. En P. Fernández, Modulos Regionales de Antioquia (pág. 23). Bogotá: Servigraphic Ltda.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA. (2010). La Planeación Participativa, El Sistema Nacional de Planeación y los Presupuestos Participativos en Colombia. Medellín.

García-Leiva, P, Domínguez-Fuentes, J. Hombrados, M. (2005). Impactos de los presupuestos participativos en los objetivos de desarrollo del milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico UMA.

Gaventa, Jhon, Hacia un Gobierno Local Participativo. Evaluación de las posibilidades de transformación. Revista: Temas Sociales N 58 Sur. Corporación de Estudios Sociales y Educativos. 2006. Pág: 1-8.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de Ciencia Política, 26, Recuperado el 23 de junio de 2015 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426201>

Gobierno Local, B. (1996). La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil). (M. U. Ferrer, Editor, M. d. Local, Productor, & Municipalidad de Porto Alegre (Brasil) Gobierno Local) Recuperado el 12 de 12 de 2014, de Buenas Prácticas: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp049.html>

Hallerberg, S. &. (2010, noviembre 26). ¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía Política del Proceso Presupuestario en América Latina. (S. &. Hallerberg, Ed., & R. Suárez, Trans.) Retrieved 12 12, 2014, from Detalles de Publicación- Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Hernández, R. E. (56-77). El Presupuesto Participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. En R. E. Hernández, el presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo (pág. Abril 19 de 2007). Medellín (Colombia): Investigación y desarrollo vol. 15, n° 1.

Homero, C. (1998). Proceso político y bienestar social (español ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía.

Horovitz, J. (1990). La Calidad del servicio a la conquista del cliente. España: McGraw-Hill.

Horovitz, J. (1991). La Calidad del servicio a la conquista del cliente. España: McGraw-Hill.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Itagüí>. (s.f.).

<http://itagui.aredigital.gov.co/institucional/Paginas/Presentacion.aspx>. (s.f.). Recuperado el 02 de Enero de 2015, de <http://itagui.aredigital.gov.co/institucional/Paginas/Presentacion.aspx>

Internacional Organization for Standarization . (2000). Organización Internacional de Normalización ISO.

Jacques, H. (1994). La Calidad del Servicio. McGraw-Hill.

Juran, J. &. (1983). Manual de control de la calidad.

Metas e Indicadores de Gestión. (s.f.) Recuperado el 25 de julio de 2015 en <http://www.itagui.gov.co/uploads/entidad/control/a6606-seguimiento-junio-30.pdf>

Ministerio de la Protección Social. (s.f.).

<http://mps1.minproteccionsocial.gov.co/evtmedica/linea%204/1.3phva.html>. Recuperado el 10 de 01 de 2015

Municipio de Itagüí. (s.f.). Página Web del Municipio de Itagüí. Itagüí, Colombia.

Muñoz Cardona, Ángel Emilio. Del deber ser de la acción política. Año 2010. Medellín. Pág 30.

Muñoz Machado, A. (1999). Gestión de la calidad total en la Administración. Madrid: Díaz de Santos. S.A.

Muñoz , P. y Muñoz S, I. (2001): “Metodología de la Investigación Cuantitativa” En ALZINA BISQUERRA, R. (coord.) op. Cit

Orgullosa, A. (2005). Desarrollo y políticas públicas. Bogotá, D.C., Colombia: ARCS- ARCI.

Penacho, J. (2000). Evolución histórica de la calidad en el contexto del mundo de la empresa y del trabajo (Vols. 116, 00-59). Forum Calidad.

Penacho, J. (s.f.). Evolución Histórica de la Calidad en el contexto del mundo de la empresa y el trabajo. Forum Calidd.

Pintaudi, S. M. (01 de 10 de 2014). Universidad de Estadual Paulista - UNESP. (U. d. UNESP, Editor, & U. d. UNESP, Productor) Recuperado el 01 de 10 de [en línea], de Presupuesto Participativo en Brasil: Consideraciones Sobre la Participación Ciudadana, [en línea]: [http://www.op-portugal.org/downloads/PPen\\_Brasil\\_consideraciones\\_sobre\\_PC.pdf](http://www.op-portugal.org/downloads/PPen_Brasil_consideraciones_sobre_PC.pdf)

Plan de Desarrollo 2012-2015 "Unidos hacemos el cambio". (Acuerdo 10 de 18 de Mayo de 2012). Acuerdo 010 del 18 de mayo de 2012. 27-30. Itagüí

Pérez, L.G., (2011). Acta de entrega y empalme. Informe de Gestión 2008 – 2011. Municipio de Itagüí. (pp. 1-167)

- Poblaciones vulnerables. (s.f.). Recuperado el 3 de mayo de 2015 en [http://www.itagui.gov.co/alcaldia/index/poblacion\\_vulnerable#menu](http://www.itagui.gov.co/alcaldia/index/poblacion_vulnerable#menu)
- Ramírez, M. (2014). Gobernanza del proceso de decisión mediante presupuesto participativo del gasto público en educación superior: el caso de Medellín 2010-2012. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador. Recuperado en 26 de mayo de 2015 en <http://siare.clad.org/siare/abcd2/fulltext/con19/ponencias/ramirbro.pdf>
- Rodríguez, J., (s.f.). El presupuesto participativo: Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda. Colombia. Recuperado el 28 de abril de 2015 en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/234/30.htm>
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). Metodología de la Investigación Cuantitativa. Recuperado el 23 de agosto de 2014 en [https://www.google.com.co/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Gregorio+Rodr%C3%ADguez%2C+Javier+Gil+Flores%2C+Eduardo+Garc%C3%ADa+Jim%C3%A9nez+\(1996\)](https://www.google.com.co/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Gregorio+Rodr%C3%ADguez%2C+Javier+Gil+Flores%2C+Eduardo+Garc%C3%ADa+Jim%C3%A9nez+(1996)).
- Ruíz, J. (2011). Apoyo a la implementación de un sistema de gestión por resultados. En T. d. Local. Michoacán, México.
- Santos, D. d. (1992). La búsqueda de la calidad en los servicios. Ediciones Díaz de Santos.
- Tarso, G. &. (1998). Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre. Institutos de Estudios y Formación CTA y Eudeba.
- Tobon, B. e. (2011). Control Social a la Gestion Publica . Veedurias ciudadanas y redes sociales en el ejercicio del control social a la gestion publica. Medellin, Antioquia , Colombia.

Trujillo, L. E. (2007). Propuesta para hacer el proceso de presupuestación participativa en el municipio de Pasto, una política social de justicia y equidad con criterios de eficiencia económica y eficiencia social. Escuela Superior de Administración Pública, 16.

Udaondo, M. (2006). Gestión de Calidad. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Velásquez, F. y González, E. (2003). La Planeación Participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los Presupuestos Participativos en Colombia. Fundación Foro Nacional por Colombia. Recuperado el 26 de julio de 2015 en [file:///D:/DESCARGAS/La\\_planeacion\\_participativa\\_y\\_el\\_sistema\\_ncional\\_de\\_planeacion\\_en\\_Colombia.pdf](file:///D:/DESCARGAS/La_planeacion_participativa_y_el_sistema_ncional_de_planeacion_en_Colombia.pdf)

Villareal Baron, J.M., (2012) Compartiendo experiencias: Deliberación sobre la planeación local y la presupuestación participativa. Recuperado el 24 de julio de 2015, en [file:///D:/DESCARGAS/Comision\\_3.pdf](file:///D:/DESCARGAS/Comision_3.pdf)

Villoria, M. M. (1996). La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia.

W.E. Demin, E. (1989). Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis. Madrid: Díaz de Santos, S.A.

Wallerstein, I. (s.f.). El Moderno Sistema Mundial: la segunda era de gran expansión de la economía, mundo capitalista.

Weinstein, J. (Diciembre de 2002). Pensamiento Educativo. Calidad y Gestión en Educación: Condiciones y Desafíos, 31, 50-71.

Wikipedia, l. e. (11 de 11 de 2014). Wikipedia, la enciclopedia libre. Recuperado el 11 de 11 de 2014, de Wikipedia, Presupuesto Participativo:  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto\\_participativo](http://es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto_participativo)

Yuin Wu, A. (1997). Diseño robusto utilizando los métodos Taguchi. Madrid: Díaz de Santos S.A.

Yzaguirre Peralta, L. E. (s.f.). Calidad Educativa e ISO 9001-2000 en México. Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681 - 5653), 14.