

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO METODOLOGÍA Y LOGROS



**CONCEJO
DE MEDELLÍN**

Somos **tú** y **yo**



Tabla de contenidos

1. INTRODUCCIÓN	4
2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VALOR PÚBLICO	6
3. NORMATIVIDAD: PLANEACIÓN MUNICIPAL, PLANES DE DESARROLLO LOCALES Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	8
4. RUTA METODOLÓGICA PARA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	13
4.1. Fase 1: Planeación Participativa	14
4.2. Fase 2: Priorización Participativa	17
4.3. Fase 3: Ejecución de los recursos	19
4.4. Fase 4: Seguimiento y Evaluación	21
5. PRIORIZACIÓN DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR COMUNAS Y CORREGIMIENTOS 2017-2021	22
5.1 Fuentes de información	22
5.2 Priorización del Presupuesto Participativo de 2017 a 2021	24
6. LOGROS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2020-2021	31
6.1 Consideraciones previas: fuentes de información y acceso a las mismas 32	
6.2 Cumplimiento de logros: análisis comparativo 2020-2021	36
a. Número de proyectos ejecutados por comuna y corregimientos	36
b. Presupuesto asignado por comuna y corregimiento	38
c. Número de proyectos ejecutados por entidad y dependencia responsable 41	
d. Presupuesto asignado por entidad y dependencia responsable	43
e. Ejes temáticos	44
6.3 Cumplimiento de logros a la luz de los principios del PP	46



7. CONCLUSIONES.....	49
8. REFERENCIAS.....	63



1. INTRODUCCIÓN

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín [OPPCM] presenta en este informe un análisis retrospectivo del Presupuesto Participativo [PP] de Medellín, con especial énfasis en el paso a paso que se sigue para la priorización participativa de proyectos y los logros obtenidos con los proyectos ejecutados. La importancia de este estudio recae en la posibilidad de abordar la participación ciudadana desde la planeación local en los territorios como un aporte fundamental para la construcción de valor público en el Municipio.

En este sentido, en un primer momento se aborda la estrecha relación entre valor público y participación ciudadana. El siguiente apartado se aproxima a los cambios metodológicos que ha presentado el PP en los últimos veinte años y en especial, a las modificaciones del proceso desde el 2016 hasta el 2021. En él se describe además el paso a paso vigente para cada una de las fases del PP, a saber, la planeación participativa, la priorización participativa, la ejecución y el seguimiento y monitoreo de los proyectos priorizados. Al respecto, se hace especial énfasis en el Sistema de Monitoreo y Evaluación que permite conocer los logros de la planeación local.

A continuación, se realiza una revisión detallada a la etapa de priorización participativa para el periodo 2017-2021. En ella se aborda la cantidad de votos válidos, los techos presupuestales y la cantidad de proyectos priorizados por comunas y corregimientos. Posteriormente, se hace énfasis en los resultados de la ejecución de los proyectos en los años 2020 y 2021. Luego, se plantean los principales logros en clave de los principios del PP, para culminar el informe con un informe ejecutivo.

Las principales fuentes de consulta para la realización de este informe consisten en fuentes secundarias de carácter académico, la revisión normativa respecto al tema de estudio, así como los balances de resultados de las etapas de priorización participativa para los años 2017, 2018, 2019 y 2021 y los contenedores informativos sobre la ejecución de proyectos de Presupuesto Participativo para los años 2020 y 2021. Adicionalmente, se realizó una solicitud

de información a la Alcaldía de Medellín, la cual fue respondida por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.



2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y VALOR PÚBLICO

La Constitución Política de Colombia define al Estado colombiano como una República democrática y participativa que garantiza “la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Art. 2, Constitución Política de Colombia, 1991). Sin embargo, el concepto de participación tiene muchas definiciones, así como formas de ejercerla. La participación ciudadana es una entre las tantas formas de participación en el espacio público, pues existen también la social, comunitaria y política (Villareal Martínez, 2009).

La participación ciudadana, propiamente, es la participación en la que los ciudadanos están involucrados directamente en las acciones públicas bajo una concepción amplia de lo político y bajo una visión del espacio público como un espacio de y para ciudadanos (Villareal Martínez, 2009). Es la estrategia que procura hacer que lo público no se agote en lo estatal, es el medio por el cual se fortalece la sociedad civil al darse una transferencia de funciones o decisiones tradicionalmente asociadas o en manos del Estado y de la Administración Pública (Cunill, 1991).

La importancia de la participación ciudadana en el marco de las democracias modernas radica en que es un mecanismo de construcción del espacio público, pues, es considerado un criterio de buen gobierno a nivel institucional por diferentes naciones. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], la participación ciudadana tiene tres niveles: información, consulta y participación activa. El primer nivel es la relación unidireccional en la que el gobierno brinda información y la difunde entre los ciudadanos. De esta manera, se cubre el acceso pasivo a la información y las medidas activas que el gobierno aplica para difundir la información entre los ciudadanos (OCDE, 2001).

El segundo nivel es el de consulta, que consiste en la relación bidireccional entre ciudadanía y gobierno basada en una propuesta previa por parte del gobierno al problema público sobre el cual se busca la opinión de los ciudadanos y se les solicita información. Por último, el nivel de participación activa es la relación asociativa con el gobierno por medio de la cual los ciudadanos, de manera activa, se comprometen en el proceso de diseño de



políticas. Así se le reconoce a la ciudadanía la facultad de hacer propuestas y de establecer un diálogo con el gobierno (OCDE, 2001).

La Alcaldía de Medellín entiende la participación ciudadana siguiendo esta línea conceptual. Para la Administración Municipal es el proceso social resultante de la acción intencionada de individuos y grupos que buscan metas específicas en función de diferentes intereses. En este proceso, diferentes fuerzas sociales, en función de estos intervienen directamente o por medio de representantes en el direccionamiento de la vida colectiva para mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Alcaldía de Medellín, s.f.a).

La participación ciudadana tiene una relación con la generación de valor público, en tanto este último se entiende como la destinación de recursos para la generación de beneficios sociales que sean percibidos por la ciudadanía y que los recursos destinados a programas y proyectos generen valor para sus beneficiarios (Conejero-Paz, 2014). Tanto la generación de valor público como la participación ciudadana involucran escenarios de toma de decisión pública para la consecución de metas e intereses colectivos, fomentando el diálogo entre la Administración Pública y la ciudadanía y generar confianza y legitimidad en la gestión pública (Castillo, 2017).

La participación ciudadana permite que los ciudadanos diseñen y decidan sobre sus territorios bajo unas necesidades e intereses propios con la intención de suplirlas y cumplirlos, generando así valor público al decidir la destinación de recursos para permitir beneficios sociales que ellos mismos percibirán. Así mismo, permite generar confianza y legitimidad hacia la Administración Pública, puesto que los procesos de decisión para la generación de valor público requieren de ejercicios de rendición de cuentas para acceder a la información, y de incidencia ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas (Torres-Melo y Santander, 2013).

La participación ciudadana y consecuentemente la generación de valor público se hacen posible en diferentes escenarios, uno de ellos es el de la participación ciudadana para la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo. La Administración Municipal de Medellín tiene el deber de garantizar esta participación en las modalidades directa y representativa en las



fases del proceso de planeación del desarrollo local y presupuestación participativa, garantizando la democracia participativa directa en la priorización del presupuesto y el respeto de las instancias de participación de iniciativa ciudadana, la diversidad de estas y los modelos propios de cada sector y grupo poblacional (Art. 5, Acuerdo 028 de 2017).

3. **NORMATIVIDAD: PLANEACIÓN MUNICIPAL, PLANES DE DESARROLLO LOCALES Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Desde 1996, con el Acuerdo 043 de 1996, el Municipio de Medellín cuenta con un Sistema Municipal de Planeación [SMP]. Este articula la normatividad, la elección de todas las dependencias municipales, centrales y descentralizadas y las reacciones con los actores sociales para lograr el desarrollo autosostenible, planeado y participativo (Art. 7, Acuerdo 043 de 1996). La reglamentación del SMP sentó las bases para que en el Municipio de Medellín se dé una planeación municipal de manera participativa entre ciudadanía y Administración Pública.

La manera para materializarlo se hizo posible a partir de la instauración de los subsistemas de planeación que hacen parte del SMP. Estos son: Subsistema de Coordinación para la Planeación y el Desarrollo, Subsistema de Organización y Educación para la Participación Ciudadana en la Planeación, y el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Proceso de Planeación (Art. 12, Acuerdo 043 de 1996).

El primer subsistema tiene los objetivos de “coordinar la elaboración y articulación de los Planes Sectoriales y Zonales y sus relaciones con el Plan de Desarrollo” (Art. 14.2, Acuerdo 043 de 1996). El segundo subsistema tiene como objetivo principal “garantizar la generación y conservación de los espacios para la participación ciudadana en la planeación del desarrollo” (Art. 16, Acuerdo 043 de 1996). En este subsistema jugaban un papel muy importante las Juntas de Administración Locales [JAL] para apoyar los procesos de Planeación Zonal (Art. 18, Acuerdo 043 de 1996). Sobre el tercer subsistema se hablará posteriormente, puesto que es de especial relevancia para este informe y porque ha sido objeto de modificación por parte del Acuerdo 028 de 2017.

El Acuerdo 043 de 1996 estableció en su Capítulo V, todo lo referente a los Planes Zonales de Desarrollo. Estos eran instrumentos de mediano plazo y



elaborados a través de un proceso participativo en cada una de las zonas, comunas o corregimientos con la intención de conseguir recursos y disponer la utilización de estos en concordancia con las prioridades de la zona y los delimitados en el Plan de Desarrollo Municipal [PDM] (Art. 49, Acuerdo 043 de 1996). Para la elaboración de estos Planes Zonales de Desarrollo, el mismo Acuerdo fijó el Comité Comunitario de Desarrollo Integral como la instancia encargada, así como para identificar, analizar y priorizar las necesidades de la zona, las posibles soluciones a estas y presentar ante la comunidad y las JAL el Proyecto Ajustado del Plan a cada PDM (Art. 51, Acuerdo 043 de 1996). Las JAL, por su parte, eran las encargadas de votar y aprobar el Plan Zonal de Desarrollo de su zona (Art. 53, Acuerdo 043 de 1996).

El Artículo 52 de este Acuerdo estableció que para la consecución de las metas de los Planes Zonales se asignarían recursos a través del Plan de Inversiones del PDM, siguiendo los lineamientos de política establecidos por la Administración Municipal (Art. 52, Acuerdo 043 de 1996). Sin embargo, fue necesario hacer modificaciones a este artículo y otros del Acuerdo 043 de 1996 e instaurar otros mecanismos necesarios para la Planeación Municipal.

Esto fue posible a partir del Acuerdo 043 de 2007, que redefinió y modificó ciertas disposiciones del primer Acuerdo e institucionalizó la planeación local a partir de Planes de Desarrollo Locales [PDL], que sustituyeron los Planes Zonales, y el Presupuesto Participativo [PP] en el marco del SMP. Estas dos cuestiones se convirtieron con el Acuerdo 043 de 2007 en parte constitutiva del SMP al ser entendidas como el conjunto de autoridades, instrumentos y mecanismos de control para lograr los objetivos de desarrollo de las comunas y corregimientos en el marco de la planeación municipal (Art. 53, Acuerdo 043 de 2007).

En el Acuerdo 043 de 2007, los PDL se consideran como instrumentos de planeación participativa de mediano y largo plazo para orientar el desarrollo integral de la comuna y el corregimiento bajo propósitos comunes y para crear capacidades colectivas para la gestión del desarrollo local (Art. 60, Acuerdo 043 de 2007). El PP se define en este Acuerdo como una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio (Art. 63, Acuerdo 043 de 2007).



A pesar de los avances permitidos por el Acuerdo 043 de 2007 en materia de planeación municipal del desarrollo, involucrando la participación ciudadana y las necesidades locales de las diferentes comunas y corregimientos, con el paso de los años se hicieron evidentes diferentes dificultades en torno al PP. Hubo corrupción por no existir un sistema de monitoreo, evaluación y control de este, problemas entre la relación del PDM, los PDL y el PP, ausencia de formación ciudadana para la participación, entre otras cuestiones (OPPCM, 2017).

Dadas estas dificultades, el Concejo de Medellín expidió el Acuerdo 028 de 2017, por medio del cual se modificó el Acuerdo 043 de 2007 y se actualizó el SMP del Municipio de Medellín. De igual manera, la Alcaldía emitió el Decreto Reglamentario 0697 de 2017 para reglamentar la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín. Tanto Acuerdo como Decreto permitieron la transición en torno a la resignificación de la planeación del desarrollo local y del PP y acoplar la planeación municipal a lo señalado a nivel nacional para estas cuestiones. En el 2018, a partir de estas modificaciones, se dio la primera implementación de la ruta de planeación del desarrollo local y el PP que hacen de Medellín un Municipio más participativo con nuevos públicos, movilización para la planeación y pedagogía y comunicación (Alcaldía de Medellín, 2018).

En el Acuerdo 028 de 2017 se definió el PP de acuerdo con el Artículo 90 de la Ley 1757 de 2015, entendido como el “mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil” (Art. 9.3.4, Acuerdo 028 de 2017). Así mismo, se definió que los PDL son instrumentos de planeación participativa local, elaborados a partir de acuerdos entre actores territoriales y el Estado para orientar el desarrollo de la comuna y el corregimiento bajo propósitos comunes. También definió una estructura de este documento, así los PDL deben estar compuestos por un diagnóstico, un componente estratégico de largo plazo de doce (12) años y un programa de ejecución de mediano plazo de cuatro (4) años, que se debe articular a cada PDM (Art. 9.6.1, Acuerdo 028 de 2017).

Los PDL deben ser formulados y actualizados por la ciudadanía bajo procesos de movilización, participación y concertación que sean promovidos por el Consejo Comunal y Corregimental de Planeación [CC]. Estos CC son los



máximos orientadores de la planeación participativa en cada una de las comunas y corregimientos del Municipio (Art. 56, Acuerdo 043 de 2007), pues lideran la concertación democrática sobre la que se basa la planeación del desarrollo local de comunas y corregimientos, apoyan y promueven la participación ciudadana en la formulación y realizan el seguimiento de los diferentes instrumentos de planeación (Art. 46, Acuerdo 028 de 2017; Art. 4.3.c. Decreto 0697 de 2017).

Los CC son escenarios de planeación participativa, creados por la Ley 1551 de 2012 y adoptados por el Municipio de Medellín a partir de los Artículos 44, 45 y 46 del Acuerdo 028 de 2017 (Art. 10, Decreto 0697 de 2017). Estos son presididos por el presidente de la JAL y están conformados según lo estipulado en el Artículo 45 del Acuerdo 028 de 2017 y el Artículo 12 del Decreto 0697 del mismo año.

El Departamento Administrativo de Planeación [DAP] juega también un papel importante en la planeación local al ser encargado del direccionamiento técnico y metodológico, así como de la emisión de un concepto vinculante previa aprobación del PDL. La Secretaría de Participación Ciudadana realiza el proceso de movilización ciudadana, acompañamiento y dinamización en el territorio para las diferentes etapas del proceso (Art. 39, Acuerdo 028 de 2017). Una vez se elabora el PDL, la JAL lo aprueba por resolución motivada (Art. 40, Acuerdo 028 de 2017).

De esta manera, los instrumentos de planeación a los que se ha hecho referencia en unos párrafos anteriores son el PDL y el Plan Estratégico de Desarrollo Comunal y Comunitario [PEDCC]. El segundo instrumento de planeación, el PEDCC, es el plan que elaboran las JAL para su radio de acción y es insumo para la elaboración de los PDL (Art. 7, Decreto 0697 de 2017).

En cuanto a la financiación, los PDL pueden emplear tanto recursos del PDM cuando los proyectos del primero se incluyan dentro de la parte estratégica del segundo, como recursos del PP para planes de comunas y corregimientos. También pueden hacer uso de recursos públicos de otro orden territorial diferente al municipal, de recursos privados gestionados por parte de la comunidad y/o de aportes voluntarios (Art. 41, Acuerdo 028 de 2017). Cada ejercicio de PP corresponde a la vigencia del Plan Operativo Anual de



Inversiones [POAI] del año inmediatamente siguiente y debe estar articulado al calendario presupuestal (Art. 42, Acuerdo 028 de 2017; Art. 43, Ley 1551 de 2012). La presupuestación participativa tiene un procedimiento establecido en el Acuerdo 028 de 2017 y reglamentado por el Decreto 0697 de 2017. Sin embargo, este será descrito de manera detallada en el apartado 4 de este informe.

Como se dijo anteriormente, es de particular interés lo señalado en el Acuerdo 028 de 2017 sobre los subsistemas del SMP, especialmente sobre el de Seguimiento, Evaluación y Control del Proceso de Planeación. Este tiene el objetivo de diseñar, integrar y coordinar las acciones que se relacionan con la evaluación y control de la gestión y resultados de las entidades vinculadas al proceso de ejecución de los diferentes planes del Municipio para cuantificar y cualificar los logros de los objetivos y metas (Art. 19, Acuerdo 028 de 2017).

De acuerdo con el Decreto 0697 de 2017, el Subsistema de Seguimiento y Evaluación del SMP está encargado de producir la información requerida para la acción de rendición de cuentas. De conformidad con el Artículo 50 de la Ley 1551 de 2012, la Administración Municipal debe hacer este ejercicio de rendición pública de cuentas ante la ciudadanía en relación con la ejecución de los proyectos priorizados a través de los PDL y PP. Esto debe realizarse al menos dos veces al año con dispositivos pedagógicos y lenguaje comprensible para la ciudadanía (Art. 44, Decreto 0697 de 2017). Tal ejercicio debe ser sistemático, continuo y objetivo de gestión de información para producir conocimiento para cualificar la participación ciudadana en la gestión pública, así como fortalecer la toma de decisiones al interior de la Administración Pública.

Para hacer esta labor del Subsistema de Seguimiento y Evaluación, se hace seguimiento a la ejecución de los recursos del PDL y PP, analizando la información que surge en la implementación de cada una de las fases de la ruta de planeación y de PP, para así hacer recomendaciones orientadas al mejoramiento de la gestión de las instituciones y de las dinámicas de participación. Las lecturas e informes se consolidan y publican oportunamente para que se fortalezcan los niveles de divulgación y comunicación de la relación entre el Estado y la ciudadanía (Alcaldía de Medellín, s.f.a).



El seguimiento a la ejecución de proyectos de PP se realiza recopilando la información sobre la materialización de tales proyectos, haciendo posible identificar el avance físico y financiero del mismo, las particularidades de los procesos de contratación e información resultante durante su desarrollo con la intención de verificar el cumplimiento de las políticas y orientaciones que definen esta ejecución. Para realizar el seguimiento, cada dependencia y ente descentralizado que ejecuta recursos del PP debe reportar la información sobre la ejecución de los proyectos a través del profesional de Enlace y Seguimiento al equipo del Subsistema de Seguimiento y Evaluación de los PDL y PP, al menos una vez cada dos meses para así hacer seguimiento a los avances, procurar que los recursos son ejecutados conforme al principio de anualidad presupuestal y tener información actualizada, concreta y publicada para la ciudadanía (Alcaldía de Medellín, s.f.a).

4. RUTA METODOLÓGICA PARA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

De acuerdo con las facultades otorgadas por los Artículos 90 y 100 de la Ley 1757 de 2015, el Alcalde es quien establecerá el procedimiento metodológico para definir participativamente la orientación del PP en articulación y consonancia con los objetivos y metas de los procedimientos de planeación municipal y planeación de desarrollo local. Este procedimiento desarrollará las fases de: 1) planeación participativa, 2) priorización y participación, 3) ejecución y 4) seguimiento y evaluación (Art. 43, Acuerdo 028 de 2017).

El Acuerdo 028 de 2017 define cada una de estas fases. La planeación participativa es la fase del proceso técnico y político de construcción de acuerdos entre el Estado y los actores del territorio sobre el desarrollo local. La priorización participativa se refiere a la definición que hace la ciudadanía de los proyectos a financiar con los recursos del PP y de acuerdo con el proceso de planeación del desarrollo local. La tercera fase, la de ejecución, corresponde a la materialización de los proyectos del PDL que fueron priorizados en la fase anterior y a los ejercicios de control social a lo público y de rendición de cuentas. El seguimiento y la evaluación es la fase para el monitoreo, control y valoración de las diferentes etapas de la planeación del desarrollo local (Art. 43, Acuerdo 028 de 2017).

De igual manera, el procedimiento metodológico compuesto por estas cuatro fases debe contar con los ejes transversales de comunicación, formación, movilización y organización ciudadana, control, transparencia y probidad, definidos en el Decreto 0697 de 2017. La democracia participativa directa debe ser garantizada en la priorización participativa del presupuesto y los recursos del PP deben ser destinados para financiar los proyectos formulados y priorizados que estén contenidos en los PDL. El DAP será la instancia encargada de diseñar la metodología para distribuir equitativamente el techo presupuestal de los recursos del PP para cada comuna y corregimiento (Art. 43, Acuerdo 028 de 2017).

El Decreto 0697 de 2017 reglamenta este procedimiento metodológico y todo lo referente a cada uno de ellos. Este Decreto ha sido modificado parcialmente por el Decreto 901 de 2020, en el marco de la emergencia por COVID-19. A continuación, se detalla cada una de las fases del procedimiento, así como las modificaciones a esta metodología.

4.1. Fase 1: Planeación Participativa

La fase de planeación participativa, como se dijo anteriormente, es el proceso técnico, político y sistemático de deliberación, concertación y definición de compromisos entre los actores en el territorio y el Estado para fomentar el desarrollo integral de la comuna o el corregimiento. El DAP realiza orientación técnica en este proceso y las dependencias del nivel central y descentralizado se articulan en el marco de su quehacer misional (Art. 6, Decreto 0697 de 2017). Esta primera fase se compone por cinco (5) etapas.

La primera etapa de la fase de planeación participativa es la identificación del mapa de actores para la conformación del CC. Cada cuatro (4) años, la Secretaría de Participación Ciudadana y el DAP realizarán y socializarán el análisis de actores en cada comuna o corregimiento (Art. 8, Decreto 0697 de 2017) y, a partir de esto, en la segunda etapa de esta primera fase se elegirán y conformarán los CC (Art. 11, Decreto 0697 de 2017) para un período de cuatro años (Art. 45, Acuerdo 028 de 2017). Los Artículos del 12 al 21 del Decreto 0697 de 2017 estipulan lo referente a la conformación, elección, período, funciones y demás cuestiones de los CC.



La fase de planeación participativa tiene una tercera etapa que consiste en formular o actualizar el PDL, de acuerdo con lo planteado en el artículo 39 del Acuerdo 028 de 2017 (Art. 22, Decreto 0697 de 2017). Este establece que la formulación y actualización de los PDL se hará por la ciudadanía a partir de procesos de movilización, participación y concertación que sean promovidos por el CC (Art. 22, Decreto 0697 de 2017). El procedimiento para formular y actualizar el PDL involucra las acciones de concertación de la agenda, convocatoria del proceso participativo, construcción del diagnóstico participativo, construcción de la visión, formulación del componente estratégico y aprobación del PDL (Art. 23, Decreto 0697 de 2017). El DAP será la entidad encargada de direccionar técnica y metodológicamente este proceso y emitirá un concepto vinculante, previa aprobación del PDL (Art. 22, Decreto 0697 de 2017).

La cuarta etapa de la primera fase de la ruta metodológica del PP es la elaboración del Programa de Ejecución. Este Programa es el instrumento de gestión del PDL que contiene la programación de las ideas de proyecto o alternativas de solución a gestionar en un cuatrienio con recursos del PP o de otras fuentes de financiación, y que se construye a partir de una consulta general a la ciudadanía (Art. 24, Decreto 0697 de 2017). Se realizan foros para el diálogo social y conversar sobre los PDL de la comuna o corregimiento, luego la ciudadanía participa de una consulta para definir el Programa de Ejecución. Cada ciudadano elige el o los tarjetones de los temas de su interés y asigna un número a cada idea de proyecto en orden de importancia (Alcaldía de Medellín, 2021a). Este proceso se realizará el último año de cada período de gobierno (Art. 24, Decreto 0697).

El Decreto 901 de 2020 introdujo un párrafo temporal para esta cuestión del Programa de Ejecución del PDL, estableciendo que los Programas de Ejecución contruidos en la vigencia 2019 y en aras de mitigar los efectos de la pandemia y post pandemia se podrán ajustar con el PDM 2020-2023 y los ejes temáticos estipulados en el mismo Decreto, en armonía con las necesidades de cada comuna y corregimiento (Art. 2, Decreto 901 de 2020). Los ejes temáticos planteados por este Decreto son los criterios para que el DAP emita concepto de viabilidad institucional sobre los proyectos presentados, para que



estos potencien la función del PP de apoyar la inversión social e impulsar la recuperación de los efectos económicos, sociales y de salud derivados de la Declaratoria de Pandemia y la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por el COVID-19. Estos son: 1) Salud y bioseguridad, 2) Educación, 3) Reactivación económica, 4) Apoyo alimentario, 5) Fortalecimiento de las bases sociales y organizativas en los territorios y 6) Garantías de derechos (Art. 5, Decreto 901 de 2020).

El DAP debe revisar y garantizar que cada una de las comunas y corregimientos incorpore proyectos relacionados con los ejes temáticos estipulados por el Decreto 901 de 2020. Así mismo, de manera conjunta con la Secretaría de Participación Ciudadana, debe adoptar un documento técnico para establecer la metodología para el ajuste del programa de ejecución, para que se prioricen los proyectos que requieren continuidad y los de cobertura y las ideas y proyectos que cumplan con los mencionados ejes temáticos (Art. 6, Decreto 901 de 2020).

La quinta y última etapa de la fase de planeación participativa es la de formulación anual de proyectos. El programa de ejecución define el orden de formulación anual de las ideas de proyecto en proyectos. Las dependencias del nivel central y las entidades descentralizadas responsables de ejecutar los proyectos deben formular técnica y presupuestalmente las ideas de proyecto en proyectos (Art. 26, Decreto 0697 de 2017). El Decreto 901 de 2020, durante su vigencia¹, establece que el orden para la formulación anual de proyectos puede verse alterado únicamente cuando alguna de las ideas de proyecto a formularse en proyecto no se enmarque en ninguno de los ejes temáticos identificados por la Administración para mitigar los efectos de la pandemia por COVID-19 mencionados más arriba (Art. 4, Decreto 901 de 2020).

Los proyectos formulados en esta quinta etapa de la primera fase se remitirán al DAP con la firma de la cabeza de la dependencia o entidad para que dé

¹ La vigencia del Decreto 901 de 2020 rige “desde la fecha de su publicación hasta la finalización de la fase de Priorización Participativa del proceso de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo correspondiente a la vigencia 2020 y hasta que termine el estado de emergencia sanitaria” (Art. 9, Decreto 901 de 2020).



concepto de viabilidad institucional, solicitará los ajustes necesarios y presentará al CC los proyectos viabilizados técnica y financieramente. El CC hará los ajustes pertinentes de la mano del DAP. Luego de esto, las dependencias y entidades descentralizadas encargadas de la ejecución los remitirán nuevamente al DAP para incluirlos en el Banco de Información Comunal o Corregimental de Proyectos Locales (Art. 26, Decreto 0697). Este Banco es la herramienta de registro, consulta y seguimiento a la gestión del PDL que incluye los proyectos formulados del Programa de Ejecución, administrado por el DAP, sin que esto signifique obligatoriedad de ejecución de los proyectos formulados, salvo que hayan sido priorizados por la ciudadanía para ser ejecutados con recursos del PP (Art. 27, Decreto 0697 de 2017).

4.2. Fase 2: Priorización Participativa

La segunda fase de la ruta metodológica del PP es en la que la ciudadanía define los proyectos a ser financiados con los recursos del PP de acuerdo con el proceso de desarrollo local y en armonía con las competencias constitucionales y legales asignadas a los entes que intervienen en esta fase (Art. 43, Acuerdo 028 de 2020). Esta fase se compone por seis (6) etapas, descritas a continuación.

La primera etapa es la difusión de los proyectos a la ciudadanía en general. Esto se hace de manera anual bajo la estrategia diseñada por la Secretaría de Participación Ciudadana para difundir, movilizar y hacer pedagogía de los proyectos formulados a ser votados y dar un orden de prioridad de ejecución a estos (Art. 28, Decreto 0697 de 2017). La segunda etapa se corresponde propiamente con la priorización y elección ciudadana de los proyectos a ejecutar con los recursos del PP. Cada año la Administración Municipal definirá la metodología y los instrumentos para que se realice la votación ciudadana de priorización de proyectos y los presentará a los CC.

La metodología debe permitir la participación amplia y sin restricciones de la ciudadanía. La Secretaría de Participación Ciudadana y la JAL serán encargadas de promover y lograr que se realice la votación ciudadana, y la primera, una vez realizada la votación, procesará y contabilizará las votaciones. El resultado se denominará Acuerdo Participativo y definirá el orden de ejecución de los

proyectos priorizados que serán financiados con recursos del PP hasta agotar el techo presupuestal asignado a cada comuna o corregimiento. Esta priorización se hará anualmente (Art. 29, Decreto 0697 de 2017).

Según el Decreto 901 de 2020, y durante su vigencia, la planeación, priorización y votación de los proyectos a ser ejecutados con recursos del PP se realizarán de conformidad con los mecanismos establecidos en el Artículo 5 del Decreto 0697 de 2017 y exclusivamente de forma virtual (Art. 7, Decreto 901 de 2020). El Artículo mencionado estipula que los mecanismos y escenarios de planeación del desarrollo local y el PP son espacios interlocución, deliberación, concertación y decisión de la ciudadanía en general, dentro de los cuales se encuentran:

- a) Votación ciudadana: mecanismo presencial o virtual en garantía del derecho a la participación ciudadana, ejercido de manera anual, para priorizar los proyectos a ejecutar con el PP y que darán como resultado los Acuerdos Participativos, y cada cuatro años, para la elección de las ideas de proyecto que conformarán el Programa de Ejecución.
- b) Diálogo social: mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil para promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas.
- c) Audiencias públicas participativas: mecanismo para rendición de cuentas y un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión y los resultados.
- d) Audiencias públicas convocadas por la JAL en relación con la planeación del desarrollo local y el PP (Art. 5, Decreto 0697 de 2017).

La tercera etapa de la segunda fase de la ruta metodológica del PP es la asignación de techos presupuestales correspondientes al monto de recursos de PP proyectados plurianualmente a cada comuna y corregimiento por el DAP (Art. 30, Decreto 0697 de 2017). Esta suma no podrá ser inferior al 5% del presupuesto de inversión en cada anualidad (Art. 42, Acuerdo 028 de 2017; Art. 30, Decreto 0697 de 2017). Cada año, una vez se hayan establecido los techos

para cada comuna y corregimiento, el DAP los dará a conocer a las JAL para que los difundan al CC y a la comunidad (Art. 31, Decreto 0697 de 2017).

La cuarta etapa es la de sustentación e incorporación de los acuerdos participativos. Estos se sustentarán ante el Consejo Territorial de Planeación, quien podrá emitir concepto no vinculante sobre la articulación de los acuerdos participativos con el PDM (Art. 33, Decreto 0697 de 2017). La etapa cinco es la elaboración de la matriz de PP e inclusión en el POAI. La Secretaría de Participación Ciudadana elaborará la matriz con los nombres de los proyectos y los montos presupuestales aprobados, así como los ajustes realizados por las diferentes instancias en el proceso de programación de PP. Esto será enviado al DAP para su consolidación e incorporación al POAI (Art. 35, Decreto 0697 de 2017).

Por último, la sexta etapa de la fase dos de la metodología de PP es la del registro en el banco de proyectos. Las dependencias del nivel central y las entidades descentralizadas realizarán el registro de los proyectos de inversión definidos en la matriz del PP ante el banco de proyectos (Art. 36, Decreto 0697 de 2017).

4.3. Fase 3: Ejecución de los recursos

Esta fase es la referente a la materialización de los proyectos del PDL que fueron priorizados por la ciudadanía y al ejercicio de control social a lo público y la rendición de cuentas (Art. 43, Acuerdo 028 de 2017). Esta ejecución se hará respetando el principio de anualidad presupuestal, por lo que podrá ser necesario en algunos casos que los proyectos se programen por fases o etapas posibles de ejecutar cada una en un año (Art. 37, Decreto 0697 de 2017). Cada ordenador del gasto evaluará, con el acompañamiento de la Secretaría de Suministros y Servicios o la instancia correspondiente en la entidad descentralizada relevante, los criterios objetivos que determinan la modalidad de contratación de acuerdo con los proyectos priorizados por la ciudadanía (Art. 38, Decreto 0697 de 2017).

Las dependencias del nivel central y las entidades descentralizadas encargadas de ejecutar los recursos del Programa de Planeación del Desarrollo Local y PP



deben establecer un protocolo que defina los requisitos y procedimientos que deben cumplir los aspirantes a ser beneficiarios del bien o servicio. El protocolo debe ser socializado con la comunidad y enviado a la Secretaría de Participación Ciudadana, que es la dependencia encargada de manera conjunta con el DAP de coordinar el proceso de planeación del desarrollo local y PP y de hacerle seguimiento (Art. 41, Decreto 0697 de 2017).

La Secretaría de Participación Ciudadana debe solicitar audiencia en los comités que intervienen en el proceso de adquisición de bienes y servicios en el Municipio para que se revisen de manera periódica los aspectos de planeación de la contratación para ejecutar los proyectos priorizados y a financiar con recursos de PP, las decisiones internas relacionadas con las recomendaciones pertinentes respecto a los procesos de selección de contratistas y las acciones de seguimiento, monitoreo y control a través de la supervisión e interventoría de los contratos a través de los cuales se ejecutan los proyectos priorizados para conservar la interlocución con la ciudadanía durante todo el proceso (Art. 42, Decreto 0697 de 2017).

De igual manera, la Secretaría de Participación Ciudadana, de la mano de la Secretaría de Gestión Humana y de la Secretaría de Suministros y Servicios, determinará el proceso para poner en marcha un módulo para intercambiar conocimientos sobre el proceso de planeación del desarrollo local y PP al interior del Municipio en la Escuela de Formulación Institucional. Esto con la intención de fortalecer las capacidades de ejecución de proyectos con recursos del PP (Art. 43, Decreto 0697 de 2017).

La rendición de cuentas y el control social hacen parte de esta fase de ejecución de la ruta metodológica del PP. De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 50 de la Ley 1757 de 2015, la Administración Municipal debe rendir cuentas dos veces al año ante la ciudadanía sobre la ejecución de los proyectos priorizados a través del Programa de Planeación del Desarrollo Local y PP para informar y explicar la gestión, los resultados de sus planes de acción y los avances en el cumplimiento de los PDL (Art. 44, Decreto 0697 de 2017).

Por su parte, para el control social, la Administración Municipal debe garantizar el ejercicio del derecho de las y los ciudadanos para ejercer este control y



vigilancia de la gestión pública y sus resultados en el proceso de planeación del desarrollo local y PP. Para esto se realizará promoción y formación constante de los actores públicos para que en sus agendas incluyan mecanismos que implementen este concepto de control social y se dispondrán mecanismos de información y comunicación para fomentar y cualificar los procesos de control social. La Secretaría de Participación Ciudadana presentará anualmente la estrategia para promover el control social, garantizando el enfoque poblacional y territorial, y brindará asesoría, acompañamiento y medición de los alcances de control social que se desarrollen (Art. 45, Decreto 0697 de 2017).

4.4. Fase 4: Seguimiento y Evaluación

La cuarta y última fase de la ruta metodológica del PP corresponde al ejercicio sistemático, continuo y objetivo de recolección y gestión de información durante la implementación de las fases del procedimiento. Este ejercicio posibilita la generación de insumos, lecturas y aprendizajes relacionada con las dinámicas de participación ciudadana activa y de apuestas de fortalecimiento de la corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía. Este seguimiento y evaluación en la planeación del desarrollo local y PP debe articularse con el Subsistema de Seguimiento Evaluación y Control del SMP. De esta manera permite cruzar información cualitativa y cuantitativa y convertirse en una fuente de toma de decisiones en las comunidades y en la Administración Municipal, así como insumo en los procesos de rendición de cuentas y control social (Art. 46, Decreto 0697).

Este ejercicio de seguimiento y evaluación permite verificar y divulgar el cumplimiento de los indicadores, metas, objetivos, actividades y compromisos en cada fase y hacer los ajustes necesarios, así como materializar los principios de transparencia, probidad y participación que marcan las actuaciones administrativas (Art. 47, Decreto 0697 de 2017). La Secretaría de Participación Ciudadana y el DAP definirán sus responsabilidades frente al seguimiento y evaluación del proceso de planeación del desarrollo local y el PP, así como las herramientas, protocolos, procedimientos e instrumentos para ello (Art. 48, Decreto 0697 de 2017).



Las dependencias del nivel central y las entidades descentralizadas son las responsables de recoger y gestionar oportunamente la información para los efectos del seguimiento y evaluación de acuerdo con los parámetros e instrumentos definidos por las dependencias responsables (Art. 48, Decreto 0697 de 2017). Los resultados de la evaluación de las fases del proceso de planeación del desarrollo local y PP se presentarán cada cuatro años, y de manera anual se presentará un informe de los avances de esta planeación y PP (Art. 49, decreto 0697 de 2017).

5. PRIORIZACIÓN DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR COMUNAS Y CORREGIMIENTOS 2017-2021

En el siguiente apartado, el OPPCM hace especial énfasis en los resultados de la etapa de priorización participativa del PP por comunas y corregimientos de 2017 a 2021. En primer lugar, se debe aclarar que se toma este periodo porque como se mencionó en los apartados anteriores, en el 2017 el régimen de PP se actualizó a partir de los lineamientos del nivel nacional, a través del Acuerdo 28 de 2017 y el Decreto 0697 del mismo año.

En segundo lugar, la etapa de priorización participativa de 2020 para la selección de los proyectos a ejecutar en 2021 se reprogramó para el primer mes de 2021 ante la contingencia de COVID-19 (Concejo de Medellín, 2020). Por este motivo, en 2020 no se presentan resultados de la etapa de priorización participativa. Lo anterior podría llevar a que en el 2021 se dé en dos momentos este proceso, el primero de ellos que ya tuvo lugar entre el 15 y el 28 de enero y un segundo en el último trimestre del año para definir los proyectos a ejecutar en 2022.

5.1 Fuentes de información

La información de la que se deriva lo expuesto en el presente apartado fue tomada de las siguientes fuentes de información:

- a. Votaciones: la Alcaldía de Medellín permite consultar los resultados de las votaciones por comunas y corregimientos en documentos individuales para cada una de ellas. Además, tiene un documento consolidado

denominado *ELECCIONES CIUDADANAS PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2021 -01 Resultados.*

En este punto, el OPPCM identificó algunas diferencias entre la información que se expone entre estas dos fuentes o en ellas mismas. 1) En el documento consolidado, el total de votos válidos para la Comuna 12 La América es de 5.251. Por su parte, en el documento particular para esta comuna, el total de votos válidos es de 7.011. Dado que la principal fuente de información es la primera, se toman los 5.251 votos para este estudio. 2) Al momento de descargar el archivo particular del Corregimiento 90 Santa Elena, el informe disponible corresponde a la Comuna 1 Popular. En este sentido, solo se puede verificar la información para este territorio en el documento consolidado.

- b. Respecto a los proyectos priorizados para los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 se tomó como fuente de información el documento *Balance Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo* de la Secretaría de Participación Ciudadana y el Departamento Administrativo de Planeación.

En este punto, es importante aclarar que los proyectos priorizados no corresponden necesariamente con los efectivamente ejecutados al finalizar la vigencia anual. Esto se debe a que se pueden realizar algunas modificaciones al número de proyectos ejecutados, con el fin de cubrir la totalidad del techo presupuestal asignado para comuna y corregimiento. Dicha aclaración se realiza considerando que en el apartado 6 del presente informe, se analizan los proyectos ejecutados para los años 2020 y 2021, los cuales no corresponden con las cifras de los proyectos priorizados de este apartado. En otras palabras, los proyectos priorizados respecto a los efectivamente ejecutados no son idénticos, por razones ajenas al OPPCM, por lo que para el presente apartado, solo se realizará la comparación de los proyectos priorizados y no ejecutados para los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, en atención a que la información es

tomada de una misma fuente de información que permite realizar el análisis comparativo.

- c. Finalmente, cabe señalar que para la construcción del presente informe se realizó una consulta de información a la Alcaldía de Medellín, la cual fue contestada mediante oficio con radicado 202130356882 del 20 de agosto de 2021. Dicha respuesta se anexa al presente informe.

En síntesis, este apartado pretende evidenciar el tratamiento metodológico que desde el OPPCM se le ha dado a la información para la construcción del presente informe y sugerir a la Administración Municipal que procure la unificación de información en todas las fuentes oficiales, a las que tiene acceso el público, como las descritas anteriormente.

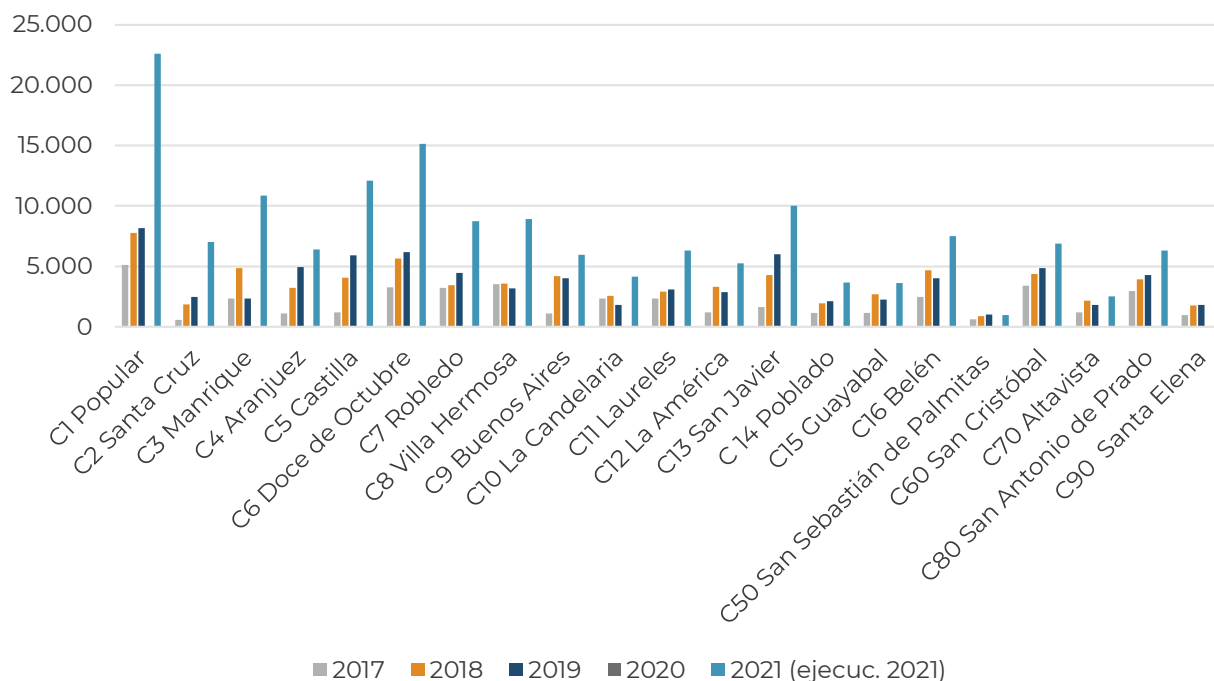
5.2 Priorización del Presupuesto Participativo de 2017 a 2021

La Gráfica 1 muestra como en el año 2021 aumentaron los votos válidos en comparación a los años anteriores para todos los territorios. En contraste con el 2017 cuando se registraron menos votos válidos en las diferentes comunas y corregimientos. En 2019 se muestra un incremento respecto a 2018, pero con algunas excepciones en donde se mantuvo casi invariable esta votación (C11, C14, C90) mientras que en otros se redujo sustancialmente (C3).

Ahora bien, al momento de comparar la cantidad de votos válidos de 2021 con 2019, se puede afirmar que en promedio estos aumentaron en un 97% en todos los territorios. La comuna en la que se dio el mayor aumento de votos válidos fue C3 Manrique, en la que estos pasaron de ser 2.356 en 2019 a 10.867 en 2021, (lo que representa un aumento del 361%). Por otro lado, C90 Santa Elena presentó la única disminución en la cantidad de votos válidos, al pasar de ser 1.793 en 2019 a ser 1.613 en 2021 (lo que representa -10%). Gráfica 1. Número de votos válidos por comunas y corregimientos (año de priorización)

Gráfica 1. Número de votos válidos por comunas y corregimientos (año de priorización)

Número de votos válidos por comunas y corregimientos (año de priorización)

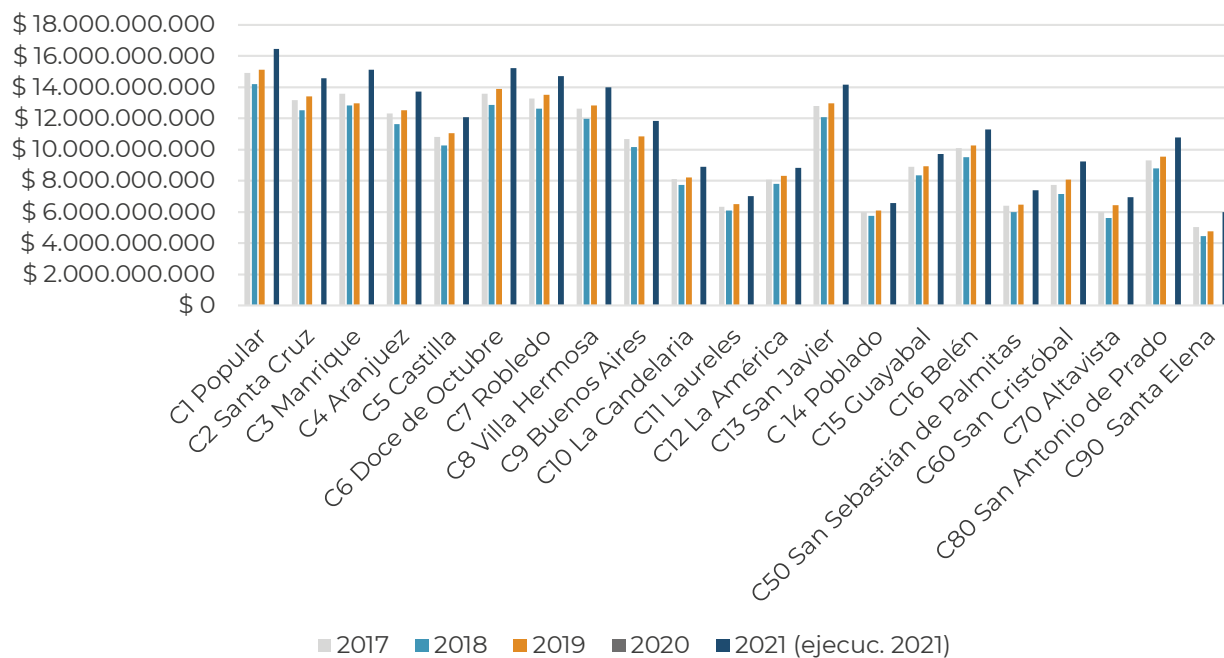


Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín (2018, 2019, 2021b), Secretaría de Participación Ciudadana y Departamento Administrativo de Planeación (2017)

Así como el 2021 es el año con la mayor cantidad de votos válidos, es también el año con los techos presupuestales más altos, como se puede observar en la Gráfica 2. Asimismo, en esta se puede apreciar que, para todas las comunas y corregimientos, el año 2018 es el que tiene un menor techo presupuestal. Al respecto se puede afirmar también que de 2019 a 2021 (sin incluir 2020 por los motivos expuestos previamente) los techos presupuestales aumentaron en promedio para todos los territorios un 10,6%, siendo el principal aumento de 25,9% en C90 Santa Elena y el menor aumento de un 6,2% en C12 La América.

Gráfica 2. Techo presupuestal por comunas y corregimientos (año de priorización)

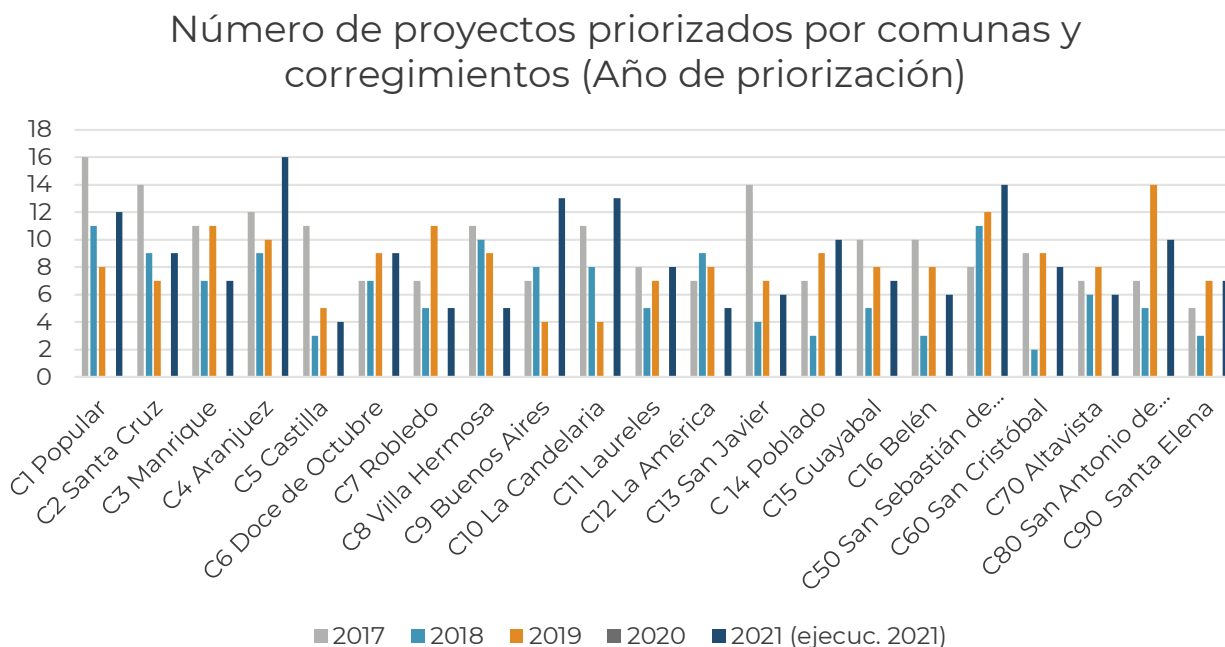
Techo presupuestal por comunas y corregimientos (año de priorización)



Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín (2017, 2018, 2019, 2021b)

La disminución en el techo presupuestal en 2018 se ve reflejado en la menor cantidad de proyectos priorizados este año en todas las comunas y corregimientos del Municipio, a excepción de la C12 La América. Las C1 Popular, C2 Santa Cruz, C5 Castilla, C8 Villa Hermosa, C13 San Javier, C15 Guayabal y C16 Belén tienen la mayor cantidad de proyectos priorizados en 2017. Las C3 Manrique, C7 Robledo, C60 San Cristóbal, C70 Altavista, C80 San Antonio de Prado tienen la mayor cantidad de proyectos priorizados en 2019. Por último, las C4 Aranjuez, C9 Buenos Aires, C10 La Candelaria, C14 Poblado, C50 San Sebastián de Palmitas tienen la mayor cantidad de proyectos priorizados en 2021. Las C6 Doce de Octubre y C90 Santa Elena tienen la misma cantidad de proyectos priorizados en 2019 y 2021, lo que también ocurre en la C11 Laureles, pero en 2017 y 2021.

Gráfica 3. Número de proyectos priorizados por comunas y corregimientos (año de priorización)



Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín (2017, 2018, 2019, 2021b)

Priorización del Presupuesto Participativo en 2021

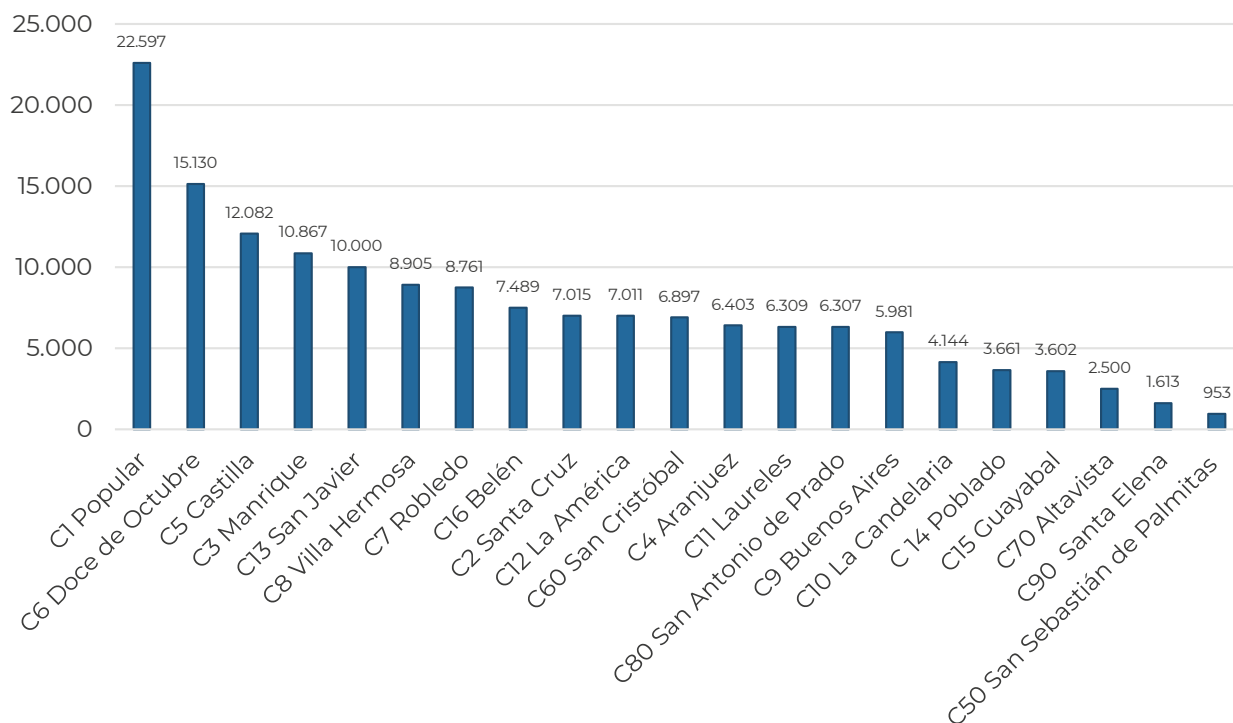
El Decreto 901 de 2020 tuvo efectos sobre la Fase 1 y Fase 2 del PP para el año 2021. Dado esto, la priorización de los proyectos a ejecutar en el 2021, que debía realizarse entre septiembre y octubre de 2020, se realizó la última semana de enero de 2021 (Concejo de Medellín, 2020). Ante la proyección de una participación masiva, la Alcaldía de Medellín concertó con las comunidades que entre el 15 y el 28 de enero de 2021 iría la participación para la jornada de priorización (Alcaldía de Medellín, 2021c).

En enero de 2021, se registraron en la Plataforma Web *Medellín Decide* 218.885 ciudadanos/as para priorizar los proyectos de PP (Alcaldía de Medellín, 2021b). En este proceso de participación 156.467 votos fueron válidos. Como se puede observar en la Gráfica 4 el promedio de votos por comunas y corregimientos fue de 7.433, siendo la C1 Popular la que contó con mayor votación (22.597 votos

válidos) y el C50 San Sebastián de Palmitas el que tuvo menor participación (953 votos válidos).

Gráfica 4. Número de votos válidos por comunas y corregimientos

Número de votos válidos por comunas y corregimientos 2021

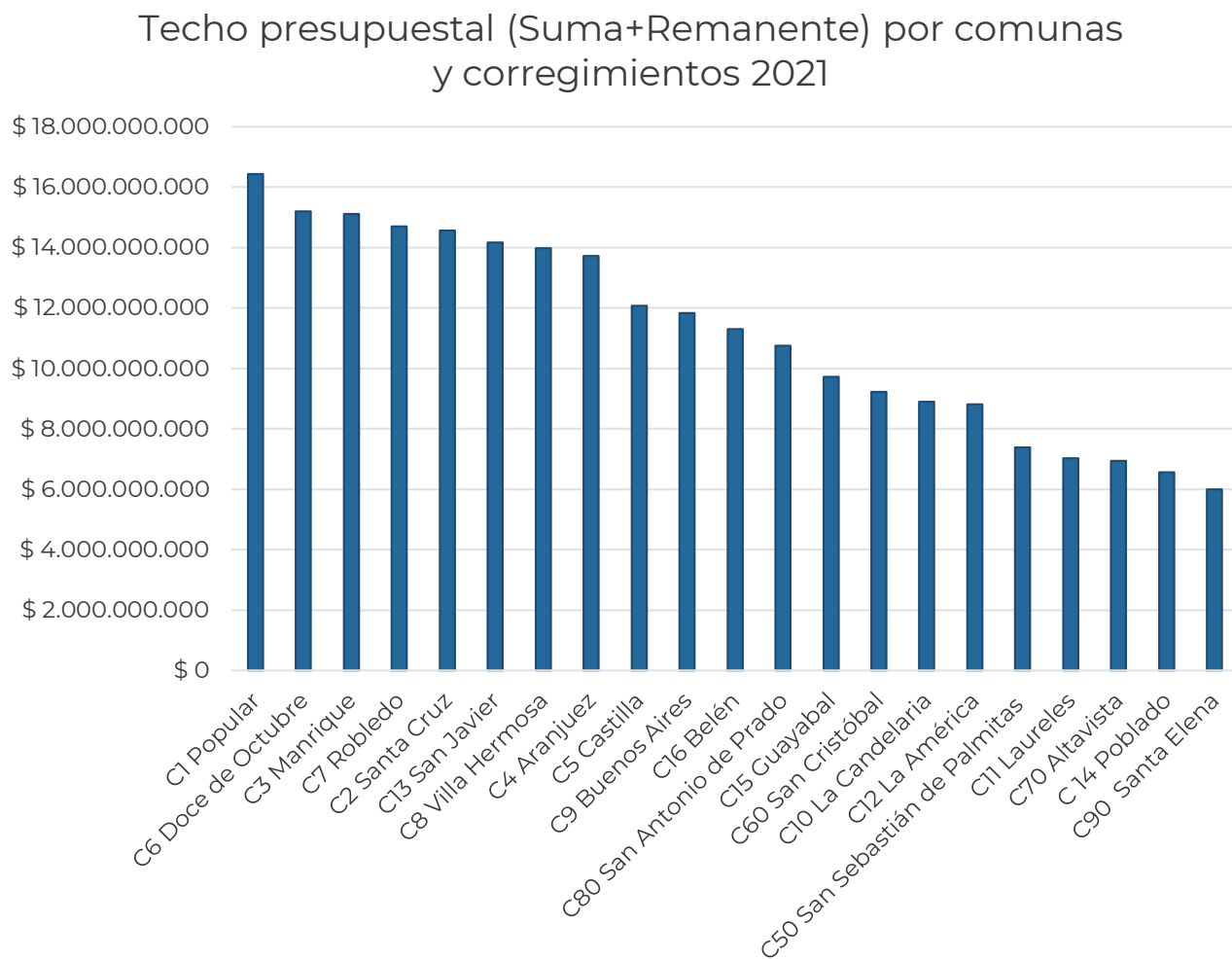


Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín, 2021b

Respecto al techo presupuestal, el cual se encuentra compuesto por el presupuesto asignado y el remanente, el promedio de los recursos asignados para el cumplimiento de los proyectos elegidos por Presupuesto Participativo en el Municipio es de 11.164.254.178 pesos. Como se observa en la Gráfica 5, los territorios con los techos presupuestales más altos son C1 Popular (16.435.738.982 pesos), C6 Doce de Octubre (15,207,140,415 pesos) y C3 Manrique (15.109.742.551 pesos), lo que representa el 7,5%, el 6,5% y el 6,4% respectivamente sobre el total del PP. Por otro lado, el territorio que recibe

menor PP es C90 Santa Elena (5.992.784.302 pesos) es decir, el 2,6% del total, seguido de C14 Poblado (6.570.822.458 pesos), con el 2,8% del PP y C70 Altavista (6.950.790.911 pesos) con el 3% de este.

Gráfica 5. Techo presupuestal (Suma+Remanente) por comunas y corregimientos

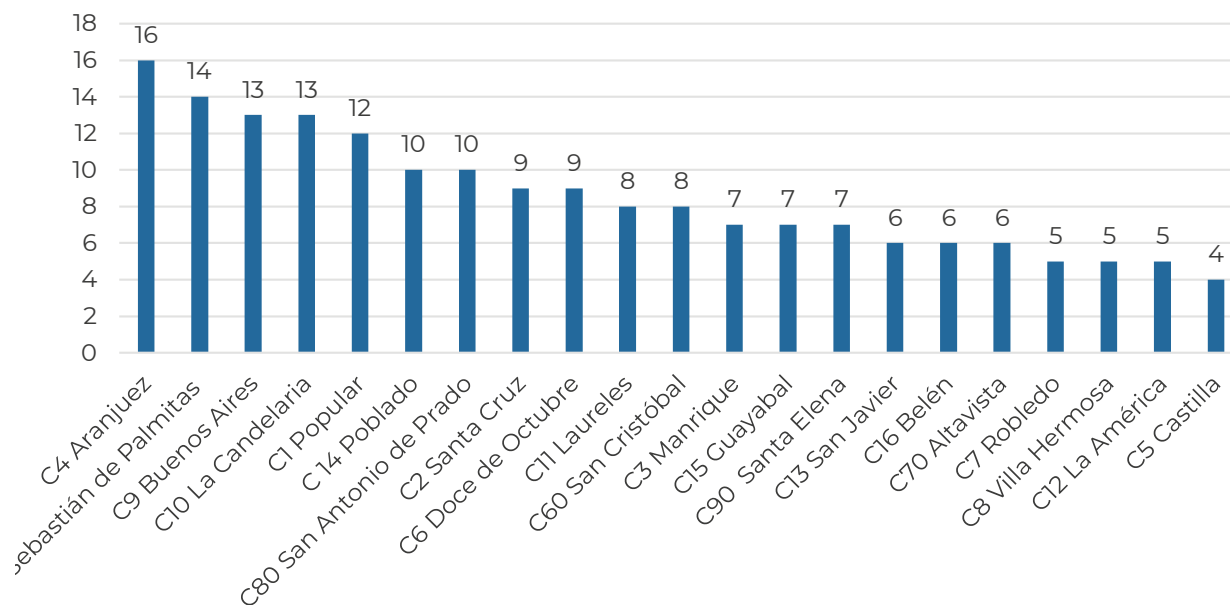


Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín, 2021b

El techo presupuestal no tiene una relación directa con la cantidad de proyectos priorizados por territorio. Lo anterior debido a que, como se muestra en la Gráfica 6, las comunas con mayor cantidad de proyectos para ejecución en 2021 son C4 Aranjuez (16), C50 San Sebastián de Palmitas (14), C9 Buenos Aires (13) y C10 La Candelaria (13). Por su parte, C5 Castilla tiene la menor cantidad de proyectos priorizados (4), seguida por C12 La América, C8 Villa Hermosa y C7 Robledo (5 proyectos cada una).

Gráfica 6. Número de proyectos priorizados por comuna y corregimiento

Número de proyectos priorizados por comunas y corregimientos 2021



Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín, 2021b

Finalmente, cabe resaltar como un cambio significativo para el año 2021, en atención al estado de emergencia sanitaria, el Decreto transitorio 0901 de 2020 que planteó la definición de seis (6) ejes temáticos en los que se deben enmarcar todos los proyectos de desarrollo local. Estos son: 1. Salud y

bioseguridad (prevención y promoción), 2. Educación, 3. Reactivación económica, formación para el trabajo - Oportunidades económicas en la comuna o corregimiento, 4. Apoyo alimentario - garantizar mínimos vitales, 5. Fortalecimiento a las bases sociales y organizativas en los territorios, 6. Garantías de derechos. Asimismo, se plantea una categoría adicional denominada “Art. 8 Decreto 0901 de 2020” que corresponde a

ARTÍCULO 8. EFECTOS. Las fases, etapas y momentos metodológicos del proceso de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo de la vigencia 2020 que hayan concluido previamente a la expedición del presente Decreto gozarán de plena validez, se deberán integrar al documento técnico a que hace referencia el presente decreto.

En este sentido, todos los proyectos priorizados para el año 2021 deben suscribirse a uno de los ejes temáticos anteriormente descritos, como requisito para viabilizar su ejecución durante los años en curso.

6. LOGROS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2020-2021

Una vez descrita la normatividad, la ruta metodológica y la priorización del presupuesto participativo entre los años 2017 y 2021, se presentan a continuación los logros que durante los años 2020 y 2021 se han alcanzado en el marco de los proyectos ejecutados con recursos de presupuesto participativo. Para esto último, se pretende exponer una comparación del comportamiento del presupuesto participativo entre los años 2020 y 2021 en aras de realizar un análisis sobre la manera como la llegada del COVID-19 impactó el mencionado programa.

Dicha comparación se realiza en tanto al momento de priorizar los proyectos ejecutados para el año 2020 aún no se había evidenciado la existencia del COVID-19 en el territorio nacional y, en consecuencia, este no era un factor a tener en cuenta a la hora de tomar decisiones públicas. Mientras que, para el momento de priorización y ejecución de los proyectos de 2021 ya se había probado la existencia del COVID-19 en el país y la ciudad, y en consecuencia se había considerado la pandemia como un criterio determinante en las decisiones públicas que impactaron directamente la normatividad que rige el Presupuesto Participativo. Muestra de esto último, es la expedición del Decreto



transitorio 0901 de 2020 “*Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín*”, al tiempo que modifica el Decreto 0697 de 2017 en consideración a los efectos adversos que la pandemia había implicado para la ciudad y la manera como el Presupuesto Participativo debía ajustarse a las necesidades actuales.

De esta manera, las categorías de análisis que se tendrán en cuenta para realizar el análisis comparativo sobre los logros alcanzados por el Presupuesto Participativo entre los años 2020 y 2021 son: a) Número de proyectos ejecutados por comuna y corregimientos, b) Presupuesto asignado por comuna y corregimiento, c) Número de proyectos ejecutados por entidad responsable, d) Presupuesto asignado por entidad responsable y e) ejes temáticos.

6.1 Consideraciones previas: fuentes de información y acceso a las mismas

La información que a continuación se expone en este apartado fue obtenida de la fuente de información suministrada por el Sistema de Seguimiento y Evaluación del PP, titulada *Contenedores informativos – Informes de seguimiento a ejecución de proyectos*, donde se presenta el informe de ejecución actualizado a 2021². En estos documentos se pueden evidenciar los datos concernientes a los proyectos ejecutados por comuna y corregimiento para los años 2020 y 2021, así como la distribución de los mismos por entidades y dependencias de la Administración Municipal.

Al respecto, se realiza nuevamente la salvedad sobre la distinción entre proyectos priorizados y ejecutados, considerando que para efectos de este apartado se tomará como fuente de información los proyectos efectivamente ejecutados para 2020 y los que se encuentran en ejecución en 2021, información que no es idéntica al número de proyectos priorizados inicialmente para estos años.

² Esta información se puede corroborar en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3jmQtmB>



Esta diferencia obedece a que pueden existir diferentes factores que obliguen a la administración a realizar ajustes al número de proyectos efectivamente ejecutados con el fin de abordar completamente el techo presupuestal. En este sentido, a continuación, se presenta gráficamente la diferencia entre el número de proyectos priorizados y ejecutados para los años 2020 y 2021, de acuerdo con diferentes fuentes de información de la Alcaldía de Medellín.

Tabla N° 1. Número de proyectos priorizados y ejecutados 2020, diferencia de fuentes

Comuna/Corregimiento	Fuente 1: N. proyectos priorizados	Fuente 2: N. proyectos ejecutados
C1 Popular	8	17
C2 Santa Cruz	7	11
C3 Manrique	11	15
C4 Aranjuez	10	15
C5 Castilla	5	15
C6 Doce de Octubre	9	12
C7 Robledo	11	15
C8 Villa Hermosa	9	15
C9 Buenos Aires	4	8
C10 La Candelaria	4	19
C11 Laureles	7	14
C12 La América	8	14
C13 San Javier	7	10
C14 Poblado	9	11
C15 Guayabal	8	13
C16 Belén	8	13
C50 San Sebastián de Palmitas	12	15
C60 San Cristóbal	9	13
C70 Altavista	8	10
C80 San Antonio de Prado	14	17
C90 Santa Elena	7	13

TOTAL	175	285
--------------	------------	------------

Fuente: Elaboración propia, a partir de Alcaldía de Medellín

Fuente de información	Enlace
1. Resultados elecciones ciudadanas Presupuesto Participativo 2021-01	https://bit.ly/3yohFWr
2. Contenedores informativos – Informes de seguimiento a ejecución de proyectos	https://bit.ly/3jmQtmB

Tabla N° 2. Número de proyectos priorizados y ejecutados 2021, diferencia de fuentes

Comuna/Corregimiento	Fuente 1: N. proyectos priorizados	Fuente 2: N. proyectos priorizados	Fuente 3: N. proyectos ejecutados
C1	12	15	18
C2	9	14	16
C3	7	10	15
C4	16	15	22
C5	4	14	16
C6	9	11	14
C7	5	9	10
C8	5	8	9
C9	13	16	20
C10	13	16	20
C11	8	15	17
C12	5	9	13
C13	6	9	17
C14	10	12	14
C15	7	15	16

C16	6	11	13
C50	14	15	18
C60	8	11	15
C70	6	8	13
C80	10	13	20
C90	7	9	10
Total	180	255	326

Fuente: Elaboración propia, a partir de Alcaldía de Medellín

Fuente de información	Enlace
3. Resultados elecciones ciudadanas Presupuesto Participativo 2021-01	https://bit.ly/3yohFWr
4. Contenedores informativos - Proyectos priorizados para ser ejecutados en la vigencia 2021	https://bit.ly/3BhXnzM
5. Contenedores informativos – Informes de seguimiento a ejecución de proyectos	https://bit.ly/3jmQtmB

Una vez expuestas las diferencias entre cada una de las fuentes de información, todas ellas provenientes de la Alcaldía de Medellín, el OPPCM toma como fuente de información para el año 2020 y 2021, en relación con el número de proyectos efectivamente ejecutados, la información proveniente de los *Contenedores Informativos - Informes de seguimiento a ejecución de proyectos*, que dan cuenta de los proyectos que se ejecutaron en 2020 y los que se encuentran actualmente en ejecución en el 2021. Esta selección se hace considerando que esta es la fuente de información más actualizada, en la que además se hace un balance de los proyectos en ejecución y los que coinciden en su totalidad con el techo presupuestal asignado para comuna y corregimiento.

En otras palabras, es la sumatoria de los proyectos descritos en la fuente de información *Contenedores informativos – Informes de seguimiento a ejecución de proyectos* y no los evidenciados en las otras fuentes de información, los que guardan correspondencia con el techo presupuestal aprobado para el año

2020 y 2021. Por lo que, esta es la fuente de información sobre la que se presentan los siguientes análisis.

Por otro lado, en este punto, para el OPPCM es importante manifestar que en el rastreo y seguimiento de la información se hicieron evidentes algunos obstáculos que deben ser tenidos en cuenta por parte de la Administración Municipal para mejorar el acceso público a la información y el cumplimiento del principio de transparencia en el PP:

- Incluir el Informe evaluativo “Resultados Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo” para el año 2020, en tanto solo se encuentran publicados los informes para los años 2017, 2018 y 2019³.
- Información de los *Contenedores informativos Priorizado 2020-Ejecutado 2021*⁴ que describa el número de beneficiarios y el porcentaje de avance total por proyecto, en tanto la información publicada es para cada una de las actividades del proyecto. Lo anterior con la intención de facilitar la evaluación del impacto que el PP ha tenido en términos de avance de ejecución y de beneficiarios por proyectos, considerando que estos fueron los aprobados en las elecciones anuales.

6.2 Cumplimiento de logros: análisis comparativo 2020-2021

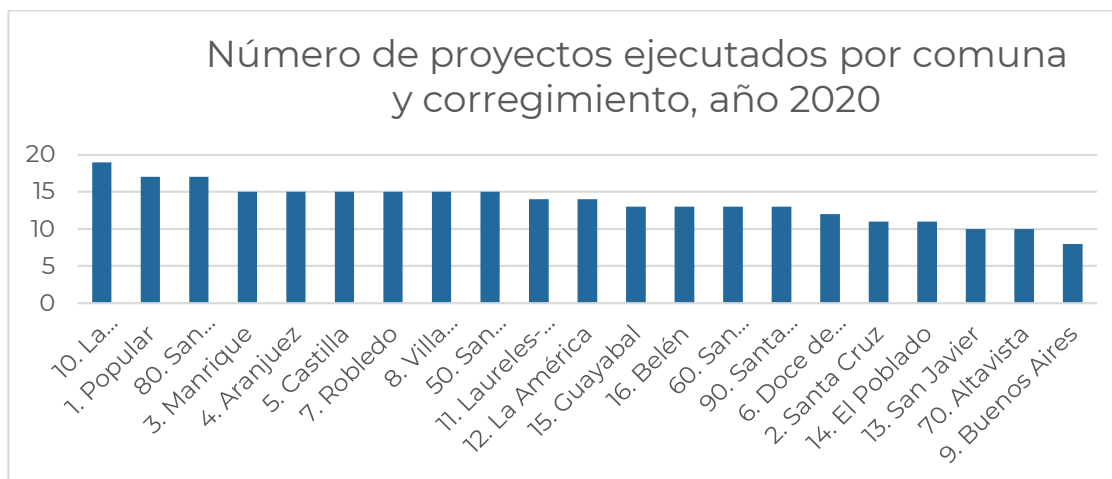
a. Número de proyectos ejecutados por comuna y corregimientos

De las gráficas anteriormente expuestas, se concluye que para el año 2021 hubo un aumento considerable de proyectos ejecutados por Presupuesto Participativo, pasando en 2020 de 285 proyectos, a 326 en el año 2021. Así, en el año 2020, las comunas con mayor número de proyectos ejecutados fueron La Candelaria (19), Popular (17) y San Antonio de Prado (17). Por su parte para el año 2021, las comunas con mayor número de proyectos en ejecución son Aranjuez (22), Buenos Aires (20), La Candelaria (20) y San Antonio de Prado (20).

Gráfica 7. Número de proyectos ejecutados por comuna y corregimiento, año 2020

³ Esta información se puede verificar en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3BI7Jyy>

⁴Enlace: <https://bit.ly/3jmQtmB>

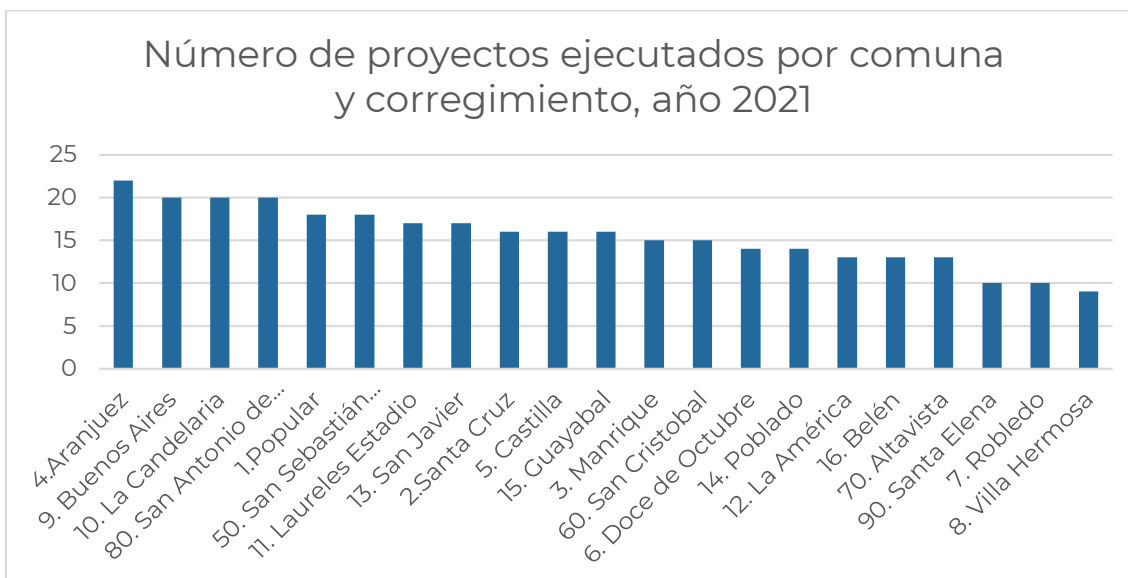


Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín

En relación con las comunas que menor número de proyectos ejecutaron tanto en el 2020 como en el 2021, cabe señalar que, para el año 2020 solo Buenos Aires (C9) ejecutó menos de 10 proyectos, siendo el territorio con menor número de proyectos (8). Mientras que en 2021 fue la Comuna 8 Villa Hermosa, la única que ejecuta menos de 10 proyectos, habiendo ejecutado solamente 9 proyectos.

Así, se concluye que en el año 2020 el número de proyectos osciló entre los 19 y 8 proyectos por comuna. Mientras que en el año 2021 la oscilación de proyectos por comuna se presentó entre 22 y 9 proyectos, lo que obedece en gran parte al aumento de 41 proyectos entre el año 2020 y el 2021.

Gráfica 8. Número de proyectos ejecutados por comuna y corregimiento, año 2021



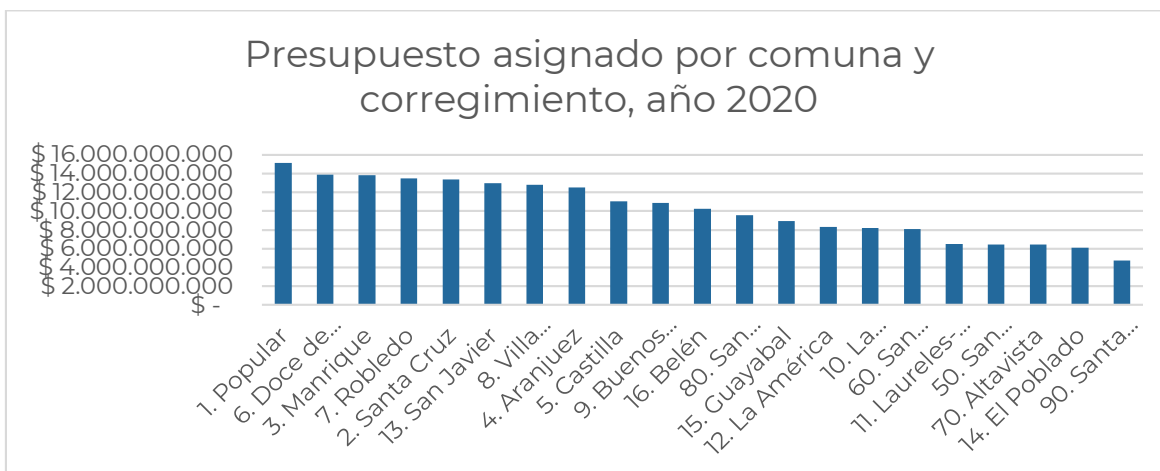
Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín

Igualmente, se puede anticipar como conclusión que el COVID-19 no afectó negativamente el número de proyectos ejecutados en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad, por el contrario, aumentó el número de proyectos en el año 2021, respecto al año 2020.

b. Presupuesto asignado por comuna y corregimiento

Respecto a la cantidad de recursos que fueron asignados a cada comuna y corregimiento en el marco del Presupuesto Participativo en los años 2020 y 2021, cabe destacar como para el año 2020, antes de la pandemia por COVID-19 la comuna con mayor número de recursos asignados fue Popular (C1) con un total de \$15.132.784.639, situación que se mantiene constante para el año 2021, cuando Popular (C1) también es la comuna con mayor número de recursos, pero para el año 2021 con un total de \$16.435.738.982. Esto significa que Popular (C1) recibió en 2021 \$1.302.954.343 más respecto al 2020.

Gráfica 9. Presupuesto asignado por comuna y corregimiento, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín

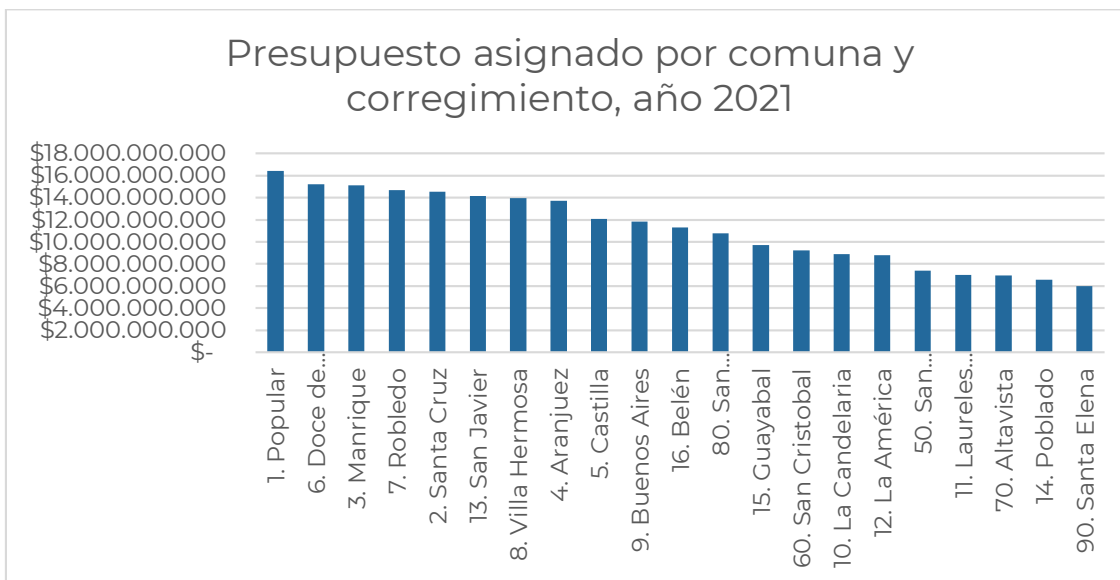
Por su parte, el territorio con el menor número de recursos asignados tanto para el año 2020 como 2021 fue Santa Elena (C90). Para el 2020 el total de recursos asignados fue de \$4.760.495.004, mientras que para el 2021 fue de \$5.992.784.302, lo que representa un aumento de \$1.232.289.298 para el 2021 respecto al 2020.

También, cabe señalar que en términos generales entre 2020 y 2021 se mantiene el mismo orden de distribución de recursos por comuna y corregimiento, salvo las siguientes variaciones:

- San Cristóbal (C60) en un orden descendente entre las 16 comunas y los 5 corregimientos de Medellín, ocupó el puesto 16 en el 2020 en lo que respecta a la asignación de recursos, mientras que en el 2021 ascendió al lugar 14 del total.
- La América (C12) en un orden descendente entre las 16 comunas y los 5 corregimientos de Medellín, ocupó el puesto 14 en el 2020 en lo que respecta a la asignación de recursos, mientras que en el 2021 descendió al lugar 16 del total.
- Laureles-Estadio (C11) en un orden descendente entre las 16 comunas y los 5 corregimientos de Medellín, ocupó el puesto 17 en el 2020 en lo que respecta a la asignación de recursos, mientras que en el 2021 descendió al lugar 18 del total.

- San Sebastián de Palmitas (C50) en un orden descendente entre las 16 comunas y los 5 corregimientos de Medellín, ocupó el puesto 18 en el 2020 en lo que respecta a la asignación de recursos, mientras que en el 2021 ascendió al lugar 17 del total.

Gráfica 10. Presupuesto asignado por comuna y corregimiento, año 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín

Las demás comunas y corregimientos mantuvieron la misma posición entre el 2020 y 2021 respecto a la distribución de recursos por Presupuesto Participativo, aun cuando haya variado el número de recursos entre los años estudiados, manteniendo como constante que para todas las comunas y corregimientos aumentó el total de recursos distribuidos para 2021 en comparación a 2020. Lo anterior, se evidencia en el total de recursos asignados para cada año en todas las comunas y corregimientos, que para el año 2020 es de \$213.485.395.262 y para el año 2021 de \$234.449.337.734, lo que representa una diferencia de \$20.963.942.472 que se asignaron de más en 2021.

Finalmente, en este punto también cabe advertir que no existe correspondencia entre las comunas y corregimientos con mayor número de proyectos ejecutados y recursos asignados. Dicha afirmación se justifica en que

para 2020, La Candelaria (C10) fue la comuna con mayor número de proyectos ejecutados y Popular (C1) fue la comuna con mayor número de recursos asignados. Mientras que para 2021 Aranjuez (C4) es la comuna con mayor número de proyectos en ejecución y Popular (C1) se mantiene como la comuna con mayor número de recursos asignados.

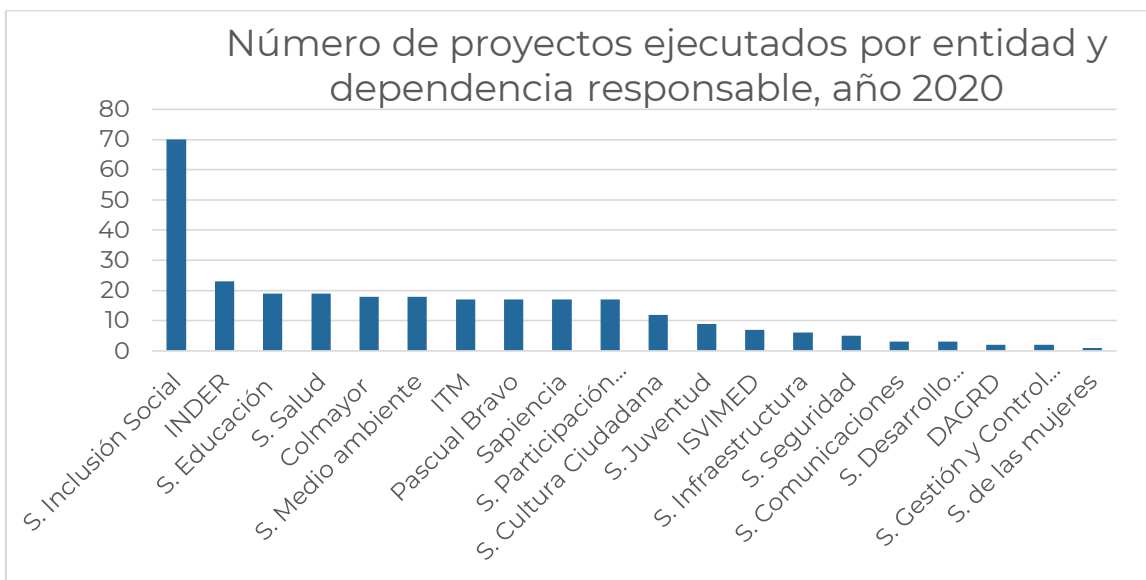
c. Número de proyectos ejecutados por entidad y dependencia responsable

Además de la distribución de proyectos y recursos por comunas y corregimientos, cabe referirse a la distribución de los primeros entre las entidades y dependencias vinculadas al Presupuesto Participativo en los años 2020 y 2021. Así, lo primero que se debe señalar es que para el año 2020 se le asignaron proyectos con recursos de Presupuesto Participativo a 20 entidades, mientras que para 2021 se contó con la participación de 21 entidades. Las variaciones entre estos años obedecen a que en 2021 a diferencia de 2020, no se le asignaron recursos a la Secretaría de Gestión y Control Territorial, pero sí se le asignaron recursos a una entidad y una dependencia que no participaron en el 2020, a saber, Buen Comienzo y la Secretaría de la No Violencia. Las demás entidades participantes se mantienen entre 2020 y 2021.

Para el año 2020, la dependencia con mayor número de proyectos ejecutados fue la Secretaría de Inclusión Social, con un total de 70 proyectos. Para el 2021, esta misma Secretaría también es la dependencia con el mayor número de proyectos en ejecución, pero con una disminución en el número de proyectos, con un total de 61. Por su parte, para el 2020 la dependencia con menor número de proyectos asignados fue la Secretaría de las Mujeres con un (1) proyecto asignado, mientras que para 2021 son el DAGRD y la Secretaría de la No Violencia quienes ejecutan el menor número de proyectos, cada una con un (1) proyecto en ejecución.

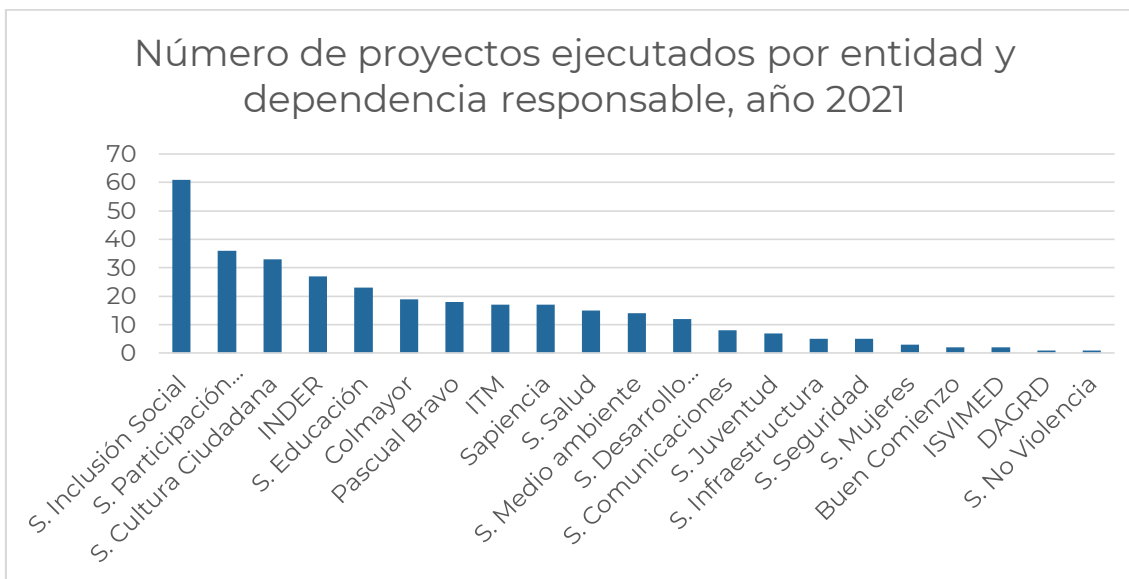
Gráfica 11. Número de proyectos ejecutados por entidad y dependencia responsable, año 2020





Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín

Gráfica 12. Número de proyectos ejecutados por entidad y dependencia responsable, año 2021



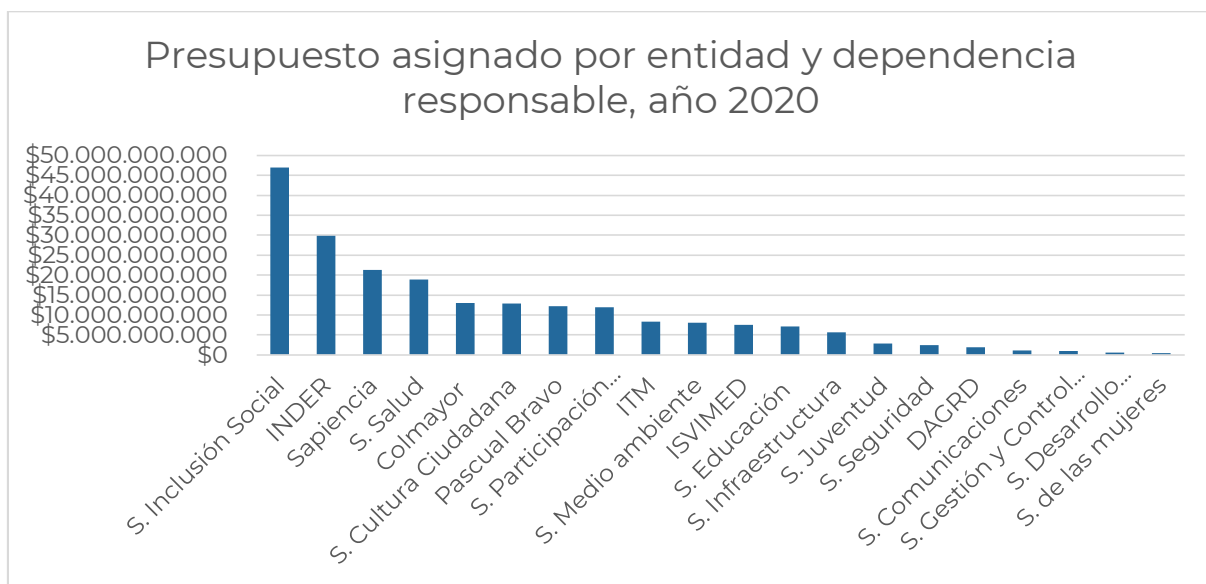
Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín

Por último, en este punto cabe advertir un cambio significativo entre 2020 y 2021 en la distribución de proyectos por entidades y dependencias de la Alcaldía de Medellín, lo que puede obedecer en gran medida a la directriz impartida por el Decreto 0901 de 2020, en relación con los ejes temáticos sobre los que deben versar los proyectos para el año 2021, asunto que más adelante se abordará.

d. Presupuesto asignado por entidad y dependencia responsable

En lo que respecta a la distribución de recursos por entidades y dependencias de la Alcaldía de Medellín entre los años 2020 y 2021 cabe hacer algunas precisiones, empezando por señalar que en ambos años hay coincidencia entre las entidades con mayor número de proyectos y recursos asignados. Así, para ambos años la Secretaría de Inclusión Social es la dependencia con el mayor número de recursos asignados.

Gráfica 13. Presupuesto asignado por entidad y dependencia responsable, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín

No obstante, cabe precisar que la Secretaría de Inclusión Social recibió más recursos en el año 2020 que en el 2021, con una diferencia de \$2.862.491.873,

situación que no es extensiva a las demás entidades y dependencias entre ambos años.

Gráfica 14. Presupuesto asignado por entidad y dependencia responsable, año 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Medellín

Lo mismo sucede para las entidades y dependencias que menor número de proyectos y recursos ejecutan. Así, para 2020 la entidad a la que se le asignó el menor número de recursos fue a la Secretaría de las Mujeres, y para 2021 este lugar lo ocupó la Secretaría de la No violencia, las cuales como ya se había mencionado son las dependencias con el menor número de proyectos ejecutados.

e. Ejes temáticos

Sumado a los elementos anteriormente expuestos, es necesario hacer hincapié en los ejes temáticos sobre los que versan los proyectos impulsados por el Presupuesto Participativo. Dicho asunto cobra relevancia en el actual ejercicio comparativo, en tanto, con la llegada del COVID-19 y las consecuencias negativas del mismo, el gobierno municipal promulgó en 2020 el Decreto 0901, el cual, entre otros, limita los ejes temáticos de los proyectos de Presupuesto Participativo con el propósito de apoyar la inversión social e impulsar la

recuperación de los territorios de la ciudad frente a los efectos económicos, sociales y de salud derivados de la Declaratoria de Pandemia y la Declaratoria de Emergencia Sanitaria derivados COVID-19.

En desarrollo de la idea anterior, se debe precisar que, como ya se mencionó, en el año 2017 se expidió el Decreto 0697 “Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín”. En dicho decreto, se señala la importancia que con el Presupuesto Participativo se establezcan las prioridades del desarrollo para los habitantes de las comunas y corregimientos, identificando aquellos proyectos que requieran continuidad en su ejecución y definiendo acciones afirmativas que materialicen los enfoques diferencial y territorial (Alcaldía de Medellín, 2017).

Asimismo, señala el Acuerdo 28 de 2017 *“Por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín”* que a la hora de definir el Plan estratégico de desarrollo comunal y comunitario como insumo para el Presupuesto Participativo, se debe promover el desarrollo en el territorio y promover las obras que demande el progreso municipal, para lo que es importante incluir estrategias dirigidas al respeto y garantía de los derechos humanos, el mejoramiento social de los habitantes y procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del Municipio. (Concejo de Medellín, 2017)

De lo anterior, se deriva entonces que, en virtud del marco normativo instaurado en el 2017, mediante el Acuerdo 28 y el Decreto 0697, no se realizó una definición taxativa de los ejes temáticos sobre los que debían versar los proyectos ejecutados mediante Presupuesto Participativo, dejando abiertos los temas, siempre que se cumplieran con los objetivos descritos anteriormente. Así, el gran cambio se evidencia a partir de la expedición del Decreto 0901 de 2020, en el que la Alcaldía de Medellín restringe los ejes temáticos del Presupuesto Participativo en los siguientes:

1. Salud y bioseguridad (prevención y promoción) 2. Educación 3. Reactivación económica, formación para el trabajo - Oportunidades económicas en la comuna o corregimiento 4. Apoyo alimentario – garantizar mínimos vitales 5.



Fortalecimiento a las bases sociales y organizativas en los territorios 6. Garantías de derechos (Alcaldía de Medellín, 2020).

De esta manera, se concluye que respecto a los ejes temáticos del Presupuesto Participativo se hace evidente un cambio significativo como consecuencia de la pandemia por COVID-19, alterando los criterios de priorización de los proyectos que se ejecutarían en 2021, en comparación con el año 2020, cuando de acuerdo con la normatividad vigente no existía ninguna delimitación temática para priorizar proyectos en el marco del Presupuesto Participativo.

6.3 Cumplimiento de logros a la luz de los principios del PP

Como se ha dejado en evidencia, el Presupuesto Participativo es un escenario de participación democrática que le posibilita a la ciudadanía planear el desarrollo de cada una de las comunas y corregimientos de Medellín a partir de la incidencia a una parte del presupuesto de libre inversión del Municipio, lo que permite la generación de acuerdos participativos sobre la planeación del desarrollo local, la definición de prioridades de inversión en cada comuna y el fortalecimiento de las relaciones entre la Administración Municipal y la ciudadanía (Alcaldía de Medellín, s.f.b)

Lo anterior, se logra a través del efectivo cumplimiento de los principios que fundamental el Presupuesto Participativo y que se enuncian en el Decreto 0697 de 2017. Así, se deben considerar principios del Presupuesto Participativo:

- a. Garantía del Derecho a la Participación
- b. Participación universal
- c. Transparencia del proceso
- d. Flexibilidad
- e. Objetividad
- f. Enfoque diferencial
- g. Enfoque territorial
- h. Legalidad
- i. Corresponsabilidad

En consideración a dichos principios y a su importancia para el correcto funcionamiento y consecución de logros del Presupuesto Participativo, a



continuación, se expone un análisis final sobre la manera como los contenidos del presente informe permitieron verificar el cumplimiento de algunos de los principios anteriormente descritos. En este punto, se aclara que no se hace mención de todos los principios, en tanto, no se cuenta con la información suficiente para hacer una evaluación de su cumplimiento. Por lo que, solo se tomarán para el efecto los principios de:

- a. Garantía del Derecho a Participación
- c. Transparencia del proceso
- g. Enfoque territorial
- i. Corresponsabilidad

a. Garantía del Derecho a la Participación

En los términos del Decreto 0697 de 2017, este principio consiste en garantizar la participación ciudadana en sus modalidades directa y representativa en las fases del proceso de planeación del desarrollo local y presupuestación participativa, garantizando la democracia participativa directa en la priorización participativa del presupuesto y el respeto, acompañamiento y reconocimiento de las instancias de participación que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía.

En este sentido, se puede concluir que se está trabajando en el respeto y cumplimiento de principio en cuestión. Muestra de ello es la convocatoria y participación de los ciudadanos en jornadas de votación, para la priorización de proyectos de PP. Así como, la prevalencia de votos válidos en las votaciones realizadas, que dan cuenta de un ejercicio consiente y participativo por parte de los ciudadanos.

En esta misma línea, cabe destacar la participación activa y permanente de los diferentes órganos de participación ciudadana que existen en la ciudad, tales como los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral y las Juntas de Administración Local (JAL). Todas estas, instancias que facilitan la comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración Municipal, la identificación de prioridades en los territorios y el trabajo articulado.

C. Transparencia del proceso

De acuerdo con el Decreto 0697 de 2017, la Transparencia del proceso se refiere a la necesidad que el proceso de Planeación de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo esté transversalizado por la transparencia propia de las actuaciones públicas, por lo que se debe promover el control social.

Al respecto, cabe mencionar que hace parte integral del principio de Transparencia del PP, las herramientas que el mismo ofrezca a la ciudadanía para acceder a la información pública de manera clara, accesible y transparente, para lo que cobra especial relevancia el Sistema de Seguimiento y Evaluación del PP, fuente de información utilizada por el OPPCM para la construcción del presente informe.

En este sentido, el OPPCM considera necesario remitirse a las sugerencias realizadas en relación con el acceso a las fuentes de información, como se mencionó al comienzo de este apartado. Lo anterior, como un elemento fundamental para apuntar al cumplimiento del principio de Transparencia del proceso, la cual supone necesariamente el acceso a la información pública.

En síntesis, lo que se pretende señalar es que es necesario que la Alcaldía de Medellín mantenga la información del Sistema de Seguimiento y Evaluación completa, actualizada y uniforme entre las diferentes fuentes, como un criterio de transparencia del PP. Todo esto, considerando que al ser información concerniente a la distribución y ejecución de recursos públicos debe ser accesible y comprensible para cualquier ciudadano que desee consultarla.

g. Enfoque territorial

De acuerdo con el Decreto 0697 de 2017, el principio de Enfoque territorial se refiere a la estimulación de la participación activa en los territorios urbanos y rurales, con el fin de construir e implementar diferentes medidas, acorde con las necesidades y fortalezas de estos territorios. Al respecto, desde el OPPCM se considera que en los últimos años se ha mantenido como constante el cumplimiento de este principio.



Muestra de ello, es la existencia de proyectos priorizados y ejecutados en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad, lo que da cuenta de una presencia institucional diversificada en todos los territorios de Medellín. Asimismo, se resalta que los proyectos ejecutados en cada territorio responden a las necesidades e ideas de proyectos identificadas y propuestas por la comunidad que habita cada territorio, lo que va en concordancia con el principio de enfoque territorial.

De ahí, la importancia de mantener el reconocimiento de la institucionalidad local, los actores, escenarios y formas de ejercicio de poder en los territorios, que apunten a reconocer las particularidades de cada comuna y corregimiento, al tiempo que permite construir respuestas institucionales capaces de atender cada una de las necesidades identificadas.

i. Corresponsabilidad

Finalmente, el principio de corresponsabilidad hace referencia a la participación activa de la ciudadanía y las instituciones públicas y privadas en los ámbitos municipal, regional y local. Sobre este asunto, cabe resaltar la oferta institucional que se ofrece en el marco de PP. Muestra de ello, es la distribución de los proyectos, por lo menos para el año 2021 entre 21 entidades y dependencias de la Administración Municipal, que permite evidenciar una responsabilidad compartida entre las diferentes entidades, con el propósito compartido que es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, las cuales son atendidas de acuerdo con objeto social y misión de cada entidad y dependencia de la Administración Municipal.

7. CONCLUSIONES

- El OPPCM en el ejercicio de analizar retrospectivamente el Presupuesto Participativo [PP] del Municipio de Medellín, revisó el paso a paso de este, con especial énfasis en los escenarios de priorización participativa y en la importancia de la participación ciudadana en la planeación local de sus territorios en el marco de la construcción de valor público para el Municipio.



La participación ciudadana, en la que los ciudadanos están involucrados directamente en las acciones públicas, tiene importancia porque permite que los ciudadanos se comprometan en el diseño de propuestas y decisiones sobre sus territorios bajo necesidades e intereses comunes. La participación en esta manera genera valor público en tanto la ciudadanía decide participativamente y se asignan recursos para permitir beneficios sociales que ellos mismos perciban en sus territorios.

En este sentido, la participación ciudadana y la generación de valor público se hacen posibles en el marco de la planeación del desarrollo local y el PP. En este último, la Administración Municipal de Medellín tiene la obligación de garantizar la participación ciudadana en todas las fases del proceso de planeación del desarrollo local y de presupuestación participativa, garantizando la democracia participativa directa en la priorización del presupuesto y el respeto a las instancias de participación de iniciativa ciudadana, la diversidad de estas, entre otras cuestiones, según el Acuerdo 028 de 2017 del Concejo de Medellín.

- En los últimos veinte años, la planeación del desarrollo local ha tenido varios cambios en el Municipio de Medellín en su parte metodológica y conceptual. Desde 1996, con el Acuerdo 043 de este año, el Municipio cuenta con un Sistema Municipal de Planeación [SMP], que articula la normatividad, elección de las dependencias municipales (centrales y descentralizadas) y las reacciones con los actores sociales para fomentar el desarrollo autosostenible, planeado y participativo. Es así como en Medellín se da paso a la planeación municipal de manera participativa entre ciudadanía y Administración Pública en el sentido que se mencionó anteriormente de valor público y participación ciudadana.

La planeación del desarrollo local desde el Acuerdo 043 de 1996 se hacía a partir de los Planes Zonales de Desarrollo, elaborados en un proceso participativo de los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral de las zonas, comunas o corregimientos, para conseguir recursos y disponer la utilización de estos en la consecución de sus intereses y necesidades. Las



Juntas de Administración Local eran las encargadas de votar y aprobar estos planes, y los recursos para destinar al cumplimiento de las metas incluidas en estos se asignaban a través del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo Municipal [PDM].

En el 2007, con el Acuerdo 043, se redefinieron y modificaron ciertas disposiciones del Acuerdo 043 de 1996 y se instauró la planeación local a partir de Planes de Desarrollo Locales [PDL] y del PP, sustituyendo los planes zonales y la manera en la que se asignaban los recursos para la consecución de las metas locales.

A pesar de los avances logrados en términos de planeación del desarrollo local y de la incorporación de la presupuestación participativa, se presentaron situaciones de corrupción al no existir un sistema de monitoreo, evaluación y control, problemas entre la relación del PDM, los PDL y el PP y ausencia de formación ciudadana para la participación. Eso hizo necesaria la introducción de cambios y modificaciones, posibles con el Acuerdo 028 de 2017 y el Decreto 0697 del mismo año. Ambos instrumentos permitieron resignificar la planeación del desarrollo local y el PP, acoplándose a lo estipulado para esto desde el nivel nacional. Por esto, en el 2018 se dio la primera implementación e la ruta de planeación del desarrollo local y del PP.

La última modificación a la planeación del desarrollo local y de PP se dio en el 2020 con el Decreto 901 de 2020, que modifica transitoriamente ciertas disposiciones del Decreto 0697 de 2017. Estas modificaciones transitorias se deben a la contingencia por Covid-19, pues delimitan aspectos, criterios y ejes temáticos para la priorización de proyectos a ser financiados con el PP.

- Los PDL son los instrumentos de planeación participativa de mediano y largo plazo para orientar el desarrollo integral de la comuna o corregimiento bajo propósitos comunes para crear capacidades colectivas para la gestión del desarrollo local. Estos deben estar compuestos por un diagnóstico, un componente estratégico de largo plazo (12 años) y un programa de



ejecución de mediano plazo (4 años) que se debe articular a cada PDM. El PP, por su parte, es la herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio. Cada ejercicio de PP corresponde a la vigencia del Plan Operativo Anual de Inversiones [POAI] del año inmediatamente siguiente y debe estar articulado al calendario presupuestal.

- El SMP, desde el Acuerdo 043 de 1996, está compuesto por tres subsistemas de planeación: Subsistema de Coordinación para la Planeación y el Desarrollo, Subsistema de Organización y Educación para la Participación Ciudadana en la Planeación y el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Proceso de Planeación.

El Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control está actualmente encargado de producir la información requerida para la acción de rendición de cuentas, realizada mínimo dos veces al año con dispositivos pedagógicos y con lenguaje comprensible para la ciudadanía. El ejercicio realizado por este Subsistema debe ser sistemático, continuo y objetivo de gestión de información para producir conocimiento para cualificar la participación ciudadana en la gestión pública, así como fortalecer la toma de decisiones al interior de la Administración Pública. Para ejercer esta labor, se hace seguimiento a la ejecución de los recursos del PDL y PP, analizando la información que surge en la implementación de cada una de las fases de la ruta de planeación y de PP para así hacer recomendaciones orientadas al mejoramiento de la gestión de las instituciones y de las dinámicas de participación. Las lecturas e informes se consolidan y publican oportunamente para que se fortalezcan los niveles de divulgación y comunicación de la relación entre el Estado y la ciudadanía.

- El procedimiento de PP se desarrolla en cuatro (4) fases: 1. Planeación participativa, 2. Priorización participativa, 3. Ejecución, y 4. Seguimiento y evaluación. La primera fase es el proceso técnico, político y sistemático de deliberación, concertación y definición de compromisos entre los actores



del territorio y el Estado para fomentar el desarrollo integral de la comuna o el corregimiento.

La primera fase se compone por cinco (5) etapas, a saber, 1. Identificación del mapa de actores para la conformación del Consejo Comunal o Corregimental de Planeación [CC] a cargo de la Secretaría de Participación Ciudadana y del Departamento Administrativo de Planeación [DAP]; 2. Elección y conformación de los CC; 3. Formulación o actualización de los PDL a partir de procesos de movilización, participación y concertación ciudadanos promovidos por los CC; 4. Elaboración del Programa de Ejecución, que es el instrumento de gestión de los PDL con ideas de proyecto; y 5. Formulación anual de proyectos. En esta última etapa, las dependencias del nivel central y las entidades descentralizadas responsables de ejecutar los proyectos deben formular técnica y presupuestalmente las ideas de proyecto en proyectos. El Programa de Ejecución es el instrumento que determina el orden de formulación anual de las ideas de proyecto en proyectos. El DAP debe dar su concepto de viabilidad institucional a los proyectos y solicitará los ajustes necesarios a estos.

La segunda fase del procedimiento del PP es la Priorización participativa. En esta, la ciudadanía define los proyectos a ser financiados con los recursos del PP de acuerdo con el proceso de desarrollo local. Esta fase se compone de seis (6) etapas: 1. Difusión de los proyectos a la ciudadanía en general; 2. Priorización y elección ciudadana de los proyectos. La Secretaría de Participación Ciudadana y la JAL serán las entidades encargadas de promover y lograr que se realice la votación ciudadana y de procesar y contabilizar las votaciones. El resultado se denomina Acuerdo Participativo y define el orden de ejecución de los proyectos priorizados a financiar con el PP hasta agotar el techo presupuestal asignado a cada comuna o corregimiento. Esta priorización se hará anualmente. 3. Asignación de techos presupuestales correspondientes al monto de recursos de PP proyectados plurianualmente a cada comuna y corregimiento por el DAP. La suma no puede ser inferior al 5% del presupuesto de inversión en cada



anualidad. 4. Sustentación e incorporación de los acuerdos participativos. 5. Elaboración de la matriz de PP e inclusión en el POAI. 6. Registro en el banco de proyectos.

La fase tres del PP, Ejecución de los recursos, consiste en la materialización de los proyectos del PDL que fueron priorizados por la ciudadanía y en el ejercicio de control social a lo público y la rendición de cuentas. Las dependencias del nivel central y las entidades descentralizadas encargadas de ejecutar los recursos del PP deben establecer un protocolo que defina los requisitos y procedimientos que deben cumplir los aspirantes a ser beneficiarios del bien o servicio. El protocolo debe socializarse con la comunidad y enviarse a la Secretaría de Participación Ciudadana. La Administración Municipal debe rendir cuentas dos veces al año ante la ciudadanía sobre la ejecución de los proyectos priorizados a través del Programa de Planeación del Desarrollo Local y PP para informar y explicar la gestión, los resultados de sus planes de acción y los avances en el cumplimiento de los PDL. Para el control social, la Administración Municipal debe garantizar el derecho de la ciudadanía para ejercer control y vigilancia sobre la gestión pública y sus resultados en el proceso de planeación del desarrollo local y PP.

La cuarta y última fase del proceso del PP es la de seguimiento y evaluación. Esta fase corresponde al ejercicio sistemático, continuo y objetivo de recolección y gestión de información durante la implementación de las fases del procedimiento del PP. Este seguimiento y evaluación debe articularse con el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del SMP. Así se hace posible el cruce de información cualitativa y cuantitativa para ser fuente de toma de decisiones en las comunidades y en la Administración Municipal. De igual manera se vuelve insumo para la rendición de cuentas. El ejercicio de seguimiento y evaluación permite verificar y divulgar el cumplimiento de los indicadores, metas, objetivos, actividades y compromisos en cada fase y hacer los ajustes necesarios, así como materializar los principios de transparencia, probidad y participación que marcan las actuaciones administrativas. Las dependencias del nivel central



y las entidades descentralizadas son las responsables de recoger y gestionar oportunamente la información para los efectos del seguimiento y evaluación de acuerdo con los parámetros e instrumentos definidos por las dependencias responsables.

- El Decreto 901 de 2020 introdujo una modificación temporal a la fase de planeación ciudadana del PP, pues estableció que los Programas de Ejecución construidos en la vigencia 2019 y en aras de mitigar los efectos de la pandemia y post pandemia se podrán ajustar con el PDM 2020-2023 y los ejes temáticos que señala el mismo Decreto. Estos ejes son los criterios para que el DAP emita concepto de viabilidad institucional sobre los proyectos presentados. Los ejes temáticos son: 1. Salud y bioseguridad, 2) Educación, 3) Reactivación económica, 4) Apoyo alimentario, 5) Fortalecimiento de las bases sociales y organizativas en los territorios y 6) Garantías de derechos.
- El OPPCM revisó y puso énfasis en los resultados de la fase de priorización participativa del PP por comunas y corregimientos de 2017 a 2021, dado que a partir de 2017 se actualizó el régimen del PP. La priorización participativa de 2020 para la selección de proyectos a ejecutar en 2021 se reprogramó para el primer mes de 2021 ante la contingencia de Covid-19. Por esto no se presentan los resultados de esta fase mencionada, y por la misma razón, en el 2021 se podría dar en dos momentos, uno para priorizar los proyectos a ejecutar en el 2021 y uno para priorizar los proyectos a ejecutar en 2022.
- Para la revisión de las votaciones en la priorización participativa de proyectos del PP, la Alcaldía de Medellín permite consultar los resultados de las votaciones por comunas y corregimientos en documentales individuales. De igual manera, tiene un documento consolidado denominado *Elecciones ciudadanas presupuesto participativo 2021-01 Resultados*.

El OPPCM identificó discordancias en la información expuesta en las dos fuentes, incluso en ellas mismas. En la presentación consolidada, por ejemplo, el total de votos válidos para la Comuna 12 La América es de 5.251,

mientras que en el documento particular para esta comuna, el total de votos válidos es de 7.011. En el caso del Corregimiento 90 Santa Elena, al descargar el archivo particular de este, el informe corresponde a la Comuna 1 Popular. Por lo tanto, para este corregimiento solo se pudo verificar la información que se encontraba en el documento consolidado.

- La mayor cantidad de votos válidos para todos los territorios en la fase de priorización participativa de proyectos a financiar con PP se presentó en 2021. El año en el que menos votos válidos hubo fue en el 2017. Al comparar la cantidad de votos válidos de 2021 con los de 2019, se puede afirmar que en promedio aumentaron en un 97% en todos los territorios. En la comuna en la que mayor aumento se presentó fue en C3 Manrique, mientras que en la que por el contrario se presentó la única disminución fue en el corregimiento 90 Santa Elena.
- El 2021 fue el año en el que se dieron los mayores techos presupuestales por comunas y corregimientos entre los años comprendidos entre 2017 y 2021. En contraposición al 2021, el 2018 fue el año en el que menores techos presupuestales se fijaron por comuna y corregimiento. Entre 2019 y 2021, los techos presupuestales aumentaron en un promedio de 10,6% en todos los territorios, siendo el principal aumento de 25,9% en C90 Santa Elena y el menor de 6,2% en C12 La América. La disminución del techo presupuestal el 2018 se ve reflejado en la menor cantidad de proyectos priorizados tal año en todas las comunas y corregimientos del Municipio, a excepción de la C12 La América.
- Con las modificaciones transitorias introducidas por el Decreto 901 de 2020, la Fase 1 y la Fase 2 del procedimiento del PP evidenciaron sus efectos. La priorización de los proyectos a ejecutar en 2021 no se realizó en septiembre-octubre de 2020, sino en el primer trimestre del año en el que también se ejecutarían los proyectos priorizados, a saber, 2021.



La Alcaldía de Medellín proyectaba una participación masiva para la priorización participativa de 2021 para los proyectos a ejecutar este mismo año, por lo que concertó con las comunidades que entre el 15 y el 28 de enero de dicho año se daría la jornada de priorización. 218.885 ciudadanos se registraron en la Plataforma Web *Medellín Decide* para priorizar los proyectos del PP. De estos ciudadanos registrados, 156.467 votaron válidamente. El promedio de votos por comunas y corregimientos fue de 7.433. La C1 Popular fue la que contó con mayor votación válida con 22.597 votos válidos, mientras que C50 San Sebastián de Palmitas fue la que contó con menor votación válida con 953 votos válidos.

El promedio de los recursos asignados para el cumplimiento de los proyectos elegidos por PP en 2021 para ejecutar en este mismo año en el Municipio es de 11.164.254.178 pesos. Este se encuentra compuesto por el presupuesto asignado y el remanente. Los territorios con mayor techo presupuestal son C1 Popular con 16.435.738.982 pesos, correspondiente al 7,5% del total del PP; C6 Doce de Octubre con 15.207.140.415 pesos, correspondiente al 6,5% del total del PP; y C3 Manrique con 15.109.743.551 pesos, correspondiente al 6,4% del total del PP. El territorio que menor techo presupuestal tiene es C90 Santa Elena, que tiene el 2,6% del total del PP, seguido por C14 Poblado con 2,8% y por C70 Altavista con el 3% del total del PP. Es importante mencionar que un mayor techo presupuestal no se traduce necesariamente en mayor cantidad de proyectos priorizados por territorio.

En el 2021, dado el Decreto 901 de 2020, todos los proyectos a financiar con recursos del PP están enmarcados en uno de los seis ejes temáticos planteados en este Decreto. Este era un requisito para el concepto de viabilidad por parte del DAP.

- El OPPCM revisó los logros de los proyectos ejecutados con recursos del PP durante los años 2020 y lo que va corrido del 2021 a partir de una comparación del comportamiento del PP. Los años elegidos fueron tales para analizar cómo la llegada del COVID-19 impactó dicho programa, puesto

que al momento de priorizar los proyectos a ejecutar en el 2020 no se había evidenciado la existencia del COVID-19 en el territorio nacional, y para esta fase de los proyectos a ejecutar en 2021 ya se habían instaurado medidas para el Programa del PP para hacerle frente a la contingencia sanitaria a través del Decreto 901 de 2020. En este análisis realizado por el OPCCM, las categorías revisadas fueron el número de proyectos ejecutados por comuna y corregimiento, presupuesto asignado por comuna y corregimiento, número de proyectos ejecutados por entidad responsable, presupuesto asignado por entidad responsable y ejes temáticos.

- La información para el análisis de los logros alcanzados por los proyectos ejecutados con recursos del PP en los años 2020 y 2021 fue obtenida de la fuente de información suministrada por el Subsistema de Seguimiento y Evaluación del PP, titulada *Contenedores informativos – Informes de seguimiento a la ejecución de proyectos*. En este instrumento se presenta el informe de ejecución actualizado a 2021, los datos relativos a los proyectos ejecutados por comuna y corregimiento para los años 2020 y 2021 y la distribución de estos por entidades y dependencias de la Administración Municipal. Dado que el 2021 sigue en curso, se tuvieron en cuenta los proyectos que se encuentran en ejecución a la fecha y los efectivamente ejecutados en 2020, no los priorizados, puesto que no siempre coinciden los datos de los proyectos priorizados con los realmente ejecutados.
- En el año 2021 hubo un aumento considerable de proyectos ejecutados con recursos del PP, pasando de 285 proyectos en 2020 a 326 proyectos en 2021. Las comunas y corregimientos con mayor número de proyectos ejecutados en 2020 fueron C10 La Candelaria, con 19 proyectos, C1 Popular y C80 San Antonio de Prado, cada uno con 17 proyectos. Para el 2021, los territorios con mayor número de proyectos en ejecución en 2021 son C4 Aranjuez con 22 proyectos, C9 Buenos Aires con 20, C10 La Candelaria con 20 y C80 San Antonio de Prado con 20 proyectos.

En el 2020, el número de proyectos osciló entre los diecinueve (19) y ocho (8) proyectos, siendo C9 Buenos Aires ejecutó menos de diez (10) proyectos al



solo ejecutar ocho (8). En el 2021 la oscilación ha sido entre veintidós (22) y (9) proyectos. C8 Villa Hermosa es el único territorio con un número de proyectos inferior a diez (10) al ejecutar nueve (9).

- En cuanto a la cantidad de recursos asignados a cada comuna y corregimiento del PP, el territorio con mayores recursos asignados en 2020 y 2021 es C1 Popular. En este segundo año recibió \$1.302.954.343 más respecto al 2020. Por el contrario, el territorio con menores recursos asignados para ambos años fue C90 Santa Elena. Sin embargo, este territorio recibió \$1.232.289.298 más en el 2021 que en 2020. El OPPCM identificó que en términos generales entre estos dos años se mantiene el mismo orden de distribución de recursos por comuna y corregimiento, excepto C60 San Cristóbal, C12 La América, C11 Laureles-Estadio y San Sebastián de Palmitas.

Los demás territorios mantuvieron la misma posición entre 2020 y 2021 en cuanto a la distribución territorial de recursos del PP, a pesar de presentarse una variación del monto de recursos entre los años estudiados. Para todas las comunas y corregimientos aumentó el total de recursos asignados de 2020 a 2021, asignándose \$20.963.942.472 más en el segundo año revisado.

De igual manera, el OPPCM identificó que no existe una correspondencia entre las comunas y corregimientos con mayor número de proyectos ejecutados y las comunas y corregimientos con mayor monto de recursos asignados por PP. Un ejemplo representativo de este caso es que C10 La Candelaria es el territorio con el mayor número de proyectos ejecutados, mientras que el territorio con mayores recursos asignados es C1 Popular en 2020. En 2021, el territorio con más proyectos ha sido C4 Aranjuez y el de mayores recursos sigue siendo C1 Popular. Es importante tener en cuenta en esta cuestión que el techo presupuestal de las comunas y corregimientos se asigna de acuerdo con el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida. Esto implica que, a mayor vulnerabilidad y necesidades básicas insatisfechas de la comuna o corregimiento, se asigna un techo presupuestal más alto.

- Con respecto a la distribución de proyectos entre las entidades descentralizadas y dependencias del nivel central vinculadas al PP en 2020 y 2021, en el primero de estos dos años se asignaron proyectos con recursos del PP a veinte (20) entidades, mientras que en 2021 se asignaron a veintiún (21) entidades.

En 2020, la dependencia con mayor número de proyectos ejecutados en el marco del PP fue la Secretaría de Inclusión Social, con un total de setenta (70) proyectos. En el 2021, esta misma Secretaría tiene la mayor cantidad de proyectos en ejecución, con un total de sesenta y uno (61) proyectos. Las dependencias con menor número de proyectos asignados en 2020 y en 2021 fueron, respectivamente, la Secretaría de las Mujeres con un (1) proyecto y el DAGRD y la Secretaría de la No Violencia, cada uno con un (1) proyecto.

El OPPCM identificó un cambio significativo entre 2020 y 2021 en la distribución de proyectos por entidades y dependencias de la Alcaldía de Medellín en relación con las medidas impartidas por el Decreto 901 de 2020 y los ejes temáticos sobre los que deben versar los proyectos priorizados y a ejecutar en 2021.

- Tanto en 2020 como en 2021 coinciden las entidades con mayor número de proyectos y recursos asignados en el marco del PP. La Secretaría de Inclusión Social es la dependencia con el mayor número de recursos asignados, a pesar de que en 2021 se le asignaron menos recursos que en 2020. Por su parte, las entidades y dependencias que menor número de proyectos son también las entidades que menos recursos ejecutan del PP. La Secretaría de las Mujeres es el caso en 2020 y en 2021 es la de la No Violencia.
- Los ejes temáticos sobre los que versan los proyectos impulsados por PP cobran relevancia en el ejercicio comparativo entre 2020 y 2021, puesto que con la llegada del COVID-19 y las consecuencias negativas del mismo, la



Administración Municipal promulgó el Decreto 901 de 2020, en el que se delimitan los ejes temáticos a los que se tienen que ligar los proyectos de PP con el propósito de apoyar la inversión social e impulsar la recuperación de los territorios de la ciudad frente a los efectos económicos, sociales y de salud derivados de la Declaratoria de Pandemia y de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por COVID-19. Antes de este Decreto, el Acuerdo 28 y el Decreto 0697, ambos de 2017, no realizaban una definición taxativa de los ejes temáticos sobre los que tenían que versar los proyectos ejecutados en el marco del PP.

El OPPCM concluye por esto que, respecto a los ejes temáticos del PP, se hace evidente un cambio significativo como consecuencia de la pandemia por COVID-19, alterando los criterios de priorización de los proyectos a ejecutar en 2021, en comparación con el 2020, cuando de acuerdo con la normatividad vigente no existía ninguna delimitación temática para priorizar o para que el DAP emitiera concepto de viabilidad a los proyectos en el marco del PP.

- El PP es un escenario de participación democrática que le posibilita a la ciudadanía planear el desarrollo en sus territorios. Esto se logra a través del cumplimiento efectivo de los principios de i) garantía del derecho a la participación, ii) participación universal, iii) transparencia del proceso, iv) flexibilidad, v) objetividad, vi) enfoque diferencial, vii) enfoque territorial, viii) legalidad y ix) corresponsabilidad.

El principio de garantía del derecho a la participación consiste en garantizar la participación ciudadana en las modalidades directa y representativa en las fases de planeación y priorización del PP. La manera en la que se ha implementado el PP en los últimos años permite evidenciar que se está trabajando en el respeto y cumplimiento del principio en cuestión. La convocatoria y participación de los ciudadanos en las jornadas de votación para la priorización de proyectos del PP es una muestra de esto. De igual manera, es destacable la participación activa y permanente de los diferentes órganos de participación ciudadana en Medellín, como los Comités



Comunitarios de Desarrollo Integral y las Juntas de Administración Local (JAL), que facilitan la comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración Municipal, la identificación de prioridades en los territorios y el trabajo articulado.

- El principio de enfoque territorial implica la necesidad de que el proceso de la planeación del desarrollo local y el PP estén transversalizados por la transparencia propia de las actuaciones públicas, por lo que se debe promover el control social. Asuntos esenciales de este principio son las herramientas que se ofrecen a la ciudadanía para acceder a la información pública de manera clara, accesible y transparente. Por esto cobra importancia el Subsistema de Seguimiento y Evaluación del PP, fuente de información consultada por el OPPCM para la construcción del presente informe.

El OPPCM considera que es necesario que se mantenga la información del Subsistema de Seguimiento y Evaluación completa, actualizada y uniforme entre las diferentes fuentes. Al momento de hacer la revisión presentada en este informe, se hallaron discordancias en la información, en ella misma o entre instrumentos. La información concerniente a la distribución y ejecución de recursos públicos debe ser accesible y comprensible para cualquier ciudadano que desee consultarla.

- El principio de enfoque territorial se refiere a la estimulación de la participación activa en los territorios urbanos y rurales para construir e implementar medidas acordes con las necesidades y fortalezas de los territorios. El OPPCM considera que en los últimos años se ha mantenido constante el cumplimiento de este principio. Muestra de esto es la manera en la que funciona el PP y las fases de planeación y priorización participativa. Los proyectos ejecutados en cada territorio responden a las necesidades e ideas de proyectos propuestas por la comunidad. Es importante mantener el reconocimiento de la institucionalidad local, los actores, escenarios y formas de ejercicio de poder en los territorios, apuntando a reconocer las particularidades de cada comuna y corregimiento, mientras a la vez



construyen respuestas institucionales capaces de atender las necesidades identificadas.

- El principio de corresponsabilidad hace referencia a la participación activa de la ciudadanía y las instituciones públicas y privadas en los ámbitos municipal, regional y local. La oferta institucional que se ofrece en el marco del PP es amplia, puesto que, por lo menos para el 2021, veintiún (21) entidades y dependencias de la Administración Municipal ejecutan proyectos de presupuesto participativo. Esto evidencia la responsabilidad compartida de satisfacer las necesidades de la ciudadanía y de sus territorios, atendidas de acuerdo con objeto social y misional de cada entidad y dependencia.

8. REFERENCIAS

Alcaldía de Medellín. (2017). Decreto 0697 de 2017. *Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín.*

Alcaldía de Medellín. (2018). *Balance Ruta Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo 2018.* <https://bit.ly/3jlHmRL>

Alcaldía de Medellín. (2019). *Balance Ruta Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo 2019.* <https://bit.ly/2VDY7zl>

Alcaldía de Medellín. (2020). Decreto 901 de 2020. *Por medio del cual se modifica temporalmente el Decreto 697 de 2017 "Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín".*

Alcaldía de Medellín. (2021a). *Programas de Ejecución de Plan de Desarrollo Local.* Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo. <https://bit.ly/3xgWnJK>

Alcaldía de Medellín. (2021b). *Elecciones ciudadanas Presupuesto Participativo 2021 -01 Resultados.* <https://bit.ly/3jrIMKQ>



Alcaldía de Medellín. (2021c). *Las votaciones para definir la priorización de proyectos del Presupuesto Participativo iniciarán el viernes 15 de enero a las 7:00 a. m.* Noticias. <https://bit.ly/3jEEiAw>

Alcaldía de Medellín. (s.f.a). *Sistema de Formación para la Participación Ciudadana.* Participación ciudadana. <https://bit.ly/3rRHKLv>

Alcaldía de Medellín. (s.f.b). *Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo.* <https://bit.ly/3yfvTbO>

Alcaldía de Medellín. (s.f.c). *Contenedores informativos. Informes de seguimiento a ejecución de proyectos.* <https://bit.ly/3jaNrlc>

Alcaldía de Medellín. (s.f.d). *Contenedores informativos. Informes de seguimiento a ejecución de proyectos.* <https://bit.ly/3gwEhho>

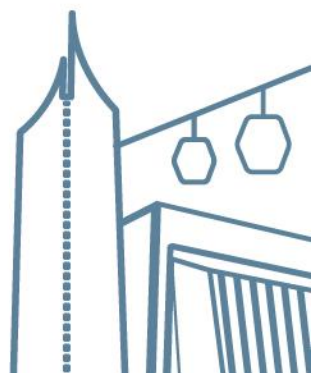
Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS FLACSO* (23), 157-180.

Concejo de Medellín. (1996). Acuerdo 043 de 1996. *Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín.*

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

Concejo de Medellín. (2017). Acuerdo 028 de 2017. *Por medio del cual se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el sistema municipal de planeación del Municipio de Medellín.*

Concejo de Medellín. (2020). Sesión Plenaria 171 *Socialización PA 031 Enfoque: JAL 1 a 16 y corregimientos.* 4 de noviembre de 2020. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=4E56v3GT4DQ>



Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012. *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.*

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.*

Conejero Paz, E. (s.f.). Valor público: Una aproximación conceptual. *3C Empresa*, 3(1), 30-41. Obtenido de <https://bit.ly/30tHozl>

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

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

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2001). *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas.* <https://bit.ly/3Ci3ZiX>

Secretaría de Participación Ciudadana y Departamento Administrativo de Planeación. (2017). *Balance Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo.* <https://bit.ly/37wO8lQ>

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y Herramientas Desde la Relación Entre Estado y Ciudadanía.* Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación.

Villareal Martínez, M. (2009). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Eduardo Guerra. Décimo Certamen de Ensayo Político,* 31-48 <https://bit.ly/3xofLVc>.



