

## **Ponencia: “Evaluación en Medellín: Los actores de la evaluación”**

**Autora: Diana Patricia Salinas Arango<sup>1</sup>**

**Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia - Medellín**

**La ponencia se presenta a la Mesa temática # 4 - Acción Colectiva en el desarrollo territorial, j- Rol de los diferentes actores en el desarrollo territorial**

### **Resumen:**

La *planeación* es inherente al hombre; es la necesidad racional de plasmar procesos sistemáticos que orienten su rumbo y que permitan, además, tener una mirada holística ante la vida, reconocer el pasado, comprender el presente y ser previsivos para el futuro. Ella es la razón de la participación, el empoderamiento, la democracia, la acción, la reflexión ordenada, crítica y propositiva alrededor de lo político como estructura indispensable para el orden social y como elemento inherente a la condición humana. De allí que las dinámicas que de ella deriva, sean expresión otorgadora de sentido y de pertenencia en las dimensiones del desarrollo.

La Evaluación en Medellín: *los actores de la evaluación*, da cuenta de la práctica evaluativa de la planeación del desarrollo en Medellín, del acontecer planificador y por ende del manejo evaluativo en la municipalidad, basándose en el nivel operativo del plan de desarrollo. Se analiza cómo operan cada uno de los actores de la evaluación, haciendo énfasis en el objeto, la metodología y los elementos tendenciales. De esta manera, muestra las apuestas, los alcances y las limitaciones de los actores en el período de 1995 a 2007 en la ciudad de Medellín. Al final se exponen algunas consideraciones para tener en cuenta en una práctica evaluativa mejorada de la planeación en Colombia.

### **Presentación:**

La ponencia que se presenta surge de la investigación “Evaluación integral a la planeación del desarrollo en Colombia. Caso Medellín, 1995-2007”<sup>2</sup>, realizada en

---

<sup>1</sup>Diana Patricia Salinas Arango. Profesional en Planeación y Desarrollo Social de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Medellín-Colombia, Profesora de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales; investigadora adscrita al grupo de investigación “Estudios sobre Desarrollo Local y Gestión Territorial” Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. diana.salinas@colmayor.edu.co. Teléfono oficina 00-57 4445611 ext. 130-128, celular 00-57 3012890505.

<sup>2</sup>El equipo de investigación: Liliana María Sánchez Mazo, Directora e investigadora principal. Diana Patricia Salinas Arango, Co-Investigadora. Jhaned Biviana Arango Puerta, Asistente de investigación.

alianza entre la Universidad de Antioquia y la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, con aval del Municipio de Medellín. Su abordaje se fundamenta en soportes de orden conceptual, normativo y en evidencia empírica, que dejan ver una orientación e institucionalización convencional de la práctica evaluativa a la planeación del desarrollo en Colombia, evidente en nociones básicas así como en la promulgación de entidades competentes, funciones, metodologías, temporalidades, orientaciones e implicaciones.

La práctica evaluativa se estudió en el marco de cuatro planes de desarrollo municipal, a partir de la documentación de acciones desplegadas por entes gubernamentales en ejercicio de su función pública como el Departamento Administrativo de Planeación, la Comisión Primera del Concejo de Medellín, la Contraloría General de Medellín y, de otros actores en ejercicio de su responsabilidad social como La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo y El Consejo Territorial de Planeación. La temporalidad de estudio de la práctica evaluativa a la planeación del desarrollo da cuenta de la revisión histórica de la experiencia así como de su actualidad y pertinencia.

A continuación los objetivos de la investigación, de los cuales esta ponencia hará referencia a los resultados obtenidos en el segundo objetivo específico.

### **Objetivo general**

Fundamentar conceptual y metodológicamente el seguimiento y la evaluación como sistema integral y efectivo para los procesos de planeación del desarrollo, a partir del caso Medellín, período 1995-2007, aplicable al escenario público colombiano.

### **Objetivos específicos**

1) Construir la fundamentación conceptual que oriente el seguimiento y la evaluación como sistema para la planeación del desarrollo, destacando su sentido integral y efectivo.

---

Sandra Yuliet Herrera Ramírez, Asistente de investigación. María del Pilar Foronda Barona, Joven investigadora/Pasante Trabajo Social. Sirley Omara Lozano Díaz, Auxiliar de investigación/Pasante Planeación y Desarrollo Social, Colegio Mayor de Antioquia. María Paulina Hoyos Noreña, Auxiliar de investigación/Practica investigativa Planeación y Desarrollo Social, Colegio Mayor de Antioquia. Alberto León Gutierrez, asesor tematico.

2) *Documentar el proceso evaluativo de los cuatro planes de desarrollo en Medellín, periodo 1995-2007, a partir de su sistematización centrada en aspectos normativos y operativos, destacando el accionar gubernamental, social, académico y gremial.*

3) Proponer orientaciones de política pública para el diseño de sistemas de seguimiento y evaluación integrales para la planeación del desarrollo, aplicables en Colombia

### **Metodología**

En general la investigación utilizó la modalidad investigativa de los estados del arte, sistematización de la práctica o de la experiencia y el estudio de caso para obtener la información requerida. A continuación el proceso de obtención de información para el logro del segundo objetivo específico.

**Elaboración de inventario:** Identificación de información documental según proyecto de investigación – planes de desarrollo, informes de gestión, balances generales y actas, se identificó información diferente a la señalada y se nombró como información complementaria.

**Elaboración de esquema de recolección de información:** Este instrumento permitió recoger de manera inteligente la información por categorías de análisis: concepción de la evaluación, contexto de la evaluación, metodologías e instrumentos utilizados para evaluar.

**Lectura, clasificación y transcripción textual de la información:** Se leyeron más de 200 textos entre información directa - planes de desarrollo, informes de gestión, balances generales, actas, e información complementaria como folletos, artículos, documentos de trabajo. Al mismo tiempo se clasificó la información según las categorías del esquema de recolección y se transcribió textualmente la información, señalando claramente bibliografía y paginación.

**Depuración de la información:** Los esquemas se dividieron por categorías de análisis, quedando tres sub-esquemas separadamente unos de otros pero clasificados por la misma fuente. Es decir, toda la información de contexto obtenida por toda la información recogida quedó en un solo esquema, así mismo con la información en la categoría de Concepto y Metodologías e instrumentos.

Los sub-esquemas de Concepto y Contexto permitieron obtener fácilmente información depurada para la organización de textos.

El sub-esquema de Metodologías e instrumentos, no fue fácil de depurar, tanto por el volumen mismo de información, como por la heterogeneidad de la misma. Se implementó la estrategia de matrices de clasificación por versiones, las cuales señalaban intencionalmente lo que se quería obtener de la información, ejemplo: Quien evalúa, que evalúa, como evalúa, cuando evalúa, con que evalúa.

**Elaboración de entrevistas:** Simultáneamente de la labor documental, se elaboraron entrevistas a servidores públicos, líderes, profesionales, que tenían alguna relación con el tema de indagación. Cada entrevista fue registrada en grabación de audio, luego transcrita y posteriormente clasificada en el esquema de información.

**Reuniones de socialización y elaboración de protocolos:** Obtenida la información y clasificada en esquemas y matrices, el equipo de investigación realizó una serie de reuniones en las que se socializó lo obtenido y en las que se avizoraban aspectos de análisis para tenerse en cuenta. De cada reunión se elaboró un protocolo.

**Elaboración de pre-textos:** Los sub-esquemas de información documental, esquemas de entrevistas, y protocolos, fueron el insumo para la elaboración de pre-textos revisados y depurados en varias versiones.

**Elaboración capitular para el informe técnico:** Los pre-textos permitieron validar la información relevante para ser parte del análisis capitular. Se clasificaron como títulos dentro del capítulo de la práctica evaluativa; señalando contexto de la práctica evaluativa en Medellín, descripción de cada uno de los actores estudiados haciendo énfasis en los rasgos operativos de la evaluación, que cada uno de ellos ejerció en un momento dado del periodo en estudio.

**Análisis:** Después de la descripción de la práctica evaluativa, se elaboraron apartes en los que se indican aspectos tendenciales, relevantes y repetitivos para ser analizados. Ejemplo de ello son los límites y avances de la evaluación en la ciudad, asuntos que fueron hallados de manera permanente en la fase documental y de entrevistas.

## **Resultados y Conclusiones:**

### **Algunas consideraciones frente al contexto**

Durante el período en estudio 1995-2007, la evaluación a la planeación del desarrollo, estuvo permeada por diversas dinámicas que hoy proporcionan elementos para reconocer, orientar, ubicar y ajustar el proceso de planeación y por ende el de evaluación en la ciudad de Medellín. Este contexto contiene, dificultades que de periodo a periodo aún no han sido mejoradas, al mismo tiempo, avances frente a la importancia de la práctica evaluativa a la planeación en la ciudad.

Es claro que la evaluación a la planeación del desarrollo se ha asumido desde la intencionalidad normativa desde el enfoque de la gestión pública, atribuida a la estructura gubernamental del Estado como orientadora de la asignación de recursos, vía medición de eficiencia y eficacia. También es evidente que los planes de desarrollo fueron evaluados como instrumentos de gestión y no como proceso de planeación. En este panorama, los planes de desarrollo intencionaron temas como seguridad, convivencia ciudadana, educación, trabajo, competitividad, proyección internacional, y desarrollo humano. Asuntos de vital importancia para la planeación, y en correspondencia a la evaluación misma que debe valorar, estimar, comparar, medir, controlar, monitorear, vigilar todo lo que corresponde a que la materialización de estos asuntos en la ciudad sea posible.

Es importante destacar que los actores de la evaluación, objeto de estudio de la investigación, han hecho esfuerzos para mostrar avances, pero aún falta reflexión y análisis en los temas que son de constante atención, como los ya señalados. La práctica evaluativa muestra claramente la necesidad de articular el trabajo tanto de las estructuras gubernamentales del Estado encargadas de realizar la evaluación administrativa, fiscal y política con los actores que bajo la responsabilidad social asumen sus derechos y deberes de ser veedores y controladores del cumplimiento de lo trazado en los planes de desarrollo; lo cual no quiere decir que no se ha avanzado en sus relaciones, pero es evidente que aún prevalece la orientación e interés evaluativo individual frente a la forma operativa, lo que muestra la falta de un avance significativo en el proceso de evaluación a la planeación, puesto que esta se sigue quedando en evaluar la ejecución física y financiera del plan de desarrollo.

Las 3 funciones públicas –Administrativa, Fiscal y Política- y la responsabilidad social, tienen suficiente base normativa para cumplir con su *deber ser* en materia de evaluación a la planeación del desarrollo. Más ninguno de ellos en particular, ni todos considerados en conjunto, tienen normativamente asignada la función de efectuar seguimiento ni evaluación al proceso de planeación del desarrollo; el énfasis está orientado a la forma operativa: el plan de desarrollo.

Esta falta de concebir y aplicar la evaluación como un proceso integral, ha mostrado la carencia de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación, apoyados en indicadores que imposibilitan dar cuenta del proceso de planeación en términos de productos, resultados, efectos e impactos. Además, se ha pensado separadamente en la planeación y la evaluación como procesos distintos, no incluyente uno de otro.

Las condiciones para evaluar son fundamentales desde el orden físico, tecnológico y humano, condiciones que no han sido superadas mostrándose en todo este periodo como el efecto de la falta de claridad en la norma de especificar que la evaluación es un proceso integral de aprendizaje constante, en el cual no se debe pensar puntualmente si es antes o posterior al plan, sino, implementar la evaluación constantemente en el antes (programa de gobierno), inicio (aprobación del plan de desarrollo), durante (Ejecución del plan de desarrollo) y posterior a la finalización del periodo gubernamental (impactos en el periodo siguiente).

### **Los actores de la evaluación desde el ejercicio de la función pública y la responsabilidad social**

De acuerdo con los preceptos normativos constitucionales y su despliegue legislativo a nivel nacional y territorial, existen organismos de diverso carácter encargados de seguir y evaluar el plan de desarrollo, como se ha señalado, unos en ejercicio de la función pública y, otros, en el ejercicio de la responsabilidad social.

Al Departamento Administrativo de Planeación en ejercicio de su función pública, le corresponde evaluar la gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión municipal, estableciendo e implementando metodologías, procedimientos y mecanismos para su elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, con una visión prospectiva y en armonía con los planes de desarrollo nacional,

departamental y metropolitano. Este actor gubernamental aplicó lo trazado por la normatividad en cuanto a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo referidos a los períodos 1995-1997, 1998-2000, 2001-2003 y 2004-2007, así, su accionar evaluativo estuvo centrado en la determinación del avance físico y financiero de las metas propuestas en cada plan de desarrollo, medidas por planes de acción y planes operativos anuales de inversión, lo cual se evidencia en los informes de gestión presentados al final de cada período gubernamental. Se destaca que actualmente se implementa el presupuesto participativo, la metodología de presupuesto por resultados, se analiza el desempeño municipal, se aplica la encuesta de calidad de vida, la metodología de diagnóstico integral de ciudad-DICE y se crea el sistema de información territorial-SITE. Se modifica la forma de presentar informes de gestión, adoptando la denominación de rendición pública de cuentas, presentado anualmente.

La Contraloría General de Medellín en ejercicio de su función pública, le corresponde la vigilancia del control fiscal con énfasis en los aspectos financieros y de resultados de la administración pública, por tanto debe medir la efectividad en el uso de los recursos públicos del Municipio de Medellín y sus Entidades Descentralizadas, a través de los principios de eficiencia, eficacia, equidad, economía y valoración de costo ambientales. De acuerdo con su práctica evaluativa, ha ejercido control posterior y selectivo, haciendo mayor énfasis en la ejecución presupuestal y financiera de la Administración Municipal y, en el cumplimiento de las metas trazadas de acuerdo a las líneas y/o objetivos estratégicos del plan de desarrollo de cada período gubernamental. Lo anterior es registrado en informes que dan cuenta de lo fiscal y financiero, la valoración al plan de desarrollo de los períodos referenciados y la gestión ambiental municipal. Se destacan algunas prácticas de seguimiento y evaluación a la planeación del desarrollo, articuladas con los actores que ejercen la función pública, tales como la implementación de la Matriz de Desempeño Municipal, así como con los actores que ejercen la responsabilidad social, vista desde la estrategia de capacitación ciudadana, y el interés por ser un actor participe de los procesos que desarrollan diferentes actores sociales de la ciudad.

La Comisión Primera del Concejo Municipal en ejercicio de su función pública realiza el control político al plan, implicando el estudio del proyecto plan de desarrollo en la

fase de formulación y del informe anual de la ejecución del plan presentado por el Alcalde, más los informes emitidos por la Contraloría General de Medellín. Para el cumplimiento de esta función, la Comisión cuenta con el apoyo del Consejo Territorial de Planeación y las Veedurías Cívicas, en este caso, la VCPDM. El seguimiento y la evaluación al plan, es registrado en actas de plenarios y discusiones realizadas en el transcurso del período gubernamental; se destaca la implementación en el período actual del Observatorio de Políticas Públicas como un instrumento que permite, contar con información actualizada sobre las variables de desarrollo en la ciudad.

El Consejo Territorial de Planeación en ejercicio de su responsabilidad social, le corresponde presentar recomendaciones a la Administración Municipal para efectos de ajustar el proyecto de plan de desarrollo, las cuales deben ser estudiadas con el fin de ser incluidas, en la medida de lo posible. Aunque este actor social no actúa como organismo de carácter decisorio, se constituye en cuerpo consultivo y foro para la discusión del plan. Se destaca el papel dado al Consejo Territorial de Planeación desde la actualización del Sistema Municipal de Planeación y la implementación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo -Acuerdo 43 de 1996, con ajuste en 2007-, que convoca y promueve nuevas prácticas de participación de la ciudadanía, de las organizaciones sociales y comunitarias en el proceso de seguimiento, control y evaluación de resultados de la gestión pública, los cuales permiten crear acciones evaluativas como estrategias para mejorar la planeación.

Por último, la evaluación de la planeación del desarrollo como responsabilidad social desde la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, se encuentra encaminada a hacer seguimiento al plan, observar su proceso de formulación, ejecución y presentar públicamente los resultados así como las recomendaciones para su adecuado cumplimiento. Su fin primordial es aportar al proceso de modernización del Estado, buscando, ante todo, mejorar los resultados de la gestión pública a partir de un mayor acercamiento y participación de los ciudadanos en el control y seguimiento de las políticas, programas y recursos de la administración pública. Este ejercicio reposa en los balances generales al plan de desarrollo; además de estudios, pronunciamientos públicos, mesas de trabajo, diálogos públicos y consultas ciudadanas, realizados y presentados en cada período gubernamental. Se destaca las propuestas que realizan

frente a un sistema de indicadores de calidad de vida y de gestión, así como la propuesta de política de control a la gestión pública, en el periodo 2004-2007 y, el balance que consolida su evaluación entre 1995 y 2007.

La práctica evaluativa desde la función pública por el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, la Contraloría General de Medellín y la Comisión Primera del Concejo Municipal, al igual que los actores en el ejercicio de la responsabilidad social desde el Consejo Territorial de Planeación y la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo, han puesto el énfasis en la perspectiva operativa de la planeación, es decir, el plan de desarrollo y no propiamente en el proceso de la planeación con todas sus fases. Se puede decir que cumplen la tarea puntualmente exigida desde la normatividad, dejando un poco desdibujado el papel de la evaluación como mecanismo de aprendizaje en todo el proceso de la planeación. Tal y como se ha señalado, cada uno de los actores, presentan mecanismos y metodologías que permite hacer su labor evaluativa, quedando pendiente la estandarización de criterios conceptuales y operativos para adelantar una evaluación integral al proceso de planeación en la ciudad, es decir, cada actor responsable de su función, pero en consonancia con la función del otro, conociendo y articulando las metodologías e instrumentos propios y aplicándolos en su labor propiamente.

Según la evidencia, y afirmando que el problema hallado vía investigación social, se encuentra en la evaluación al plan de desarrollo y no al proceso de planeación, se podría advertir que es necesario la creación e implementación de unidades administrativas y operativas que además de producir, capturar y procesar información, analicen y divulguen públicamente la información necesaria y suficiente para llevar a cabo auténticos procesos de evaluación, donde además de fortalecer la cultura de la planeación, se pueda establecer progresivamente la efectividad en los temas asociados con el desarrollo del territorio.

Tabla 1. Contenidos orientadores de la evaluación a los planes de desarrollo de Medellín, período 1995-2007

<b>Actor</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Énfasis de la evaluación</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Mecanismos de divulgación</b>
Departamento Administrativo de Planeación Municipal	Administrativa	Avance físico y financiero de las metas propuestas en cada plan de desarrollo	Planes de acción Plan Operativo Anual de Inversiones-POAI	Informes de gestión
Contraloría General de Medellín	Fiscal	Ejecución presupuestal y financiera Cumplimiento de las metas trazadas de acuerdo a las líneas y/o objetivos estratégicos del plan de desarrollo	Planes de acción Plan Operativo Anual de Inversiones-POAI Matriz de Desempeño Institucional-MDI	Informe fiscal y financiero Informe evaluación plan de desarrollo Informe estado de los recursos naturales
Comisión Primera - Concejo Municipal	Política	Consistencia y pertinencia del proyecto del plan de desarrollo Debates y discusiones sobre presupuesto y análisis del POAI	Discusiones y debates Proyecto plan de desarrollo, Plan de desarrollo aprobado Informes y pronunciamientos de actores gubernamentales	Actas de las plenarias Debates públicos

			y sociales	
Consejo Territorial de Planeación	Mixta	Recomendaciones y ajustes del proyecto del plan de desarrollo	Programa de gobierno Proyecto plan de desarrollo Informes de actores sociales	Concepto proyecto plan de desarrollo
Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo	Social	Control y seguimiento de las políticas y recursos de la Administración Pública	Foros temáticos Mesas de trabajo Estudios e investigaciones Encuestas	Pronunciamientos Comunicados públicos Balances generales

*Fuente:* elaboración propia de la investigación, a partir de documentación de práctica evaluativa a la planeación del desarrollo en el Municipio de Medellín, periodo 1995-2007

### **La evaluación: orientación y objeto**

La evaluación a la planeación del desarrollo se ha implementado desde el enfoque de la gestión pública orientada a resultados, asumida como requerimiento contextual de orden político, que busca la promoción de una gestión estratégica, conducente a la definición de contenidos soportados en indicadores que posibiliten evaluar políticas gubernamentales trazadas en planes, programas y proyectos de desarrollo. La evaluación de la gestión pública relaciona directamente los resultados logrados por el ente gubernamental en términos de eficiencia y eficacia, entendiendo la eficiencia como los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios, con el uso de los insumos disponibles y la capacidad administrativa instalada y, la eficacia, como la garantía de que esos resultados obtenidos contribuyen al logro de los objetivos y metas propuestas en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Por esta razón, la práctica evaluativa en el ámbito gubernamental ha estado orientada como herramienta de mejoramiento de su gestión, buscando determinar por esta vía, su funcionamiento y la consecución de resultados.

Bajo este marco, se ha entendido y practicado la evaluación a los planes de desarrollo en el Municipio de Medellín, pues ha sido la determinación de los niveles de eficiencia y eficacia lo que ha privilegiado la utilización de criterios de análisis de costo-beneficio, rentabilidad y funcionalidad en las intervenciones estatales con el objeto de controlar y asegurar las políticas, planes, programas y proyectos, trazados en cada uno de los periodos gubernamentales en estudio y, por ende, el logro de los resultados propuestos.

Tal orientación, ha incidido en la evaluación parcial y fragmentada del proceso de planeación, conduciendo a la valoración de su perspectiva operativa, el plan de desarrollo, al interior del cual se le da mayor importancia a la ejecución presupuestal en términos del cumplimiento de metas trazadas, de acuerdo con las líneas y/o objetivos estratégicos de cada período gubernamental. En tal sentido, es evidente la falta de sistemas adecuados de seguimiento y evaluación, apoyados en indicadores de gestión, logro e impacto, que posibiliten dar cuenta de la planeación como un proceso, social,

político, estratégico y temporal<sup>3</sup>, en donde la evaluación actúe como proceso integral de aprendizaje, es decir, en donde se aprenda de los errores y no se vuelvan a repetir.

Esta situación le resta importancia al proceso evaluativo de la planeación del desarrollo, el cual es de gran significado para el fortalecimiento de la cultura de la planeación en la ciudad, en aras de establecer su real impacto en el mejoramiento de condiciones de vida para los habitantes del Municipio de Medellín.

### **Frente a las metodologías, instrumentos y estrategias**

Debido a la falta de claridades conceptuales y operativas frente al proceso de evaluación a la planeación del desarrollo y una clara voluntad política que los integre, se evidencia la inexistencia de componentes operativos claros que sustenten un claro, riguroso y asertivo sistema de evaluación a la planeación. Ello ha conllevado al uso indiscriminado de instrumentos, herramientas y estrategias carentes de articulación y sentido por parte de los actores de la evaluación. Asimismo, continúa pendiente la pregunta sobre cómo medir el proceso de planeación, pues la falta de rigor técnico en la formulación de metas claras y realizables, es acompañada por la carencia de indicadores de todo tipo -acceso, resultado, gestión, impacto- que permitan establecer contribución de la planeación en el desarrollo del territorio. Estas debilidades son reforzadas por la falta de sistemas de información y de evaluación que permitan disponer de insumos necesarios para el diseño e implementación de metodologías acordes con las múltiples variables del desarrollo.

Así mismo, la ausencia de un sistema de información ha conllevado a que haya dispersión e inexistencia de información estadística e histórica que permita la valoración real de metas y/o objetivos propuestos. Esto unido a la ausencia de líneas base para la elaboración de diagnósticos territoriales, la dispersión de fuentes y la falta de sistematicidad, disponibilidad, flujo y socialización de información, no permite, de un lado, confrontar realmente lo planeado con lo ejecutado, y por otro, la articulación y retroalimentación de las acciones evaluativas desarrolladas por los diferentes actores del proceso de planeación y, por ende, su evaluación.

---

<sup>3</sup> Gutiérrez, Alberto León y Sánchez, Liliana María. Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea. UdeA. 2009.

Las estrategias, instrumentos y mecanismos operativos utilizados por los actores de la evaluación, especialmente en los últimos hacen evidente la necesidad de comprometer y unir, con mayor ahínco, voluntades políticas y sociales, capaces de direccionar el proceso de evaluación a la planeación del desarrollo, dotándolo de intenciones y recursos expeditos para su realización, como de acciones participativas, que de modo corresponsable contribuyan en que así sea.

### **Relación entre actores**

De acuerdo con la evidencia de la práctica evaluativa ejercida por actores en ejercicio de su función pública y responsabilidad social, se puede hablar de una relación de tipo comunicacional con énfasis en lo informativo, lo consultivo y lo constructivo. Esta interacción hace hincapié en *lo informativo* suministrando y recepcionando información, la cual es de carácter público, propio para validar cualquier estudio y acción que se haga. En el caso del Departamento Administrativo de Planeación como principal responsable de la elaboración y entrega de información, este actor debe proveer la mayor parte de información a los demás actores de la evaluación; así mismo, el DAPM<sup>4</sup> solicita de los demás actores información que debe ser tomada en cuenta en la fase de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo. Del mismo modo, se encuentra en la práctica evaluativa que todos los actores están en este nivel de relación, es decir, a todos les corresponde la solicitud de información para el sustento de sus estudios, informes y pronunciamientos.

En el énfasis de *lo consultivo*, es evidente la necesidad de desarrollar consultas y asesorías entre los actores para mejorar la evaluación propia de estos, evidenciándose de esta manera, que se trasciende el nivel informativo. Ejemplo de ello es el DAPM con la Contraloría General de Medellín al solicitar acompañamiento en la implementación de instrumentos operativos que permitan articular la manera como cada uno de ellos realiza seguimiento a la ejecución física y financiera del plan de desarrollo. Así mismo, se denota en otros actores Comisión Primera del Concejo Municipal, Consejo Territorial de Planeación y Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo, las consultas previas a la realización y presentación de sus informes.

---

<sup>4</sup> Sigla del Departamento Administrativo de Planeación

Por último, la relación de tipo *constructivo* se observa en la manera como se generan estrategias y mecanismos para mejorar el proceso de evaluación a la gestión pública, al mismo tiempo en la elaboración de propuestas conjuntas frente al seguimiento y evaluación al plan de desarrollo. Es una relación que propicia espacios de socialización de informes, estudios, propuestas; trasciende tanto lo informativo como lo consultivo para dar paso a la integración por medio del dialogo público y abierto entre los actores de la evaluación. Se destaca el caso actual de la Comisión primera del Concejo Municipal, el cual posibilita dialogo y reflexión de los temas de ciudad y la Veeduría Ciudadana al Plan de desarrollo en la socialización de sus pronunciamientos públicos con temas de interés en general, por medio no sólo de presentaciones físicas, sino también el uso de herramientas tecnológicas que le permiten llegar a mucha más población de la ciudad.

De acuerdo con la categorización de la comunicación entre actores, las dos primeras - informativa, consultiva- tienen más injerencia en los tres primeros periodos analizados, 1995 a 2003 y el tipo de relación constructiva aparece con más fuerza en el periodo 2004-2007, y en el período actual.

- En la formulación del plan de desarrollo, el Departamento Administrativo de Planeación se articula con la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo y el Consejo Territorial de Planeación, mediante escenarios como consejos consultivos, mesas de trabajo y foros. El DAPM genera insumos para el debate de aprobación del plan de desarrollo emitidos en la Comisión Primera del Concejo Municipal y debe responder a las solicitudes de la Contraloría General de Medellín.
- El Concejo de Medellín, al ser el encargado de generar el acuerdo de aprobación del plan de desarrollo, retoma los conceptos emitidos por la Contraloría General de Medellín (especialmente en los últimos períodos), así como los del Consejo Territorial de Planeación, que participan en esta fase del plan. Aunque la VCPDM ha estado presente en las discusiones de los planes de desarrollo desde 1995, es en los últimos periodos gubernamentales que se ha invitado formalmente a la Veeduría a participar con sus pronunciamientos públicos y balances generales al plan de desarrollo. También, el Concejo de Medellín sirve de espacio no sólo para las

discusiones y debates frente al cumplimiento de los programas y proyectos del plan de desarrollo, sino que también sirve de escenario para la socialización de las rendiciones de cuentas de la Contraloría General de Medellín y de la Administración Municipal.

- Los informes realizados por la Contraloría General de Medellín sobre el control fiscal, son retomados por los demás actores de la evaluación al plan de desarrollo. En este sentido, tanto el Consejo Territorial de Planeación como la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo, retoman los conceptos, estudios y pronunciamientos fiscales para poder realizar sus informes. Además es de destacar que en los últimos períodos, este órgano de control fiscal se ha retroalimentado constantemente de la información provista por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, ya que ambos utilizan la matriz de desarrollo institucional como herramienta para medir el cumplimiento de lo planeado.
- Si bien el concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación es público, lo es también la decisión de cada uno de los otros actores de retomar sus recomendaciones. Esta instancia de planeación se retroalimenta de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo en discusiones sobre los temas de ciudad, al igual que con otros actores de la evaluación, como los informes de la Contraloría General de Medellín.
- La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín retoma la información que le es suministrada por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Contraloría General de Medellín, con el fin de observar cómo va la ejecución del plan. La Veeduría al agremiar actores sociales, entre otros, es cercano al Consejo Territorial de Planeación, de este modo puede retroalimentar sus evaluaciones, en algunas ocasiones. En los últimos periodos gubernamentales, la Veeduría ha sido invitada a compartir sus conceptos en los espacios generados por el Concejo de Medellín.

Las relaciones constituidas en estos actores, remiten a lo promulgado en la normatividad acerca del cumplimiento diferenciado de funciones llevadas a cabo en el proceso de evaluación a los planes de desarrollo. El análisis de la evidencia muestra que la relación de orden comunicativo no tiene tanta fuerza, es por temporadas o por intereses puntuales, esto lleva a afirmar que la evaluación no se concibe como proceso sino, como fase puntual que se implementa en los niveles operativos de la planeación –planes, programas y proyectos- aun se encuentra lejana la perspectiva de una relación articulada y sinérgica entre los diversos actores; más bien se observa la falta de comunicación lineal y reconocimiento entre las funciones evaluativas desempeñadas, además, del cruce de dinámicas metodológicas que llevan a la superposición de funciones, en unos casos, generando competencia y conflicto en la interacción.

### **Hacia una evaluación integral de la planeación: acciones de mejoramiento**

La evidencia de la práctica evaluativa en Medellín muestra sin duda, la necesidad de evaluar integralmente el proceso de planeación, no únicamente el nivel operativo –plan de desarrollo- puesto que el propósito de evaluar en tono renovado se centra en la orientación, valoración y medición, que provee el aprendizaje necesario para aportar a los contenidos del desarrollo puestos en el territorio, en este caso de la ciudad de Medellín. A continuación, algunas consideraciones:

- La construcción social y política de la planeación y su evaluación, donde la articulación y sinergia de diversos esfuerzos sociales, gubernamentales, académicos y gremiales garanticen condiciones y actuaciones pertinentes y efectivas, mediante la fundamentación compartida de mayores niveles de democracia, legitimidad y gobernabilidad, donde se posibiliten escenarios, actores y prácticas que justifiquen la evaluación como un proceso integral de aprendizaje.
- La promoción y defensa de reformas profundas a la Ley 152 de 1994 para que la evaluación a la planeación tenga opciones de aplicación práctica, no sólo a la luz de los marcajes temporales de cada período gubernamental sino en el énfasis de la evaluación, más allá del instrumento (plan de desarrollo), sino realmente todo el proceso de planeación, favoreciendo la implementación de estrategias e

instrumentos diferenciales y articuladores en los actores de la evaluación a la planeación.

- La evolución de sistemas de seguimiento y evaluación asertivos, sólidos, rigurosos, completos, útiles, comparables y confiables para la evaluación del desempeño de la planeación y de las entidades públicas, como también la posibilidad del ajuste permanente.
- La constante formación y actualización en criterios teóricos y metodológicos no sólo para servidores públicos, sino también para actores gremiales, académicos y sociales, interesados con la responsabilidad de ejercer la evaluación a la planeación.
- La implementación de todo tipo de indicadores que lleve a mejorar la evaluación de la planeación del desarrollo; organizados en el antes, inicio, durante y después del proceso mismo de planeación, tales como: de gestión, proceso, producto, resultados e impacto.
- La continuidad del avance significativo visibilizado en el actual plan de desarrollo 2008-2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva”, visto en el incrementado del número de indicadores y su aplicación en programas y proyectos resultantes de diagnósticos más completos.
- Contar con voluntad política, herramientas y condiciones que permitan evaluar la planeación como un proceso integral, trascendiendo la perspectiva convencional que responde a la norma hacia una perspectiva renovada proyectada como proceso de aprendizaje.

### **Bibliografía**

Aguilar M. y Ander Egg E. (1994), *Evaluación de servicios y programas sociales*, Buenos Aires, Lumen, p. 5.

Banon R. (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos, pp. XXI.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, (1995), *Gestión pública orientada a resultados*, documento CONPES 2790 Vicepresidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, p. 2.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, (2005), *Gestión pública local*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, p. 9. 33

Colombia, Departamento Nacional de Planeación, (1992), *Control y evaluación de la gestión pública: Los desafíos de la nueva constitución*” Santafé de Bogotá, Servigraphic, p. 314.

Gutiérrez A y Sánchez, L. (2009), *La planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, p. 37.

Malaver F. et al (1999 diciembre). La reforma del Estado y la evaluación de la gestión pública, *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales*, Santafé de Bogotá, núm. 14 de julio, p. 57.

Mezones F. (2007), El control en los programas sociales: una mirada de conjunto, en: Juan Carlos Cortázar, ed., *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 202.

Pichardo A. (1997), *Planificación y programación social: Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Lumen Hvmanitas, p. 30.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, (2009), Planificación, seguimiento y evaluación de los resultados del desarrollo, en: *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados del desarrollo*, New York, p. 8.

Quintero V. (1998), *Evaluación de proyectos sociales: construcción de indicadores*, 3ª ed., Santiago de Cali, Fundación FES, p. 100.

Solarte L. (2003 ene-jun), La evaluación social en el estado liberal, *Ad-Minister*, Medellín, num. 02.

Velásquez F., (1997), Seguimiento y evaluación de la gestión pública de las ciudades, *Planeación y Desarrollo*, Santafé de Bogotá, vol. 28, núm. 4, octubre diciembre, p. 17.