

Observación de la Planeación Participativa Municipal

Informe Final

Presentado por:

Corporación para el Control Social -CONTRIAL

John Sudarsky, Presidente

Diana Marcela García D., Directora Ejecutiva

Bogotá D.C, enero de 2017

Agradecimientos

Este proyecto de “Observación de la Planeación Participativa Municipal” tiene el propósito de establecer una línea de base sobre cómo se desenvuelve el proceso de Planeación Participativa Municipal en los municipios con alta o muy alta incidencia del conflicto armado.

Nuestro especial agradecimiento al Doctor Rafael Pardo, Alto Consejero para el Post Conflicto por identificar la necesidad de la realización de éste proyecto y por su apoyo a lo largo del desarrollo del mismo.

También agradecemos al Programa Colombia Transforma de USAID y a las instituciones y organizaciones: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El servicio nacional de aprendizaje (SENA), Red Nacional de Programas de Desarrollo y Paz (RED PRODEPAZ), y al Programa de Apoyo a la construcción de paz en Colombia (ProPaz) de Cooperación alemana (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (GIZ) porque sin su apoyo éste proyecto no hubiera sido posible.

Tabla de contenido

	Página
I. Introducción -----	1
II. Objetivos -----	3
III. Metodología -----	3
3.1. La muestra -----	3
3.2. Cuestionario de observación -----	3
3.3. La base de datos -----	5
3.4. El procesamiento de los datos-----	6
IV. Análisis descriptivos -----	7
4.1. Estadísticos descriptivos de las variables e ítems -----	7
4.2. Promedios de las variables por municipio-----	9
V. Análisis estadísticos -----	10
5.1. Análisis factorial -----	10
5.2. Análisis de regresión lineal -----	13
5.2.1.Ítems Críticos de la Planeación Participativa -----	13
5.2.2. La exploración de la Evaluación General de la Planeación Participativa (racionalidad, legitimidad y gobernabilidad) como variable dependiente -----	14
5.3. La relación entre etapas y sus ítems con las demás etapas -----	15
5.4. Análisis de regresión 6 factores / Planeación Participativa PlanPart -----	15
5.5. Impacto de las variables exógenas -----	16
5.5.1. Análisis de correlación variables exógenas, etapas y evaluación general de la planeación participativa (EvalGen) -----	17
5.5.2. Análisis de correlación factores con exógenas -----	18
5.5.3. Análisis de regresión exógenas con factores -----	18
VI. Los factores de planeación participativa -----	20
6.1. Factor 1: Proceso a cargo de Alcalde y Concejo-----	21
6.2. Factor 2: Proceso a cargo de CPM -----	21
6.3. Factor 3: Cuantificación y Priorización -----	22
6.4. Factor 4: Evaluación General de la planeación participativa -----	23
6.5. Los factores 5 y 6: La conformación del CMP -----	25
6.5.1. Organizaciones voluntarias que conforman el CPM -----	25
6.5.2. La base de datos de las organizaciones que conforman el CPM -----	30
VII. Las intervenciones (análisis de los ítems P26, P27 y P28) -----	32
VIII. Análisis de Clústeres -----	41
8.1. El ordenamiento de los clústeres -----	42
IX. Discusión, Conclusiones y Recomendaciones -----	44
Referencias	

I. Introducción

Si bien el tema de la participación ciudadana se ha convertido en un objetivo normativamente importante desde la Constitución del 91¹, a nivel real su práctica efectiva ha estado por debajo de las expectativas; en particular el mecanismo más fuertemente definido en ella: la Planeación Participativa². Con la intención de fortalecerla y remover muchos obstáculos jurídicos se expidió la ley 1757 del 2015. Se espera que esta ayude al crecimiento y utilización de los mecanismos de participación, aunque en su formulación se excluyó el rediseño jurídico de la Planeación Participativa que requiere una revisión de la Ley orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994).

Por otro lado, los Acuerdos de la Habana entre el gobierno colombiano y las Farc tienen una concepción donde la participación ciudadana es un eje central en su desarrollo. Esta participación tiene un mapa amplio y complejo³ que incluye como tarea obligada la revisión de la Ley de Planeación. En los acuerdos se definen múltiples instancias y ocasiones donde se debe convocar participativamente a la ciudadanía y la sociedad civil, ya sea local, municipal o departamental para definir objetivos, priorizarlos y validar las decisiones que se tomen con la sociedad. Si bien estos temas son importantes, evidentemente en los municipios de alto conflicto⁴, donde se debe materializar la Paz, se requiere tener algún conocimiento de qué existe en ellos tanto en términos de sociedad civil como en la utilización de los mecanismos de participación. Igualmente se requiere entender cómo llegar con insumos de capacitación e intervención para movilizar la sociedad civil y hacer su participación efectiva, ya que muy a menudo los debates se hacen más normativamente, es decir “lo que debe ser” sin tener en cuenta lo que efectivamente sucede. Con estos propósitos y de establecer una línea de base sobre cómo se desenvuelve el proceso de Planeación Participativa Municipal (el Cómo más que el Qué) en los municipios en alta o muy alta incidencia del conflicto, se desarrolló este proyecto para la Alta Consejería para Posconflicto.

La instancia de la Planeación Participativa Municipal, donde se consulta por medio del Consejo de Planeación Municipal (CPM), es el **Momento Crítico** para ver en acción la sociedad civil local en su interacción con el entrante gobierno municipal, en la figura de su recién elegido alcalde, y las autoridades políticas en el Concejo Municipal. Como producto de este proceso el alcalde entrante presenta su propuesta de Plan cuatrienal de desarrollo al CPM, el cual, por lo menos normativamente tiene que cambiar en un 50% sus miembros de los que componían el anterior CPM, movilizar la ciudadanía y sociedad civil municipal para, a través de muy diversas metodologías priorizar programas y proyectos,⁵ y presentar al alcalde su “concepto.” Este a su vez toma tal concepto en consideración para ajustar el Plan de Desarrollo al Concejo Municipal, el cual finalmente lo aprueba. Todo esto se produce en un tiempo supremamente apretado (entre 29 de febrero y el 31 de mayo), definido normativamente, especialmente cuando la administración municipal se está estrenando en ella. Por ello la función de la Sociedad Civil organizada es tan importante, pues puede servir de nivel de redundancia y memoria para no caer en Fracasomanía (Hirschman, 1975), en que cada administración borre lo que se venía haciendo y comience desde cero cada vez, dejando de “Construir sobre lo Construido”. La Fracasomanía viene a su vez determinada por el clientelismo que penetra la organización del Estado, determinado a sus vez por la falta de Acontabilidad de los elegidos en el

¹ Los mecanismos de participación deben ser vistos como parte de la “Tercera Ola de la Democracia” (Avritzer, 2002) donde se busca institucionalizar la movilización ciudadana para evitar que tal movilización arrase con el Estado (primera ola, Republica de Weimar) o como consecuencia de lo anterior, la ciudadanía se desmovilizó y la participación ciudadana se redujo solo al voto (segunda ola).

² Véase los resultados de la Tercera medición del Capital Social en mecanismos de participación y especial planeación participativa. (Hurtado, García y Copete, 2013).

³ Mapa de participación, Alto Comisionado para la Paz .

⁴ Documento de DNP donde se plantea la clasificación y los priorizados.

⁵ Es un tema sujeto de la investigación si esto permite realmente que la ciudadanía priorice específicamente qué es lo que se debe hacer y pueda luego ejercer control social (veedurías) sobre lo que se haga y además se pueda profundizar por medio de los Presupuestos Participativos anuales, si el alcalde decide realizarlos.

legislativo, que son elegidos sin que los ciudadanos sepan por quien está votando ni los elegidos a quién representan, distinto a sus personales clientelas⁶.

El estudio del fenómeno de la Planeación Participativa en las zonas de alto conflicto tiene sus propios problemas ya que esta sobredeterminado por las relaciones Centro-Periferia tanto a nivel político como estatal, con intervenciones intermitentes de diferentes agencias, con falta de continuidad, en el mejor de los casos dirigidas a instalar permanentemente en el municipio habilidades que se requieren para su desarrollo sostenido. Dada la dispersión geográfica de estos municipios, la alternativa de llegar con estos insumos para los distintos programas se torna costosa y poco efectiva ya que su efecto puede desaparecer por completo tan pronto como los proveedores de tales insumos de entrenamiento se retiran. Es precisamente la esperanza que se tiene en la sociedad civil que, ya que está instalada en el territorio, pueda absorber y ser portadora de tales habilidades para hacer de ellas una práctica rutinaria de su operación. En ese sentido el aparato mismo de observación tiene importancia y los instrumentos de hacerlo y de generar aprendizaje colectivo y ayudar a que esta observación pueda ser una fuente de insumos para intervenir y mejorar los procesos que se están observando.

Convencionalmente en las ciencias sociales se considera que la observación de un fenómeno social debe hacerse de la forma más neutra posible para no afectar el “objeto” de estudio. Se sabe desde los años 1930 que la sola observación de un fenómeno, sin ninguna intervención (o “tratamiento” en la jerga de la psicología experimental) produce cambios en el comportamiento de los observados. Esto crea una oportunidad de utilizar el aparato de observación para afectar, positivamente se espera, los procesos de Planeación Participativa. Aún mejor sería que los observadores fuera de observar pudieran intervenir y mejorarlo. Con todas las restricciones y habilidades que esto supone, sería injusto desaprovechar la oportunidad de la observación de un proceso tan crítico como la planeación participativa que se repite cada cuatro años, dejar pasar la oportunidad didáctica y pedagógica para mejorar el proceso y hacer de la observación una manera de generar un círculo virtuoso. En ese sentido el instrumento de observación debería también ser un instrumento de generar un saldo pedagógico tanto para el que lo aplica como para la comunidad que está siendo observada. Todos estos aspectos hacen que este proyecto deba ser visto como un experimento con productos para diferentes esferas de conocimiento, desde el nivel central hasta el nivel local, desde el proceso mismo de la formulación participativa del Plan a la forma de observarlo y mejorarlo, y de construir la infraestructura humana para crear un círculo virtuoso, centrado sobre todo en generar las habilidades cívicas para consolidar la paz y el desarrollo. Igualmente el proyecto intenta generar lo que Lawrence Whitehead (1993) ha llamado las “capacidades cognitivas del Estado” respecto a un tema sobre el cual el conocimiento operable es deficiente, pues el Estado no conoce sobre cómo se da la planeación participativa en los territorios y por lo tanto no sabe cómo accionar sus intervenciones para el logro de esa meta. Hay mucha normatividad e instrucciones de lo que se debe hacer sin saber *¿qué pasa en el territorio?* no en general, sino en los casos concretos de cada municipio en alto conflicto.

Para realizar la observación fue fundamental el apoyo de las diferentes organizaciones (DNP, SENA, RED PRODEPAZ, PNUD, Programa de Apoyo a la construcción de paz en Colombia (ProPaz) de Cooperación Alemana GIZ), que teniendo sus equipos instalados y operando en los territorios, designaron un observador en cada municipio en los tenían presencia. Esto evitó costos de desplazamiento y permitió realizar la observación en un periodo corto de tiempo, en la medida en que se iba dando el proceso de planeación participativa municipal.

En este documento se presentan los resultados del análisis de los datos recogidos en el proceso de observación de la planeación participativa en los municipios de alto conflicto, iniciando con la presentación de los objetivos y metodología de éste ejercicio de observación, luego presentando los resultados de los análisis descriptivos y estadísticos, para finalizar con las conclusiones y recomendaciones. Los anexos que se mencionan a lo largo del documento, no se encuentran adjuntos a éste. Si requiere conocer la información

⁶ Para una discusión de este tema véase Sudarsky, J. y García, D. (2016)

contenida en los anexos puede solicitarla a la Corporación para el Control Social – CONTRIAL al correo electrónico: *corpocontrial.co@gmail.com*.

II. Objetivos

- a) Establecer línea de base para ilustrar las agencias de promoción de la participación, y tener sobre qué validar lo que viene después especialmente en cuanto lo acordado en la Habana.
- b) Generar una metodología “ligera” de observación que permita utilizar la “capacidad instalada en el territorio” con una metodología homogénea que sea a su vez una guía de lo que debe ser el proceso de Planeación Participativa Municipal y otros momentos críticos de la Participación. Adicionalmente comprobar si se pueden combinar la observación por parte de los observadores, con intervenciones para mover el proceso en la dirección normativa deseada.
- c) Detectar una red básica de instituciones (estatales y no estatales) que puedan involucrarse en los procesos de observación de la participación, y que lo puedan convertir en objetivo misional o por lo menos establecerlo como requisito de las tareas que realizan en el territorio.

III. Metodología

3.1. La muestra

La población objeto de la observación fueron 187 municipios priorizados con muy alta y alta incidencia del conflicto armado⁷, de los cuales 162 conformaron la muestra del proceso de observación, con lo cual se tuvo un cubrimiento del 87% de los municipios priorizados. En 25 municipios (13%) de los priorizados no se realizó la observación: 14 municipios (7%) en los que no fue posible encontrar observadores y 11 municipios (6%) en los que inicialmente había una institución que se encargaría de la observación, pero luego no fue posible llegar (21 horas en piragua para llegar, situaciones de orden público que hicieron difícil la entrada, las personas no estaban dispuestas a dar información, poco apoyo de las entidades territoriales para realizar la observación).

Para realizar la observación en los municipios, se contó con el apoyo de DNP que apoyó la observación en 30 municipios, PNUD en 16, SENA en 55, RED PRODEPAZ en 59 y GIZ en 2 municipios (Anexo 1).

3.2. El cuestionario de observación

Para los propósitos de la observación se diseñó un cuestionario (Anexo 2), el cual fue aplicado por los observadores designados por las diferentes instituciones que apoyaron éste proceso, quienes enviaron por correo electrónico a la Corporación para el Control Social- CONTRIAL, el cuestionario diligenciado de cada municipio.

El cuestionario de observación contiene 30 preguntas, veinticinco (25) de ellas, son cerradas, cuyas opciones de respuesta están organizadas en una escala de 0 a 10, en las que el observador debió utilizar su mejor criterio y dar una calificación, marcando con X una única opción en la escala. Las otras 5 preguntas son abiertas y tienen el propósito de ampliar la información sobre algunos temas específicos. De esta manera, se contó con un cuestionario que hizo las veces de guía de observación, corto y de fácil aplicación, con el que se intentó recoger información sobre momentos y aspectos claves del proceso de planeación participativa municipal.

⁷ Clasificación según el índice de incidencia del conflicto armado. Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El cuestionario de observación está dividido en ocho secciones que se agrupan **tres etapas** de la planeación participativa: (1) *Convocatoria CPM y discusión PDM con Sociedad Civil*, (2) *ajustes PDM por el alcalde* y (3) *difusión y aceptación PDM aprobado por el concejo*. Además, se incluyeron dos aspectos como variables en este estudio: (1) *Evaluación general de la planeación participativa* en términos de racionalidad, legitimidad y gobernabilidad y (2) *intervención del observador el proceso de planeación participativa* (ver tabla 1)

	Ítems
Etapas 1 Convocatoria CPM_ discusión PDM con Sociedad Civil	P1_ convocatoria amplia CPM
	P2_ número de actores en CPM
	P3_ OV TOTAL en CPM
	P 4_ articulación de OV
	P 5_ recursos cuantificados plan presentado por alcalde
	P 6_ cuantificación en programas/proyectos?
	P7_ debates iniciales Plan desordenados/ordenados
	P8_ convocatorias amplias discusión Plan
	P9_ subcomisiones
	P10_ subcomisiones priorizaron programas/proyectos
	P11_ subcomisiones cuantificaron programas /proyectos
	P12_ CPM recogió sugerencias subcomisiones
	P13_ amplió participación mas allá del CPM
	P14_ audiencias públicas
	P15_ concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones
	P16_ respeto limites Plan de Inversiones
Etapas 2 Ajustes PDM por el alcalde	P18_ incorpora alcalde concepto CPM
	P19_ alcalde explicó públicamente ajustes Plan
	P20_ explicaciones razonables de alcalde
	P21_ Plan presentado al concejo debatió puerta cerrada /ampliamente
	P22_ Plan aprobado por el concejo incorpora concepto CPM
Etapas 3 Difusión y aceptación PDM aprobado por el concejo	P29_ difusión plan aprobado por el concejo
	P30_ aceptación plan aprobado por el concejo
PLANEACION PARTICIPATIVA (PlanPart)	ítems 1 a 16 (etapa 1) , 18 a 22 (etapa 2), 29 y 30 (etapa 3)

Tabla 1. Secciones del cuestionario de observación

Es importante anotar que el cuestionario de observación incluye preguntas sobre la planeación participativa a partir del momento en que se conformó el Consejo de Planeación Municipal (CPM) y todo lo que sucedió a partir de ese momento, es decir, no incluye aspectos que se refieran a momentos previos a la conformación del CPM, tales como la construcción de los diagnósticos territoriales para la construcción de la propuesta del plan de desarrollo, reuniones o mesas de trabajo realizadas con la comunidad antes de la conformación del CPM, asistencia técnica por parte de las organizaciones o instituciones que operan en el territorio orientadas a las construcción de la propuesta de PDM que el alcalde presenta al CPM, entre otros, todo ello con incidencia en los resultados que aquí se presentan.

Este proyecto de observación fue pensado para iniciar el 29 de febrero, fecha oficial en que el alcalde debió presentar la propuesta de plan de desarrollo al CPM, para que éste a su vez convocara a la ciudadanía e iniciara con las discusiones, debates y ajustes al plan presentado por el alcalde. Sin embargo, por temas logísticos y contractuales, de tiempo necesario para la coordinación con las instituciones observadoras, para la organización de sus equipos en los territorios y designación de observadores, no fue posible iniciar en la

fecha programa, se inició casi un mes después. Esto llevó a que cuando los observadores iniciaron su trabajo en el territorio algunos eventos ya habían ocurrido y por tanto tuvieron que reconstruir lo sucedido, entrevistándose con diferentes personas del municipio o acudiendo a otras fuentes para poder tener y registrar la información. Este es el caso específico de la información relacionada con la conformación de CPM (preguntas 1 a la 4 de cuestionario) y en algunos casos con los primeros debates y discusiones del plan desarrollo.

Para el envío de la información por parte de los observadores se organizaron tres entregas, las cuales corresponden a las tres etapas de la planeación participativa definidas en este proyecto y anteriormente se establecieron las fechas de entrega de acuerdo con el cronograma oficial del proceso de formulación de planes de desarrollo municipal. En este punto es importante señalar que aunque hay unos tiempos y fechas definidas para el proceso de planeación participativa municipal, algunos observadores no pudieron cumplir con los tiempos de entrega, debido a que el proceso en el municipio no se había dado hasta ese punto para la fecha de entrega. Por ejemplo, para la primera entrega (25 de abril), en algunos municipios hasta ahora se estaba conformando el CPM, en otros aunque ya se había conformado el CPM, no se había convocado a la ciudadanía para debatir el plan presentado por el alcalde, o en otros municipios el alcalde no había presentado al CPM la propuesta del plan de desarrollo. Esto muestra que las dinámicas municipales se dan en tiempos distintos y no necesariamente como son definidos en el marco legal y normativo de la planeación participativa.

3.3. La base de datos

Se construyó una base de datos con la información de 162 municipios que corresponde a las respuestas registradas por los observadores en cada uno de los municipios de las 30 preguntas del cuestionario de observación (Anexo 3).

Para empezar, se tomó la información de las preguntas cerradas cuyas respuestas estaban organizadas en una escala de 10 puntos. Las preguntas abierta **P2** (¿cuántos actores sociales componen el CPM?) y **P3** (por favor liste tales actores/organizaciones que hacen parte del CPM), fueron convertidas a deciles para que quedara en una escala de 10 puntos y no sesgaran desmesuradamente las sumatorias para el cálculo de las variables. En el caso de **P3**, primero las respuestas fueron clasificadas en 39 categorías que se agrupan de la siguiente manera: Sectores, organizaciones voluntarias, representación poblacional, instancias de participación, administración municipal, concejo municipal y ciudadanos (Ver anexo 4). Luego, para cuantificar **P3**, a los 39 actores/organizaciones listados, se asignó una calificación de 1 (uno) en el caso de los municipios en que se mencionó esa organización/actor y 0 (cero) cuando no se mencionó. Una vez asignada la calificación por organización, se realizó una sumatoria de las organizaciones (**OVTot**), por municipio. Luego, la escala **OVTot** se convirtió a deciles.

Una vez recodificadas las escalas y homogenizadas a escalas a 10 puntos, se procedió primero a calcular sumatorias por etapas de la planeación participativa: la **etapa 1** (convocatoria CPM_ discusión PDM con Sociedad Civil), **etapa 2** (ajustes PDM por el alcalde) y **etapa 3** (difusión y aceptación PDM aprobado por el concejo), agregando los ítems que correspondientes según se muestra en la tabla 1. Posteriormente se calculo la variable dependiente (PLANEACION PARTICIPATIVA - PlanPart), que es la sumatoria total de las tres etapas de la planeación participativa. Además se incluyó como variable la evaluación general de la planeación participativa que es la sumatoria de los ítems: **P23_racionalidad**, **P24_ legitimidad** y **P25_gobernabilidad**.

Por otra parte, las preguntas de intervención de los observadores en el proceso de planeación participativa: **P26** (¿cómo puede usted o su organización intervenir de la forma más constructiva y respetuosa posible y sin sesgos sectoriales en cómo se está desarrollando el proceso?), **P27** (¿lo hizo?) y **P28** (¿qué resultados cree que tuvieron?), debido a que son preguntas abiertas tuvieron un tratamiento distinto al resto de los

ítems. Los análisis y resultados de estos ítems de intervención serán presentados en una sección destinada especialmente a estudiar ese aspecto.

3.4. Procesamiento de los datos

El procesamiento de la información incluyó análisis descriptivos, análisis estadísticos aplicando técnicas de regresión lineal multivariada, análisis factorial y Cluster Analysis. Es así como la presentación de resultados se dará en el siguiente orden: (1) Análisis descriptivos que comprende los promedios generales y por municipio de las etapas 1,2 y 3, de la evaluación general y de la sumatoria total (Planeación Participativa: PlanPart), así como de cada uno de los ítems. (2) Resultados de análisis estadísticos que permiten mirar más analíticamente cada municipio e incluye los resultados de:

- 1) **Análisis factorial**, por medio del cual, sin definición de una variable dependiente, permite ver cómo se agrupan los datos en diferentes componentes o factores independientes entre sí (ortogonales) y qué porcentaje de la varianza explica cada factor. Además es posible identificar qué ítems pertenecen a cada factor y con ello interpretarlos para ver su significado. Los componentes o factores emergentes del análisis factorial, al ser una medida estandarizada (promedio 0, desviación estándar 1) hace posible que se puedan comparar entre sí, (por ejemplo, en un municipio mirar el puntaje de cada factor e identificar cuál es más alto y cual más bajo o deficiente); y comparar entre municipios (por ejemplo, el factor 1 en qué municipio el puntaje es más alto y en qué municipio el puntaje es más bajo).
- 2) **Regresiones lineales**, que permiten determinar cuáles son los ítems que tiene mayor poder explicativo (los ítems CRÍTICOS) sobre el proceso de planeación participativa. En otras palabras cuáles son los aspectos claves y fundamentales para que la planeación participativa sea exitosa.
- 3) **Cluster Analysis**, a través del cual es posible determinar cómo se agrupan los municipios, de acuerdo los puntajes e cada de uno de los componentes o factores identificados en el análisis factorial y con ello poder caracterizar cada uno de los grupos o clústeres emergentes de este análisis. Además los resultados de los clústeres (agrupación de los municipios), según los puntajes factoriales permiten realizar un ordenamiento según su deseabilidad, desde el grupo de municipios con los mejores desempeños en la planeación participativa hasta el grupo de municipios con los desempeños más deficientes.

Estas explicaciones se repetirán en la sección correspondiente para reforzar su comprensión en el lector neófito en este tema estadístico.

IV. Análisis descriptivos

En la sección de metodología, en la tabla 1 se presentó cómo se conformaron las variables del este estudio: **Etapa 1** (convocatoria para conformar el CPM y discusión PDM con sociedad civil), **etapa 2** (ajustes PDM por parte del alcalde), **etapa 3** (difusión y aceptación del PDM aprobado por el concejo), **planeación participativa** (sumatoria total: PlanPart) y **evaluación general de la planeación participativa** (EvalGen). En esta sección se presentaran los estadísticos descriptivos (puntaje máximo y mínimo y promedio) tanto de las variables como de los ítems y los puntajes por municipio en cada una de las variables, lo permite tener un diagnóstico por territorios respecto a las etapas y el proceso general de la planeación participativa.

4.1. Estadísticos descriptivos de las variables e ítems

En la siguiente tabla se presenta el promedio general de cada una de las variables así como su rango, es decir los puntajes mínimos y máximos para cada una de ellas. Para calcular el promedio de cada una de las etapas, así como el de PlanPart (sumatoria total) y de EvalGen (evaluación general), fueron excluidos los datos perdidos (municipios en los que solo tiene información de la etapa 1, sin datos de las demás etapas, por ejemplo, o municipios que de los cuales no se recibió la información de la etapa 3) para que no se viera afectado el promedio. Sin embargo, se incluyó la información en los resultados de los puntajes de los municipios, en cada una de las variables (anexo 4).

Etiqueta	Nombre	Ítems	Pun. Min	Pun. Max	Promedio
Etapa 1	Convocatoria para conformar el CPM y discusión PDM con sociedad civil	Ítems 1 a 16	0	160	99,69
Etapa 2	Ajustes PDM por parte del alcalde	Ítems 18 a 22	0	50	33,11
Etapa 3	Difusión y aceptación del PDM aprobado por el concejo	Ítems 29 y 30	0	20	12,67
Sumatoria Total	Planeación participativa	Ítems etapas 1, 2 y 3	0	230	157,84
Evaluación general de la planeación participativa	Racionalidad, legitimidad y gobernabilidad	Ítems 23 a 25	0	30	23,41

Tabla 2. Promedios Etapas 1,2 y 3, planeación participativa (sumatoria total) y evaluación general

Una vez presentados los promedios generales de las variables del estudio, a continuación (tabla 3) se presentan los promedios de los ítems de la muestra total.

	Ítems	Promedio
Etapa 1 : Convocatoria para conformar el CPM y discusión PDM con sociedad civil	P1_convocatoria amplia CPM	7,52
	P2_número de actores CPM (deciles)	5,56
	P3_OVTOTAL en CPM (deciles)	5,47
	P4_articulación organizaciones	5,71
	P5_recursos cuantificados plan presentado a alcalde	5,44
	P6_cuantificación programas/proyectos?	5,13
	P7_debates iniciales desordenados/ordenados	8,12
	P8_convocatorias discusión Plan	7,86
	P9_subcomisiones	6,57
	P10_subcomisiones priorización programas/proyectos	5,91
	P11_subcomisiones cuantificaron programas /proyectos	4,71
	P12_CPM recogió sugerencias subcomisiones	6,30
	P13_amplió participación mas allá del CPM	7,07
	P14_audiencias públicas	6,67
	P15_concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones	6,09
	P16_respeto limites Plan de inversiones	5,52
	Promedio Etapa 1	99,69

Etapa 2: Ajustes PDM por parte del alcalde	P18_ incorpora alcalde concepto CPM	6,91
	P19_ alcalde explicó públicamente ajustes del plan	5,99
	P20_ explicaciones de alcalde razonables	6,31
	P21_ Plan presentado al concejo se debatió puerta cerrada/ampliamente	7,29
	P22_ Plan aprobado por concejo incorpora concepto CPM	6,78
	Promedio Etapa 2	33,11
Etapa 3 : Difusión y aceptación del PDM aprobado por el concejo	P29_ difusión plan aprobado por concejo	6,27
	P30_ aceptación plan aprobado por concejo	6,40
	Promedio Etapa 3	12,67
Evaluación general del proceso de planeación participativa	Items	Promedio
	P23_ racionalidad	7,92
	P24_ legitimidad	7,84
	P25_ gobernabilidad	7,69
	Promedio Evaluación general	23,41

Tabla 3. Promedios ítems

Con el propósito de identificar cuales ítems son los más altos y cuales tiene el mayor déficit, se ordenaron según su promedio de mayor a menor. Los resultados se presentan en la siguiente figura.

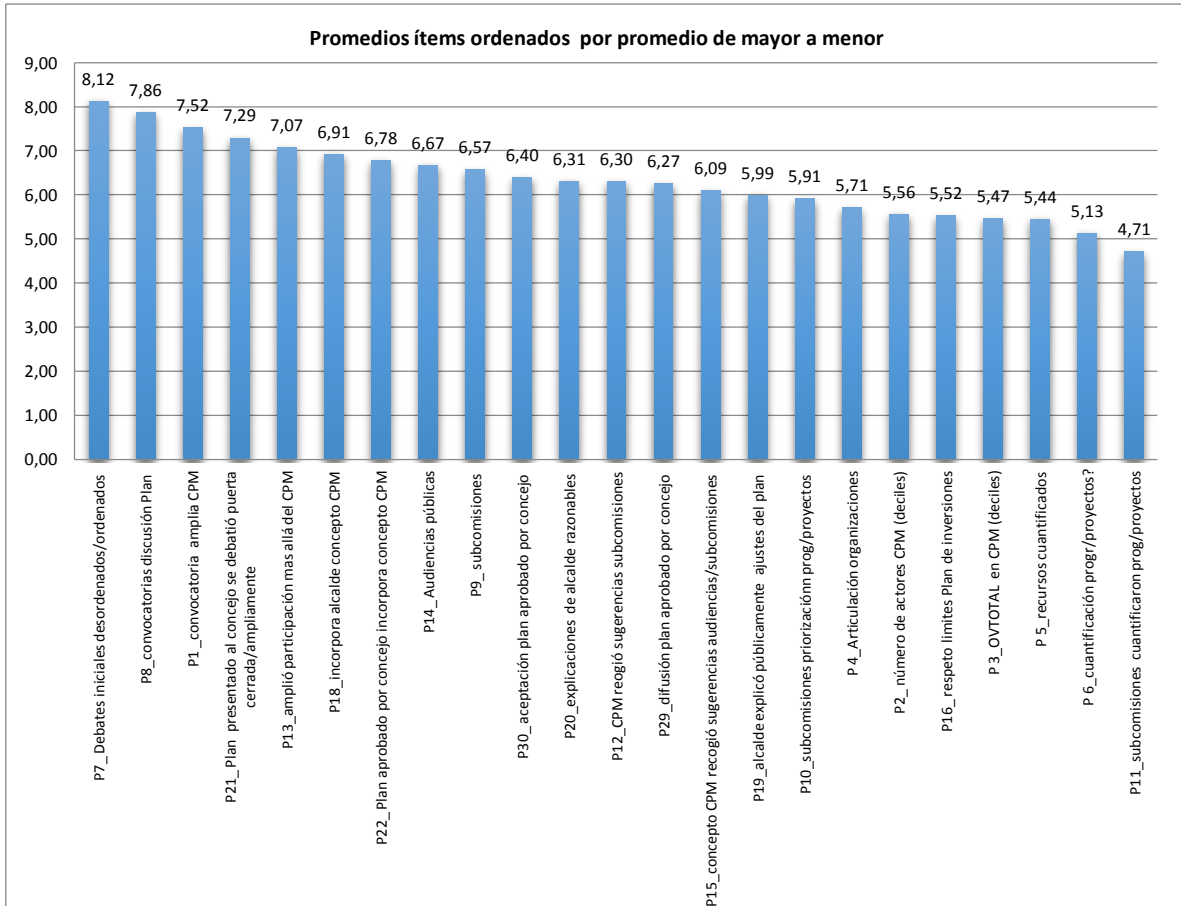


Figura 1. Promedios ítems organizados de mayor a menor

La figura 1 muestra que los ítems de mayores promedios fueron los que hacen referencia a la convocatoria amplia para la conformación del CPM, a la convocatoria que deben hacer el CPM para la discusión del plan, y los debates iniciales con la ciudadanía sobre el plan de desarrollo. De mayor a menor, en su orden, el ítem de mayor promedio fue **P7** (debates iniciales desordenados/ordenados), le sigue **P8** (convocatorias discusión Plan) y luego **P1** (convocatoria amplia CPM). Los más débiles o de promedio más bajo son los ítems relacionados con la cuantificación de recursos: **P11** (subcomisiones cuantificaron programas /proyectos), **P6** (cuantificación programas/proyectos?) y **P5** (recursos cuantificados plan presentado a alcalde). Estos resultados se tendrán en cuenta para la discusión en una sección posterior cuando se presenten los ítems críticos.

4.2. Promedios variables por municipio

Con el propósito de organizar y agrupar los municipios de acuerdo al puntaje de la sumatoria total (planeación participativa) y poder identificar municipios que con niveles altos, según su puntaje y municipios con niveles bajos, se tomó el promedio de la sumatoria total y se sumó y resto en cada extremo media desviación estándar. Con ello se conformó una escala con 6 niveles de puntajes con los siguientes rangos:

1	2	3	4	5	6
muy bajo	bajo	medio bajo	medio alto	alto	muy alto
0-93	94-115	116-136	137-179	180-200	201 y mas

Tabla 4. Niveles de puntajes planeación participativa (sumatoria total)

Una vez se tuvo una escala con seis grados o niveles de puntajes que van desde muy bajo hasta muy alto, se organizaron los municipios de acuerdo a su puntaje en la sumatoria total (planeación participativa) de mayor a menor y se clasificaron de acuerdo al nivel. Este análisis descriptivo no sólo permite identificar en un contexto general el puntaje de cada uno los municipios en la sumatoria total (planeación participativa-PlanPart), ver cuáles son los más altos y los más bajos, sino el puntaje de cada municipio en cada una de las etapas y en la EvalGen (evaluación general de la planeación participativa). (Anexo 4).

Esta información resulta muy útil no sólo para el diagnóstico de los municipios en el proceso general y cada una de las etapas de la planeación participativa, sino puede ser el inicio para la construcción de una base de datos, que en una segunda o tercera observación permita hacer una comparación de la situación de los municipios a través del tiempo, en otras palabras poder identificar qué ha cambiado, que ha mejorado o se ha debilitado.

V. Análisis estadístico

Por ser una medición que se realiza por primera vez con el cuestionario de observación como instrumento de medición, es necesario explorar la estructura de los datos y encontrar cómo se agrupan estos en categoría relativamente parsimoniosas. Para esto se utilizarán varios procedimientos estadísticos, principalmente el análisis factorial y la regresión lineal.

El análisis factorial permite, sin la definición de una variable dependiente, ver como se agrupan los datos en factores independientes entre sí (ortogonales) y qué porcentaje de la varianza explica cada factor. Adicionalmente identifica que ítems/preguntas pertenece a cada factor. Con los factores identificados e interpretados para ver qué significan se puede posteriormente estudiarlos en detalle. En este estudio se encontraron seis factores, cuya definición y composición se presentará más adelante en esta misma sección.

El análisis de regresión lineal múltiple lo que hace es identificar cuáles de los ítems son los que aportan más a la explicación de la variable dependiente, que en este caso en la planeación participativa (PlanPart), ya anteriormente definida. Para este análisis, se utiliza como criterio de inclusión de los ítems en el modelo que aporten más de uno por ciento de varianza y el coeficiente estandarizado Beta (que indica cuál es el impacto del ítem en el resultado de la variable dependiente) sea mayor a 0,05. Los ítems que en el análisis de regresión cumplan con estos dos criterios son considerados los ítems críticos de la planeación participativa, es decir, lo fundamental para que la planeación participativa cumpla con el objetivo. En otras palabras, con el procedimiento de la regresión lineal, del total de 27 ítems del cuestionario (los otros tres ítems son preguntas abiertas que se refieren a la intervención del observador y como se mencionó anteriormente tuvieron un tratamiento distinto), se puede identificar cuáles de ellos explican mejor las diferencias en la planeación participativa (PlanPart) y qué requiere mayor atención en su análisis.

Es evidente que con datos de 162 municipios puede terminar siendo todo análisis un listado casuístico. Por ello resulta útil agrupar de nuevo estos resultados por medio de un cluster analysis. Este procedimiento estadístico, permite determinar cómo se agrupan los municipios, en este caso, según los puntajes en los factores identificados en el análisis factorial. Se realizaron varios ejercicios en este sentido, buscándose que el resultado permitiera identificar un número relativamente pequeño de clústeres o grupos para hacer sentido e identificar claramente estas agrupaciones. En los resultados que serán presentados posteriormente, se utilizaron cuatro factores y se encontraron cuatro clústeres. Es importante recordar que en el análisis factorial cada factor tiene un promedio de cero y una desviación estándar de uno, lo cual permite comparar los promedios de cada factor en cada uno de los clústeres y así facilitar la interpretación de cada uno de ellos.

5.1. Análisis Factorial

Entrando al análisis estadístico de la base de datos para conocer la relación entre los diferentes ítems/preguntas se procede a hacer un análisis factorial de todos los datos y los resultados se presentan en la tabla 5. En ella se observa que se extraen seis factores que aportan diferentes niveles de varianza (% de la varianza). Así el primer factor explica 18,7% de la varianza (segunda columna de derecha a izquierda de la tabla señalada en gris), el segundo 18,6% hasta el sexto que explica 5,6% para un total de varianza explicada por los seis factores de 74%, un valor bastante alto para una primera medición.

Análisis factorial (componentes principales)									
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	9,376	36,063	36,063	9,376	36,063	36,063	4,871	18,734	18,734
2	3,876	14,907	50,970	3,876	14,907	50,970	4,836	18,600	37,333
3	2,109	8,112	59,083	2,109	8,112	59,083	3,310	12,730	50,063
4	1,539	5,919	65,002	1,539	5,919	65,002	2,913	11,204	61,267
5	1,281	4,928	69,930	1,281	4,928	69,930	1,832	7,048	68,315
6	1,045	4,020	73,950	1,045	4,020	73,950	1,465	5,635	73,950

Tabla 5. Resultados análisis factorial (componentes principales)

En la tabla siguiente tabla (tabla 6) se presenta cómo quedan compuestos los factores, es decir en qué factor se coloca cada ítem/ pregunta.

	Matriz de componentes rotados ^a					
	Componente					
	1	2	3	4	5	6
P1_convocatoria amplia CPM	,385	,326	,181	,004	,077	,545
P2_número de actores en CPM	,002	-,052	-,135	-,041	,925	-,006
P3_OV TOTAL en CPM (deciles)	,018	,059	-,031	,038	,934	-,027
P4_articulación de OV (deciles)	,183	,111	,251	,214	-,077	,732
P5_recursos cuantificados plan presentado por alcalde	,234	,193	,862	,122	-,003	,072
P6_cuantificación en programas/proyectos?	,122	,069	,876	,129	-,068	,175
P7_debates iniciales Plan desordenados/ordenados	,155	,672	,160	,108	,056	,261
P8_convocatorias amplias discusión Plan	,127	,836	,189	,015	,093	,050
P9_subcomisiones	-,055	,806	,088	,235	-,052	,174
P10_subcomisiones priorizaron programas/proyectos	,035	,753	,225	,236	-,135	,139
P11_subcomisiones cuantificaron programas /proyectos	,033	,343	,742	,114	-,198	,080
P12_CPM recogió sugerencias subcomisiones	,194	,682	,173	,055	-,069	,403
P13_amplió participación mas allá del CPM	,075	,829	,111	,037	,038	-,089
P14_audiencias públicas	,113	,741	,216	-,060	,023	-,372
P15_concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones	,159	,472	,518	-,093	-,013	,190
P16_respeto limites Plan de Inversiones	,196	,323	,704	,185	,008	,021
P18_incorpora alcalde concepto CPM	,901	,021	,145	,198	-,016	,117
P19_alcalde explicó públicamente ajustes Plan	,870	,069	,145	,235	-,007	,128
P20_explicaciones razonables de alcalde	,885	,050	,081	,184	,051	-,027
P21_Plan presentado al concejo debatió puerta cerrada /ampliamente	,543	,080	,111	,503	-,055	,158
P22_Plan aprobado por el concejo incorpora concepto CPM	,871	,130	,144	,196	-,024	,066
P23 Evaluación general_racionalidad	,288	,137	,115	,804	,009	,093
P24 Evaluación general_legitimidad	,332	,091	,115	,846	-,008	,038
P25 Evaluación general_gobernabilidad	,464	,062	,169	,768	,000	,030
P29_difusión plan aprobado por el concejo	,440	,236	,083	,415	,025	,149
P30_aceptación plan aprobado por el concejo	,667	,199	,135	,319	,038	,172
Varianza explicada	19%	19%	13%	11%	7%	5%

Tabla 6. Matriz de componentes rotados

Los resultados de los factores son bastante claros en términos de su significado y su posterior estudio. A continuación se presenta la interpretación de cada uno de ellos:

1. El **factor uno** (varianza explicada (VE): 19%) comprende los procesos que se dan desde que el alcalde toma el concepto del CPM en sus manos y lo incorpora al plan que presenta al concejo municipal, previa amplia y razonada discusión pública; este plan lo discute con el concejo ampliamente, el plan que juntos aprueban incorpora el concepto del CPM y luego el plan definitivo aprobado por el concejo se difunde y es aceptado por la comunidad. Este factor refleja un adecuado procesamiento del plan de desarrollo por parte del alcalde y el concejo municipal de

acuerdo con el espíritu de la planeación participativa. Este factor como los demás son independientes de los demás factores.

2. El **factor dos** (VE: 19%) está relacionado con el manejo que hace el CPM irrespectivamente de su conformación- del plan de desarrollo presentado a él por el alcalde. Comprende que se debata ordenadamente, previa una convocatoria amplia y por subcomisiones, las cuales priorizan programas y/o proyectos. Los diferentes debates además se hicieron con la sociedad civil/ciudadanía de forma ampliada, es decir adicionalmente a aquellos que conforman el CPM y que se realizaron audiencias públicas para debatir el plan, todo esto previo a la presentación del concepto al alcalde. Este factor refleja un adecuado procesamiento que el CPM hace del plan de desarrollo, dentro de una concepción de democracia participativa y deliberativa.
3. El **factor tres** (VE:13%) se relaciona con la cuantificación del plan de desarrollo en programas y/o proyectos principalmente en la formulación del concepto, tanto a nivel general como a nivel de las subcomisiones pero que, además, las sugerencias tanto de las audiencias como de las subcomisiones sean recogidas en el concepto del CPM, respetando los límites del plan plurianual de inversiones. Es el factor que recoge la discusión y cuantificación y los límites del gasto y no los elementos participativos del proceso. Como se ha planteado ésta cuantificación resulta indispensable para que el ejercicio no sea solo un proceso democrático sino también racional en términos de que se hace con recursos limitados y requiere de la comunidad priorizar programas y proyectos.
4. El **factor cuatro** (VE:11%) agrupa los ítems de la evaluación general y transversal del proceso de formulación y aprobación del PDM en términos de racionalidad, legitimidad y gobernabilidad. Es independiente de cada uno de los demás factores y por ello puede servir de variable dependiente para análisis subsiguientes. Aunque se responde antes de la terminación de todo el proceso, puede ser un buen indicador de lo adecuado del proceso total según el observador.
5. EL **factor cinco** (VE:7%) se refiere a la composición del CPM ya sea por un número de actores como por cuáles son estos. Este elemento debe ser estudiado con detenimiento para entender la representatividad de la sociedad civil en el CPM de su territorio según las definiciones jurídicas (que sectores deben estar) y lo encontrado empíricamente en la observación. Es diferente de la calidad de la tarea que cumple el CPM (factor 2), y si sus miembros se recogen ampliamente en la sociedad o son cercanos a la administración local (factor 6).
6. El **factor seis** (VE:5%) tiene que ver también con la conformación del CPM pero mas centrado en si sus miembros son una muestra amplia de la comunidad y no exclusivamente del círculo intimo del alcalde o la administración municipal y que además estas organizaciones se extiendan y articulen con otras organizaciones. Fuera de la cantidad descrita en el factor cinco, se relaciona con el cubrimiento y enraizamiento hacia arriba y hacia abajo de tales organizaciones/actores. Tiene que ver seguramente con que no se respete la formula de cambiar el 50% de los miembros del CPM en cada administración sobre lo cual no se averiguo.

Para estudiar los resultados de los factores por municipio, la información de encuentra consignada en la base de datos PPM n_162 (anexo 3).

5.2. Análisis de regresión lineal

5.2.1. Ítems Críticos de la Planeación Participativa

Con el propósito de determinar cuáles son los ítems que tiene mayor poder explicativo (los ítems CRÍTICOS) sobre el proceso de planeación participativa, se realizó una regresión a través del método de pasos sucesivos, incluyendo todos los ítems y tomando Planeación Participativa (PlanPart) como variable dependiente con la sumatoria de todos los ítems (etapas 1, 2 y 3 y evaluación general (Evalgen)). Como se dijo anteriormente, el criterio para incluir los ítems en el modelo fue aportar por lo menos 1 % a la varianza explicada y tener un beta igual o mayor a 0.05. Los resultados de éste análisis se presentan en la siguiente tabla en la que está señalado para cada ítem el factor a que pertenece, según los 6 factores identificados y cuya descripción y composición se presentó en la sección anterior.

Ítem	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta
P19_alcalde explicó públicamente ajustes Plan (factor 1)	.704 ^a	,495	,492	,495	,239
P8_convocatorias amplias discusión Plan (factor 2)	.866 ^b	,750	,747	,255	,162
P16_respeto limites Plan de Inversiones (factor 3)	.919 ^c	,845	,842	,095	,197
P25_Evaluación general_gobernabilidad (factor 4)	.937 ^d	,878	,875	,033	,205
P15_concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones (factor 3)	.952 ^e	,906	,903	,028	,176
P10_subcomisiones priorizaron programas/proyectos (factor 2)	.964 ^f	,929	,926	,022	,196
P30_aceptación plan aprobado por el concejo (factor 1)	.971 ^g	,943	,940	,014	,165
P1_convocatoria amplia CPM (factor 6)	.977 ^h	,954	,951	,011	,125

Tabla 7. Resultados regresión todos los ítems / Planeación Participativa (sumatoria todos los ítems)

Los resultados de éste análisis se leen de la siguiente manera: La columna de Cambio en R cuadrado indica la varianza explicada que aporta cada ítem (que debe ser mayor al 1% , es decir mayor a 0,01) y en la última fila de la columna R cuadrado se encuentra indica la varianza explicada total del modelo, que es de 95% (0,954). Es importante observar la columna de cambio en R cuadrado porque identifica cómo la inclusión del ítem añade cierto porcentaje a la explicación del total. Además está la columna del coeficiente estandarizado Beta, que como ya se dijo anteriormente, indica el impacto o el peso del ítem en la explicación de la variable dependiente (Planeación Participativa- PlanPart), que debe ser mayor a 0.05.

Los resultados del éste análisis y que se presentan en la tabla 7 indican que con solo dos ítems: P19: el alcalde explico públicamente las razones para modificar el plan de desarrollo en base a el concepto del CMP (factor 1) y P8: el CMP hizo convocatorias amplias para discutir el plan de desarrollo (factor 2) se explica el 75% de la varianza. Es decir que estos dos son los subprocessos críticos que hay que asegurarse que se den. Luego vienen P16: se establecieron y respetaron los límites del plan plurianual de inversiones (factor 3) que establece la posibilidad que se puedan hacer priorizaciones de gasto y tener que escoger qué hacer (y qué no hacer), P25: evaluación de la planeación participativa en términos de gobernabilidad (capacidades suficientes para implementar los acuerdos/decisiones a las que se lleguen (factor 4), P15: concepto de CMP recoge en la medida de recursos disponibles sugerencias de sectores o subcomisiones en audiencias públicas (factor 3), P10: subcomisiones priorizaron programas y/o proyectos (factor 2). A un nivel menor de varianza explicada P30: el plan final aprobado por el concejo tiene aceptación importante de la ciudadanía, así no sea todo lo que hubiera querido (factor 1) y P1: el CPM muestra una representación amplia de los distintos sectores de la sociedad presentes en el territorio en lugar de ser conformado por los sectores cercanos a la administración municipal (factor 6). No entran preguntas correspondientes al factor 5, como sucedió en el análisis por factores sobre PlanPart (sumatoria total).

Al examinar los resultados de éste primer análisis y siguiendo la narrativa en el tiempo del proceso de planeación participativa, se pueden señalar como **ítems críticos**:

a)	La conformación del CPM con una representación amplia de los diferentes sectores (P1, factor 6) ,
b)	La convocatoria amplia para la discusión del PDM (P8, factor 2) y la conformación de subcomisiones para priorizar programas o proyectos (P10, factor 2) ,
c)	La incorporación de los planteamientos de las subcomisiones en el PDM por parte del CPM (P15, factor 3) , que debe tener como elemento fundamental
d)	El respeto por los límites establecidos en el Plan de Inversiones (P16, factor 3) .
e)	Pasar por la explicación pública que el alcalde hace sobre la modificación al PDM, de acuerdo con el concepto presentado por el CPM (P19, factor 1) .
f)	Con la aceptación por parte de la ciudadanía del PDM aprobado por el concejo (P30, factor 1) .
g)	Dentro de la Evaluación general de la planeación participativa, gobernabilidad (P25) , que como se ha definido en el proceso de observación, se refiere a contar con capacidades suficientes para implementar los acuerdos/decisiones a las que se lleguen en los procesos de planeación participativa.

Tabla 8. La narrativa básica del proceso de planeación participativa: Ítems Críticos.

La anterior narrativa es la enumeración básica de lo que debe ser el proceso de planeación participativa e incluye todas las etapas y todos los factores excepto, el factor 5, que como se presentó anteriormente hace referencia a los actores/organizaciones que conforman el CPM.

5.2.2. La exploración de la Evaluación General de la Planeación Participativa (racionalidad, legitimidad y gobernabilidad) como variable dependiente.

En el curso de la investigación se consideró explorar la evaluación general de la planeación participativa (EvalGen) como variable dependiente, ya que no correspondía a hechos relativamente observables del proceso. Por otro lado también se consideró como variable dependiente la sumatoria de todos los ítems excluyendo los ítems de EvalGen (P23_racionalidad, P24_legimitimidad y P25_ gobernabilidad). Varios hallazgos requieren atención.

5.2.2.1. Análisis de regresión de todos los ítems/ PlanPart (sumatoria total sin incluir ítems de evaluación general)

	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta	Comparación con regresión ítems /sumatoria total incluyendo evaluación
P5_ recursos cuantificados plan presentado por alcalde (factor 3)	.701 ^a	,491	,488	,491	,285	No ésta
P9_ subcomisiones (factor 2)	.970 ^f	,941	,939	,014	,191	No ésta
P12_CPM recogió sugerencias subcomisiones (factor 2)	.840 ^b	,705	,701	,214	,114	No ésta
P13_ amplió participación mas allá del CPM (factor 2)	.941 ^d	,886	,883	,035	,177	No ésta
P15_ concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones (factor 2)	.976 ^e	,953	,951	,012	,153	Si esta
P19_ alcalde explicó públicamente ajustes Plan (factor 1)	.963 ^e	,928	,925	,041	,312	Si esta
P30_ aceptación plan aprobado por el concejo (factor 1)	.923 ^c	,851	,848	,147	,225	Si esta

Tabla 9. Ítems críticos sobre PlanPart excluida EvalGen, reordenada por secuencia de eventos

La narrativa del proceso que surge de este análisis se centra mucho más en lo que sucede en las primeras etapas del proceso (factor 2, con cuatro ítems críticos) y la cuantificación de recursos del plan de desarrollo que el alcalde presenta al CPM (P5_factor 3), siendo este uno de los ítems que generan mayor varianza explicada. De la etapa donde el proceso está más en manos del alcalde (factor1) se torna crítico que el alcalde explique públicamente la modificación o ajustes del plan con los elementos del concepto del CPM (P19) y que el plan final tenga aceptación por parte de la ciudadanía (P30). Esta narrativa del proceso es mucho más acida que la resulta cuando se utiliza PlanPart incluyendo los ítems de evaluación general (EvalGen) y resalta aún más la importancia de los elementos de cuantificación que se han venido subrayando.

En la última columna de la tabla 9, de izquierda a derecha, se indica si el ítem entra o no en el modelo de regresión cuando se utiliza PlanPart incluyendo EvalGen (tabla 5). En esta segunda regresión (PlanPart sin incluir EvalGen) no entran los ítems P25_gobernabilidad, P8_convocatorias amplias discusión Plan, P16_respeto límites Plan de Inversiones, P10_subcomisiones priorizaron programas/proyectos y P1_convocatoria amplia CPM, pero entran P5_recursos cuantificados plan presentado por alcalde, P9_subcomisiones, P12_CPM recogió sugerencias subcomisiones y P13_amplió participación más allá del CPM.

No entran ítems de los factores 4, 5, 6. Estos resultados son importantes porque indican que el proceso que realiza el CPM y el alcalde son independiente de cómo se conforma el CPM. Cuando se incluye EvalGen en la sumatoria total se encuentra que P1 (convocatoria amplia CPM, factor 6) es importante, pero al excluir EvalGen de la sumatoria total el efecto de éste ítem desaparece. Por otro lado PlanPart es mejor variable dependiente cuando se incluye EvalGen porque considera la calidad de la conformación del CPM.

5.3. La relación entre etapas y sus ítems con las demás etapas.

Por fuera de lo que ya expresado en los factores sobre cómo es la relación entre las distintas etapas de la planeación participativa – la agrupación según los factores y según las etapas es distinta-, se hicieron varios análisis de regresión explorando **los ítems precedentes** sobre el total de sumar los ítems de una etapa, todo esto con la intención de detectar si una etapa anterior (el total de sus ítems) es un elemento crítico en las etapas subsiguientes. Esto no sucedió en buena medida porque las variables dependientes están altamente correlacionadas con los totales de los ítems de sus etapas y porque, como lo hace evidente el análisis de factores, las etapas (en su equivalencia con los factores) son independientes.

5.4. Análisis de regresión 6 factores / Planeación Participativa PlanPart

Con el propósito de determinar cuál es la relación entre los factores y la sumatoria total se realizó un análisis de regresión con el método de pasos sucesivos incluyendo los 6 factores identificados y Planeación Participativa-PlanPart (sumatoria total) como variable dependiente. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta
Factor 1 El PDM presentado al concejo municipal, difusión y aceptación del PDM aprobado	.559 ^a	,313	,308	,313	,559
Factor 2 Debates iniciales del PDM presentado por el alcalde, el CPM y ampliación de la participación	.782 ^b	,612	,607	,299	,547
Factor 3 Cuantificación de los recursos	.910 ^c	,828	,824	,215	,464
Factor 4 Evaluación general de la planeación participativa	.974 ^d	,949	,947	,121	,348
Factor 6 Representación del CMP y articulación de organizaciones de la sociedad civil	.995 ^e	,990	,990	,041	,203
Factor 5 La sociedad civil en el CPM	.999 ^f	,998	,997	,008	,087

Tabla 10. Resultados regresión factores / PlanPart (sumatoria total)

Los resultados de éste análisis indican que todos los factores excepto el factor 5 (número y actores/organizaciones representados en el CPM) tienen impacto en PlanPart con diferentes niveles de varianza explicada (columna cambio en R cuadrado) siendo la más robusta la del factor 1, igualmente con el mayor beta. La ausencia de relación con el factor 5 hace necesario explorarlo en su momento, cuando se haga el análisis de las organizaciones que forman parte del CPM.

5.5. Impacto de las variables exógenas.

Con el propósito de determinar si las variables exógenas explican en alguna medida las diferencias en los resultados de la planeación participativa en cada municipio, ya sea en alguna de las etapas o de los factores, se realizaron análisis de correlación incluyendo las variables exógenas con las etapas y con los factores. Es importante indicar que los municipios observados padecen de rango restringido ya que fueron escogidos porque precisamente están en grupo donde la incidencia del conflicto es alta o muy alta.

Para éste estudio se tomaron tres variables exógenas⁸, cuya definición se presenta a continuación:

Ruralidad: Donde los más rural es "rural disperso"(4), seguido de "Rural" (3), "Intermedios" (2) y "Ciudades y aglomeraciones (1).

Índice de incidencia del conflicto armado: Índice de incidencia del conflicto armado - Indicador sintético a partir de las siguientes variables: (1) Acciones armadas - Observatorio DDHH, Comando General FM, Policía, (2) Homicidio - Policía, (3) Secuestro - Ministerio de Defensa, (4) Víctimas de minas antipersonal - DAICMA, (5) Desplazamiento forzado (expulsión) - UARIV, (6) Cultivos de coca - SIMCI.

Índice Esfuerzo_Integral: Promedio simple entre la concurrencia y la severidad: (1) Concurrencia: Calificación con base en las 10 variables analizadas, donde se calcula el porcentaje de variables en las que se debe fijar meta, siendo 1 el municipio de mayor esfuerzo y 0 el menor, (2) Severidad: Calificación con base en las 10 variables analizadas, donde se calcula el porcentaje de variables en las que se debe hacer esfuerzo medio alto y alto, siendo 1 el municipio de mayor esfuerzo y 0 el menor. Este indicador señala el nivel de esfuerzo que el municipio debe hacer para cerrar la brecha, siendo Alto (3), medio alto (2) y medio bajo (1).

⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP)

5.5.1. Análisis de correlación variables exógenas, etapas y evaluación general de la planeación participativa (EvalGen)

Para examinar la relación de las variables exógenas con las diferentes etapas del proceso de planeación participativa (formulación del PDM), se realizó un análisis de correlación incluyendo las etapas 1, 2 y 3, evaluación general (EvalGen), sumatoria total (PlanPart) incluyendo los ítems de EvalGen y las variables exógenas (ruralidad, incidencia del conflicto armado y esfuerzo integral). Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

		Etapa 1 convocatoria CPM_ discusión PDM con Sociedad Civil	Etapa 2 ajustes PDM por el alcalde	Etapa 3 difusión y aceptación PDM aprobado	evaluación general de la planeación participativa	Planeación participativa (sumatoria total incluyendo EvalGen)	Ruralidad	Índice de incidencia del conflicto armado	Esfuerzo integral
Etapa 1 convocatoria CPM_ discusión PDM con SC	Pearson	1	.396**	.419**	.398**	.889**	-,102	-,092	-,047
	Sig. (bilateral)		,000	,000	,000	,000	,204	,254	,562
	N		156	156	156	156	156	156	156
Etapa 2 ajustes PDM por el alcalde	Pearson		1	.636**	.652**	.748**	-,176*	-,200*	-,045
	Sig. (bilateral)			,000	,000	,000	,028	,012	,578
	N			156	156	156	156	156	156
Etapa 3 difusión y aceptación de PDM aprobado	Pearson			1	.555**	.685**	-,112	-,005	,001
	Sig. (bilateral)				,000	,000	,166	,954	,991
	N				156	156	156	156	156
Evaluación general de la planeación participativa	Pearson				1	.673**	-,001	-,091	,031
	Sig. (bilateral)					,000	,993	,259	,697
	N					156	156	156	156
Planeación participativa (sumatoria tota incluyendo EvalGen)	Pearson					1	-,138	-,136	-,041
	Sig. (bilateral)						,086	,091	,615
	N						156	156	156
Ruralidad	Pearson						1	,100	.256**
	Sig. (bilateral)							,213	,001
	N							156	156
Índice de incidencia del conflicto armado	Pearson							1	,137
	Sig. (bilateral)								,089
	N								156
Esfuerzo integral	Pearson								1
	Sig. (bilateral)								
	N								

Tabla 11. Tabla de correlación variables exógenas, etapas 1, 2 y 3, evaluación general y planeación participativa (sumatoria total incluyendo EvalGen)

Los resultados de éste análisis muestran que hay correlaciones significativas y negativas entre Ruralidad e Incidencia del conflicto armado con la etapa 1 (convocatoria CPM_ discusión PDM con SC) y etapa 2 (ajustes PDM por el alcalde en base al concepto de CPM). Este resultado permite concluir que la ruralidad y la incidencia del conflicto armado afectan de manera negativa y en particular estas dos etapas de la planeación participativa municipal aún dentro del rango restringido de la muestra.

Podría decirse que las etapas 3 y 4, que parecen no tener una relación con las variables exógenas, seguramente dependen de otros elementos.

5.5.2. Análisis de correlación factores con exógenas

También se realizó un análisis de correlación con los 6 factores y las variables exógenas y los resultados se presentan en la siguiente tabla.

		FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4	FACTOR 5	FACTOR 6	Ruralidad	Índice de incidencia conflicto	Esfuerzo Integral
FACTOR 1	Pearson	1	,000	,000	,000	,000	,000	-,153	-,176*	-,055
	Sig. (bilateral)		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	,067	,034	,511
	N		145	145	145	145	145	145	145	145
FACTOR 2	Pearson		1	,000	,000	,000	,000	,030	-,009	,088
	Sig. (bilateral)			1,000	1,000	1,000	1,000	,721	,913	,293
	N			145	145	145	145	145	145	145
FACTOR 3	Pearson			1	,000	,000	,000	,007	-,054	-,166*
	Sig. (bilateral)				1,000	1,000	1,000	,931	,517	,047
	N				145	145	145	145	145	145
FACTOR 4	Pearson				1	,000	,000	,084	-,068	,101
	Sig. (bilateral)					1,000	1,000	,313	,414	,229
	N					145	145	145	145	145
FACTOR 5	Pearson					1	,000	-,047	,121	-,020
	Sig. (bilateral)						1,000	,575	,147	,810
	N						145	145	145	145
FACTOR 6	Pearson						1	-,081	-,057	-,128
	Sig. (bilateral)							,334	,498	,124
	N							145	145	145
Ruralidad	Pearson							1	,101	,245**
	Sig. (bilateral)								,202	,002
	N								162	162
Índice de incidencia conflicto	Pearson								1	,137
	Sig. (bilateral)									,083
	N									162
Esfuerzo Integral	Pearson									1
	Sig. (bilateral)									
	N									

Tabla 12. Tabla de correlación variables factores y variables exógenas.

Como puede verse el factor 1 tiene una correlación significativa y negativa con incidencia del conflicto armado, lo que quiere decir que a mayor incidencia el proceso de planeación en manos del alcalde y el CPM se hace menos participativo. También existe una correlación significativa y negativa entre factor 3 y esfuerzo integral, lo que indica que entre mayor sea el esfuerzo integral requerido menor es la cuantificación y el respeto a los límites al gasto en el proceso de planeación participativa. Además, estos resultados muestran que en el esfuerzo integral está asociado con mayor ruralidad.

5.5.3. Análisis de regresión exógenas con factores

Además del análisis de correlación se realizaron análisis de regresión con el método de pasos sucesivos de las exógenas con cada uno de los factores como variables dependientes. Los resultados se presentan en las tablas 13 y 14 e indican que incidencia del conflicto armado tiene un efecto negativo con el factor 1 y esfuerzo integral efecto negativo con el factor 3, lo cual es consistente con el resultado de las correlaciones que se presentaron en el apartado anterior. En el análisis de regresión de las exógenas con los factores 2, 4, 5 y 6 no entro ninguna variable en el modelo. Es importante anotar que estos resultados deben leerse con precaución debido al bajo porcentaje de varianza que explican las variables en los modelos de regresión.

Exógenas /Factor 1	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta
Índice de incidencia del conflicto 2002-2013	.176 ^a	,031	,024	,031	-,176

Tabla 13. Resultados regresión exógenas/ factor 1

Exógenas /Factor 3	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta
_Esfuerzo_Integral	.166 ^a	,027	,021	,027	-,166

Tabla 14. Resultados regresión exógenas/ factor 3

¿Qué podemos concluir de estos análisis?

Etapas y correlaciones: Las etapas 1 y 2 reciben un impacto negativo de incidencia del conflicto y ruralidad; entre más rural y en mayor conflicto las etapas uno y dos se hacen mal.

Factores y correlaciones:

- Entre mas conflicto armado los procesos de alcalde y concejo (factor1) no se hacen participativamente. Esto se confirma con la regresión de exógenas por factores.
- Entre mas esfuerzo integral se requiere el factor 3 es menor, es decir entre más atrasado es el municipio menos se cuantifican y priorizan los programas y proyectos y menos se respetan los límites de el plan plurianual. Esto se confirma con la regresión de exógenas por factores.

VI. Los Factores de la Planeación Participativa

En esta sección se analizarán por separado cada uno de los factores y el sentido que ellos tienen tanto en términos teóricos como sus consecuencias para el desarrollo de la planeación participativa. En algunos de ellos, muy centrales para los objetivos del proyecto, nos extenderemos para poner en contexto el sentido de las bases de datos municipales que se recogieron. En las preguntas que conforman el factor se han marcado principalmente aquellas que resultan críticas en la regresión de ítems con la Planeación Participativa (PlanPart). Sin embargo, especialmente en los factores 1 y 3, se han señalado de forma diferente algunos ítems que resultaron críticos en la regresión de todos los ítems con la sumatoria total sin incluir la evaluación general, lo cual permite enriquecer el análisis del factor y entenderlo mejor. Se ha repetido la interpretación del factor que se hizo en la sección anterior para facilitar su entendimiento y no tener que expandirse adicionalmente.

En la siguiente tabla se presentan la composición de cada uno de los factores identificados.

Composición de los Factores ⁹
Factor 1: Proceso a cargo de Alcalde y Concejo
P18_ incorpora alcalde concepto CPM
P19_ alcalde explicó públicamente ajustes del Plan*/**
P20_ explicaciones de alcalde razonables
P21_ Plan presentado al concejo municipal se debatió puerta cerrada/ampliamente*
P22_ Plan aprobado por el concejo incorpora concepto CPM
P29_ Difusión plan aprobado por el concejo
P30_ Aceptación plan aprobado por el concejo */**
Factor 2 : Proceso a cargo de CMP
P7_ debates iniciales del plan desordenados/ordenados
P8_ convocatorias amplias para discusión Plan *
P9_ subcomisiones **
P10_ subcomisiones priorización prog/proyectos*
P12_ CPM recogió sugerencias subcomisiones **
P13_ amplió participación mas allá del CPM**
P14_ audiencias públicas
Factor 3: Cuantificación y Priorización
P 5_ Recursos cuantificados **
P 6_ cuantificación programas/proyectos?
P11_ subcomisiones cuantificaron prog/proyectos
P15_ concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones */**
P16_ respeto limites Plan de inversiones*
Factor 4: Evaluación General
P23_ Evaluación general: Racionalidad
P24_ Evaluación general: Legitimidad
P25_ Evaluación general: Gobernabilidad*
Factor 5: Membresía en CPM
P2_ número de actores en CPM
P3_ sumatoria OV total del CPM
Factor 6: Convocatoria amplia y articulada por CMP
P1_ convocatoria amplia CPM*
P 4_ articulación OV del CPM

Tabla 15. Composición de los seis factores

⁹ Los ítems señalados con * son críticos para PlanPart (sumatoria total) cuando se incluye evaluación general (EvalGen) y señalados con ** son críticos para PlanPart sin incluir EvalGen. Los ítems que tienen las dos marcas */** son ítems críticos en ambas regresiones.

6.1. Factor 1: Proceso a cargo de Alcalde y Concejo

Factor 1: Proceso a cargo de Alcalde y Concejo
P18_ incorpora alcalde concepto CPM
P19_ alcalde explicó públicamente ajustes del Plan*/**
P20_ explicaciones de alcalde razonables
P21_ Plan presentado al concejo municipal se debatió puerta cerrada/ampliamente*
P22_ Plan aprobado por el concejo incorpora concepto CPM
P29_ Difusión plan aprobado por el concejo
P30_ Aceptación plan aprobado por el concejo */**

Tabla 16. Composición del Factor 1

El **factor 1** (Varianza Explicada (VE): 19%) comprende los procesos que se dan desde que el alcalde toma el concepto del CMP en sus manos y lo incorpora al plan que presenta al concejo municipal, previa amplia y razonada discusión pública; este plan lo discute con el concejo amplia y públicamente, el plan que juntos aprueban incorpora el concepto del CMP y luego el plan definitivo aprobado por el concejo se difunde y es aceptado por la comunidad. Este factor refleja un adecuado procesamiento del Plan de Desarrollo por parte del alcalde y el concejo municipal de acuerdo con el espíritu de la planeación participativa. Resulta interesante como este factor refleja tan precisamente como debe ser la Planeación Participativa.

Igualmente resulta interesante que la narrativa que se hace en base a los ítems críticos resalta la explicación pública de los ajustes del plan, que el debate del plan ante el concejo se haga de forma amplia y pública en lugar de a puerta cerrada y ya posterior a todo el proceso este tenga una aceptación importante de la ciudadanía, así no sea todo lo que se quería. Esto último es lo que permite que sea un plan donde si bien no está todo lo que uno quería, es aceptable porque, seguramente en los procesos de priorización y en la búsqueda de objetivos más amplios discutidos en las comisiones, la gente puede aceptar que hay otras prioridades más apremiantes.

6.2. Factor 2: Proceso a cargo de CPM

Factor 2 : Proceso a cargo de CPM
P7_ debates iniciales del plan desordenados/ordenados
P8_ convocatorias amplias para discusión Plan *
P9_ subcomisiones **
P10_ subcomisiones priorización prog/proyectos*
P12_ CPM recogió sugerencias subcomisiones **
P13_ amplió participación mas allá del CPM**
P14_ audiencias públicas

Tabla 17. Composición del Factor 2

El **factor 2** (VE: 19%) está relacionado con el manejo que hace el CPM, irrespectivamente de su conformación, del plan de desarrollo presentado a él por el alcalde. Comprende que se debata ordenadamente, previa una convocatoria amplia y por subcomisiones, las cuales priorizan programas y/o proyectos. Los diferentes debates además se hicieron con la sociedad civil/ciudadanía de forma ampliada, es decir adicionalmente a aquellos que conforman el CPM y que se realizaron audiencias públicas para debatir el Plan, todo esto previo a la presentación del concepto al alcalde. Este factor refleja un adecuado procesamiento que el CPM, dentro de una concepción de democracia participativa y deliberativa hace del plan de desarrollo.

La narrativa de los ítems críticos resalta la convocatoria amplia a sectores mas amplios que los representados en el CPM (ampliar el radio de debate) para discutir el Plan presentado inicialmente por el alcalde y que las subcomisiones alcanzaran a identificar y priorizar programas y/o mejor aún proyectos. En la interpretación del factor 3 hay que mirar la complementariedad de esta última pregunta con las de tal factor.

En este factor la regresión con PlanPart excluyendo evaluación general, permite incluir elementos adicionales: que el CPM acoja las sugerencias de las subcomisiones y se amplíe el debate a sectores que no necesariamente forma parte del CPM.

6.3. Factor 3: Cuantificación y Priorización

Factor 3: Cuantificación y Priorización
P 5_ Recursos cuantificados **
P 6_ cuantificación programas/proyectos?
P11_ subcomisiones cuantificaron programas/proyectos
P15_ concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones */**
P16_ respeto limites Plan de inversiones*

Tabla 18. Composición del Factor 3

El **factor 3** (VE:13%) se relaciona con la cuantificación del plan de desarrollo en programas y/o proyectos principalmente en la formulación del concepto, tanto a nivel general como a nivel de las subcomisiones pero que además las sugerencias tanto de las audiencias como de las subcomisiones sean recogidas en el concepto del CPM, respetando los límites del plan plurianual de inversiones. Es más el factor que recoge la discusión y cuantificación y los límites del gasto y no los elementos participativos del proceso. Como se ha planteado esta cuantificación resulta indispensable para que el ejercicio no sea solo un proceso democrático sino también racional en términos de que se hace con recursos limitados y requiere de la comunidad priorizar programas y proyectos.

Es de resaltar que estos aspectos de cuantificación/priorización se hacen en varias etapas, primero en la discusión del plan (P5 y P6), en la cuantificación que se hacen en las subcomisiones (P11) y luego ya que **en la medida de los recursos disponibles** (el elemento cuantitativo) sea recogido por el CPM en el concepto que le presenta al alcalde, y, de nuevo, la conciencia de que todo este proceso se hace con recursos limitados del Plan Plurianual de Inversión (P16)

En cuanto a los ítems que resalta la regresión sobre el total excluida la evaluación general se destaca la pregunta cinco, es decir si el plan presentado por el alcalde incluye recursos cuantificados.

En la narrativa vía ítems críticos resultan como tales las dos preguntas sobre los límites tanto que tuvo el CPM al recoger las sugerencias de sectores o producto de las audiencias públicas y/o subcomisiones (P15) y las restricciones definidas por el plan plurianual de inversiones. (P16).

Es importante entender que esta cuantificación se introduce en la etapa previa al debate del alcalde con el Concejo, prácticamente desde el inicio del proceso en el Plan que le presenta el alcalde al CPM (P5 y P6) aunque esta posibilidad de cuantificación posterior no se incluyó en el cuestionario.

Es importante resaltar que desde la **Teoría de la Transformación hacia la sociedad cívica moderna (SCM)** (Sudarsky, 2009) la racionalidad colectiva (más sobre la importancia de este tema en el factor cuatro: Evaluación General) solo si se tiene lo que Elster (2000) llama una restricción fuerte, en este caso los recursos de distintas fuentes disponibles y que hace que la discusión sea un ejercicio “de suma cero”. Discutir un plan de desarrollo alrededor de programas sin cuantificar no genera en la comunidad un sentido de qué es prioritario ni de los costos de un proyecto sobre otros, y alimenta la idea que los recursos son ilimitados o que lo único que hay que hacer es pedir y pedir, virando entonces el proceso hacia lo que se llama “una lista de mercado”. Tampoco permite hacer una abstracción de la combinación de recursos que se requieren, generando una orientación de beneficios puramente personales muy característicos de los Familistas Amoraes (Banfield, 1958) y el clientelismo.

6.4. Factor 4: Evaluación General de la planeación participativa

Factor 4: Evaluación General	
P23_	Evaluación general: Racionalidad
P24_	Evaluación general: Legitimidad
P25_	Evaluación general: Gobernabilidad*

Tabla 19. Composición del Factor 4

El **factor 4** (VE:11%) agrupa los ítems de la evaluación general y transversal del proceso de formulación y aprobación del PDM en términos de racionalidad, legitimidad y gobernabilidad. Es independiente de cada uno de los demás factores y por ello puede servir de variable dependiente. Aunque se responde antes de la terminación de todo el proceso, puede ser un buen indicador de lo adecuado del proceso total según el observador.

Los criterios de la evaluación general son un destilado que los autores han venido utilizando como criterios para observar la relación entre ciudadanos y Estado desde la Constituyente de 1991 (Sudarsky, 1992).

Como criterios de referencia para la evaluación de los procesos de cambio que se han de precipitar a raíz de la nueva constitución y en general en la construcción de la relación entre Estado y sociedad se utilizarán:

Primero: La gobernabilidad de un sistema político, o la capacidad de un gobierno de llevar a cabo políticas acordes con el proceso de participación ciudadana y la capacidad de darle coherencia a este proceso. Su límite negativo es la anarquía y el caos o la irrelevancia de la acción gubernamental. Tiene una relación directa con la capacidad del régimen de implementar las decisiones que se tomen por el sistema político.

Segundo: La legitimidad con que el sistema político e institucional cuenta y el concomitante compromiso con que la mayoría de los ciudadanos defienden, apoyan el sistema y se sienten depositarios y portadores de tales instituciones. Su extremo negativo es la alienación y la anomia con respecto al medio político y el verlo como externo, intrascendente u opresivo: en manos de otros.

Tercero: La racionalidad de los objetivos que los dos anteriores producen, con una relación estrecha con lo que podríamos llamar la efectividad del Estado para utilizar las anteriores condiciones hacia objetivos económicos y sociales, con sus respectivas políticas, que tengan un componente importante de construcción del largo plazo, y que hoy en día necesariamente implican su competitividad económica internacional (Porter, 1990).

Estos criterios generales han ido evolucionando, pero solo hasta ahora se han incluido en una medición. Fueron definidos en el cuestionarios de manera más escueta según consta en las preguntas que se proveyeron para instruir sobre el tema con los observadores, con la esperanza de ir mejorando las escalas que eventualmente se usen.

Cómo evalúa usted el proceso completo en términos de:	
P23	Racionalidad: Acuerdos toman en cuenta la realidad de recursos limitados para lograr los objetivos de los mismos.
P24	Legitimidad: Base amplia de acuerdos entre los actores de la sociedad civil y niveles de gobierno.
P25	Gobernabilidad: Capacidades suficientes para implementar los acuerdos/decisiones a las que se lleguen.

Tabla 20. Ítems de Evaluación General (EvalGen)

En la narrativa de los ítems críticos aparece solamente Gobernabilidad. Sin embargo, para estudiar mas en profundidad la relación de los ítems de evaluación general entre ellos con la sumatoria total (PlanPart) se realizó una análisis de correlación, cuyos resultados se presentan en la siguiente tabla y en la cual se puede apreciar una alta correlación entre los tres ítems del factor y algo menor pero alto con PlanPlart (sumatoria total).

Correlaciones					
		P23 racionalidad	P24 legitimidad	P25 governabilidad	PLANPART SUMATORIA TOTAL
P23_racionalidad	Pearson	1	.790**	.731**	.581**
	Sig. (bilateral)		,000	,000	,000
	N		148	148	148
P24_legitimidad	Pearson		1	.842**	.551**
	Sig. (bilateral)			,000	,000
	N			148	148
P25_governabilidad	Pearson			1	.604**
	Sig. (bilateral)				,000
	N				148
PLANPART SUMATORIA TOTAL	Pearson				1
	Sig. (bilateral)				
	N				

Tabla 21. Tabla de correlación ítems de Evaluación General (P23_P24 y P25) con PlanPart (sumatoria total)

Como se relaciona la EvalGen (Factor 4) con el resto de ítems del cuestionario?. Para ello se realizaron análisis de regresión de todos los ítems con EvalGen como variable dependiente.

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta
P21_ Plan debatió puerta cerrada/ampliamente	.615 ^a	,378	,374	,378	,358
P22_ PDM aprobado incorpora concepto CPM	.673 ^b	,453	,446	,075	,283
P29_difusión PDM aprobado	.698 ^c	,488	,477	,034	,213

Tabla 22. Resultados regresión todos los ítems / EvalGen (racionalidad, legitimidad, gobernabilidad)

En los resultados que muestra la tabla 22 se identifica que son ítems críticos para el factor 4, además de los tres que la componen, que el plan presentado por el alcalde al Concejo Municipal se haya debatido pública y ampliamente (P21), que el Plan aprobado por el concejo haya incorporado el concepto del CPM (P22) además de que haya tenido una amplia difusión con la sociedad civil (P29). Para los observadores estos son los elementos que pesaron principalmente en la evaluación relacionadas con cómo el concejo procesó el plan. Esta evaluación general del proceso no cubre lo llevado a cabo por el CPM e inclusive por el alcalde antes de presentarlo al concejo.

Cuando se realiza un análisis de regresión de los ítems críticos, con cada uno los ítems de EvalGen (P23, P24 y P25), con EvalGen como sumatoria y con factor 4, el panorama es distinto como se presenta en la siguiente tabla.

Items		P23 Racionalidad	P24 Legitimidad	P25 Gobernabilidad	EvalGen	Factor 4
P 6_cuantificación progr/proyectos? (factor 3)	Beta			0,249		0,184
	Cambio en R			2,3%		2,8%
P7_ debates iniciales PDM desordenados/ordenados (factor 2)	Beta	0,257				
	Cambio en R	9,1%				
P9_ subcomisiones (factor 2)	Beta					0,244
	Cambio en R					6,8%
P15_ concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones (factor 3)	Beta			-0,258		-0,492
	Cambio en R			2,5%		7,7%
P13_ amplió participación mas allá del CPM (factor 2)	Beta			0,141		
	Cambio en R			1,4%		
P21_ Plan presentado al concejo debatió ampliamente (factor 1)	Beta	0,319	0,270	0,416	0,358	0,554
	Cambio en R	33,8%	7,2%	40,4%	37,8%	22,3%
P22_ Plan aprobado por el concejo incorpora concepto CPM (factor 1)	Beta		0,289	0,34	0,283	
	Cambio en R		32,0%	9,9%	7,5%	
P29_ Difusión plan aprobado por el concejo (factor 1)	Beta	0,162	0,221	0,186	0,213	
	Cambio en R	2,8%	3,2%	2,2%	3,4%	

Tabla 23. Resumen resultados regresión todos los ítems / racionalidad, legitimidad, gobernabilidad, evaluación general, Factor 4

Para Racionalidad (P23) es importante que los debates iniciales se debatan ordenadamente (P7), que el Plan sea debatido ampliamente en el concejo y el finalmente aprobado sea ampliamente difundido (P29). Para Legitimidad son importantes los tres ítems: P21 (plan presentado al concejo se debatió ampliamente), P22 (plan a aprobado por el concejo incorpora concepto del CPM), además de la difusión amplia del plan aprobado por el concejo (P29). Para Gobernabilidad además de estos tres últimos, es importante P15 (concepto CPM recogió sugerencias audiencias/subcomisiones) de forma negativa, implicando que con este paso se disminuye la gobernabilidad, un resultado paradójico que habrá que estudiar mas adelante. También con un impacto positivo sobre gobernabilidad están P6 (la cuantificación de recursos del plan presentado por el alcalde al CMP) y P13 (la ampliación de la participación de la discusión de este plan a segmentos más amplios de los representados por en el CPM).

En cuanto a los resultados frente al factor 4 como variable dependiente el patrón es diferente; entra P6, (cuantificación en etapa 1 del proceso), P9 (nombrar subcomisiones para discutir el plan en la etapa 1), de nuevo el resultado negativo de si el concepto del CPM recogió sugerencias de audiencias públicas o subcomisiones (P15) y con efecto positivo el debate amplio sobre el plan presentado por el alcalde al concejo (P21).

Estos resultados es importante registrarlos en la investigación y requieren de un estudio pormenorizado cuando se piense aplicar el instrumento en una próxima ocasión. Baste por el momento resaltar la importancia del ítem 21 (plan presentado al concejo se debatió ampliamente), ítem que absorbe la mayoría de la varianza de los elementos de EvalGen, excepto en el caso de legitimidad donde este efecto lo tiene P22 (plan aprobado por el concejo incorpora el concepto del CMP).

6.5. Los factores 5 y 6: La conformación del CMP y la convocatoria a la sociedad civil

Factor 5: Membresía en CPM
P2_ número de actores en CPM
P3_ sumatoria OV total del CPM
Factor 6: Convocatoria amplia y articulada por CMP
P1_ convocatoria amplia CPM
P4_ articulación OV del CPM

Tabla 24. Composición de los factores 5 y 6

El **factor 5** (VE:7%) se refiere a la composición del CPM ya sea por un numero de actores como por cuales son estos. Este elemento debe ser estudiado con detenimiento para entender esta representatividad del CPM de la sociedad civil de su territorio según las definiciones jurídicas (que sectores deben estar)¹⁰ y lo encontrado empíricamente en la observación. Es diferente de la calidad de la tarea que cumple el CPM, y si sus miembros se recogen ampliamente en la sociedad o son cercanos a la administración local.

Como se ha observado los dos factores asociados a la conformación del CMP, aquel relacionado con el numero de organizaciones que hacen parte de él (factor 5), y (factor 6) si la convocatoria a conformarlo se hizo de forma amplia y no simplemente del circulo de confianza/político del alcalde, por una lado, y que estas organizaciones tengan una conexión amplia con otras, asociaciones o federaciones, por el otro, deben ser estudiados con detenimiento, ya que como objetivo del proyecto se quiere establecer la línea de base para eventuales intervenciones, y para saber qué tanto cubija la sociedad civil local. Se comenzará con las organizaciones o personas que conforman el CPM.

6.5.1. Organizaciones voluntarias que conforman el CPM.

Se hicieron dos preguntas: Cuántos actores conforman el CPM (P2) y liste tales actores/organizaciones que hacen parte del CPM (P3). Esta última fue una pregunta abierta cuyas respuesta fueron clasificadas en 39

¹⁰ Ley 152 de 1994 (Art.34- Consejos Territoriales de Planeación). "Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios".

tipos de organizaciones, que van desde organizaciones que pueden ser sectores (económico, comercio, etc.), organizaciones voluntarias (gremios, sindicatos, iglesias, organizaciones agrarias, cooperativas, por ejemplo), la representaciones de poblaciones (grupos de mujeres, jóvenes, personas en condición de discapacidad, víctimas, población desplazada, entre otros), la administración municipal (secretaría de gobierno, alcaldía, oficina de planeación), el Concejo municipal, instancias de participación (veedurías, consejos de desarrollo rural, representantes de corregimientos y veredas, etc.) y ciudadanos independientes que no representan ninguna organizaciones/grupos (líder comunal, empresarios, ciudadanos que trabajan en medios de comunicación).

Se realizó un análisis de frecuencias de los tipos de organización listados y los resultados de esta tabulación se presentan en la tabla 24 se indican que las organizaciones mas frecuentemente mencionadas son las juntas de acción comunal (en el 79% de los municipios se mencionaron), las organizaciones educativas (78%) y los gremios (72%). Esta tabla es importante para identificar si muchas organizaciones/poblaciones que se espera formen parte de los CMP en territorios de alto conflicto realmente forman parte del Consejo.

OV	frecuencia	%
OV _JAC_sector comunitario	124	79%
OV_Educación	121	78%
OV_Asoc. profesionales/gremios	112	72%
OV_Cultural	104	67%
Población_Género/Mujer	100	64%
OV_Agraria	98	63%
OV_Ecológica/Medio ambiente	91	58%
Población_Jóvenes	90	58%
Sector comercio	84	54%
Población_Víctimas	76	49%
OV_Salud	72	46%
Población_Etnias	72	46%
OV_Deportivas	63	40%
Sector económico	55	35%
Población_Discapacidad	55	35%
Población_Adulto mayor	51	33%
Sector social	35	22%
Población_Desplazados	35	22%
_Otras OV	34	22%
Admon. Municipal	33	21%
Inst. Participación_Subregional _corregimiento/veredas	32	21%
Ciudadanos_Líder Comunal	30	19%
OV_ONG_org.civiles	28	18%
OV_Iglesias	25	16%
OV_Asociaciones/Federaciones	22	14%
OV_Cooperativas	20	13%
Población_Infancia y adolescencia	19	12%
Ciudadanos_Empresarios	16	10%
Inst.Participación_Consejo dllo rural	15	10%
Sector rural	14	9%
Ciudadanos	13	8%
Sector turismo	11	7%
OV_Sindicatos	11	7%
Sector vivienda	10	6%
Población_LGBTI	8	5%
Concejo municipal	8	5%
OV_Seguridad y vigilancia	5	3%
Inst. Participación Veedurías	5	3%
Ciudadanos_Medios comunicación	4	3%
Población_Reinsertados	2	1%

Tabla 25. Tabla de frecuencias organizaciones voluntarias (OV)

Otra manera de ver estos datos es sacando el porcentaje de cada organización sobre el total de las organizaciones representadas en todos los municipios. El resultado de este análisis se presenta en la tabla 26.

	Organizaciones Voluntarias en CPM	Frecuencia	%/ total de OV
1	OV_Educación	127	6,9%
2	OV_JAC_sector comunitario	125	6,8%
3	OV_Asoc. profesionales/gremios	115	6,2%
4	OV_Cultural	107	5,8%
5	Población_Género/Mujer	103	5,6%
6	OV_Agraria	102	5,5%
7	OV_Ecológica/Medio ambiente	92	5,0%
8	Población_Jóvenes	90	4,9%
9	Sector comercio	90	4,9%
10	Población_Víctimas	76	4,1%
11	OV_Salud	77	4,2%
12	Población_Etnias	78	4,2%
13	OV_Deportivas	63	3,4%
14	Sector económico	55	3,0%
15	Población_Discapacidad	60	3,2%
16	Población_Adulto mayor	51	2,8%
17	Sector social	35	1,9%
18	Población_Desplazados	40	2,2%
19	_Otras OV	35	1,9%
20	Admon. Municipal	33	1,8%
21	Inst. Participación_Subregional_corregimiento/veredas	32	1,7%
22	Ciudadanos_Líder Comunal	30	1,6%
23	OV_ONG_org.civiles	28	1,5%
24	OV_Iglesias	25	1,4%
25	OV_Asociaciones/Federaciones	24	1,3%
26	OV_Cooperativas	20	1,1%
27	Población_Infancia y adolescencia	24	1,3%
28	Ciudadanos_Empresarios	16	0,9%
29	Inst.Participación_Consejo dlo rural	16	0,9%
30	Sector rural	14	0,8%
31	Ciudadanos	13	0,7%
32	OV_Sindicatos	11	0,6%
33	Sector vivienda	10	0,5%
34	Población_LGBTI	8	0,4%
35	Concejo municipal	8	0,4%
36	OV_Seguridad y vigilancia	5	0,3%
37	Inst. Participación Veedurías	5	0,3%
38	Ciudadanos_Medios comunicación	4	0,2%
39	Población_Reinsertados	2	0,1%
	OV TOTAL	1849	100,0%

Tabla 26. Tabla de frecuencias de OV en CPM por municipios y porcentaje sobre el total de OV

De nuevo aquí son preponderantes las OV educativas, juntas de acción comunal, gremios etc. Sin embargo esta tabla indica que ninguna organización es preponderante en su membrecía del CPM, en buena medida por lo heterogénea de la composición de los Consejos, especialmente al tomar en cuenta que su composición esta reglada legalmente. También se puede observar que muchos de los miembros lo hacen a título personal y no incorporan al Consejo organizaciones de las cuales estas personas sean representadas.

Normalmente el análisis de estas organizaciones termina aquí. Sin embargo es una ocasión especial contar con el resto de preguntas de la observación para cada municipio. Varias fueron los análisis que se hicieron. Primero se hizo un análisis factorial de los ítems de la clasificación de las OV's para ver cómo estas se agrupaban entre si y el resultado se presenta en la siguiente tabla e indica que las OV's que hacen parte del CPM se agrupan en 15 factores que en su conjunto explican 68% de varianza.

Varianza total explicada						
Componente	Autovalores iniciales			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	3,840	9,847	9,847	3,046	7,809	7,809
2	2,597	6,658	16,505	1,998	5,123	12,932
3	2,210	5,667	22,171	1,882	4,825	17,757
4	1,990	5,102	27,274	1,837	4,711	22,467
5	1,875	4,806	32,080	1,803	4,624	27,091
6	1,802	4,622	36,702	1,755	4,501	31,592
7	1,777	4,557	41,258	1,726	4,426	36,018
8	1,680	4,308	45,567	1,683	4,314	40,333
9	1,541	3,952	49,519	1,650	4,231	44,564
10	1,373	3,520	53,039	1,630	4,179	48,743
11	1,361	3,491	56,530	1,582	4,058	52,801
12	1,228	3,150	59,680	1,543	3,956	56,757
13	1,165	2,986	62,666	1,537	3,941	60,698
14	1,117	2,865	65,531	1,471	3,772	64,471
15	1,026	2,631	68,162	1,439	3,691	68,162

Tabla 27. Análisis factorial (componentes principales) / Organizaciones voluntarias (OV) en CPM

Estos resultados también muestran que los 15 factores emergentes de éste análisis tienen una varianza explicada individual muy pequeña: El primer componente explica el 7,8%, el último 3,7%. Son demasiados componentes que indican que esta representación en el CPM es muy heterogénea y atomizada. Al observar la tabla 27 y tratar de identificar cada uno de estos componentes, esta atomización se hace más evidente por la dificultad de darle una interpretación a cada factor/componente. Tomemos algunos ejemplos: el factor 1 agrupa las ONGs de la sociedad civil, OV agrarias, las OV deportivas, la población de discapacitados, la población de jóvenes y de adultos mayores que a simple vista no tienen una coherencia en su agrupación. Si tomamos el factor 2 encontramos el sector económico, la OV educación, la OV cultura, la OV ecológica y la OV gremios que si bien podría tener alguna coherencia (sector económico-gremios) tiene elementos muy disímiles (OV ecológica, por ejemplo) y así sucesivamente. Algunos factores podrían generar alguna interpretación como el 1, donde el sector comercio tiene una relación negativa con organizaciones de seguridad y vigilancia y población LGTB, que si bien se les podría dar una interpretación es poco lo que ayuda al entendimiento. No solo son demasiados factores sino que las agrupaciones que aparecen no tienen una coherencia interna en su interpretación. Este preocupante resultado es importante registrarlo.

Matriz de componentes rotados ^a															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Sector económico	-,250	,570	,170	,149	-,156	-,040	-,117	,108	,026	,394	-,125	,117	-,152	,091	-,079
Sector turismo	-,025	,026	,116	-,085	,599	-,111	-,045	,206	,275	-,113	-,127	-,235	-,109	-,082	,148
Sector comercio	,317	-,205	-,208	,231	-,005	,173	,075	,185	-,064	-,270	-,218	,277	-,039	-,143	,443
Sector vivienda	-,088	-,084	,098	-,014	,089	-,050	,812	,035	-,065	,002	-,035	-,097	-,007	-,104	,042
Sector rural	,136	-,065	-,561	,150	-,076	,205	-,056	,140	-,072	-,122	-,068	-,020	-,163	,167	,181
OV_ONG_org.civiles	,374	-,028	,167	-,074	-,086	,167	-,037	,162	-,343	,137	,045	-,321	-,048	,092	,195
OV_Iglesias	,041	-,044	,095	-,047	-,031	,195	-,069	-,203	,143	,180	-,064	,760	-,056	-,005	,075
OV_Salud	,340	,006	-,075	-,104	-,174	,301	,394	-,315	-,008	,047	-,150	,004	,036	,054	,231
OV_Educación	,259	,430	,486	-,043	-,029	,098	,013	-,038	,015	-,085	-,033	-,047	,084	,099	,208
OV_Sindicatos	,029	-,036	,018	-,069	-,011	,060	,046	,137	-,014	,156	-,027	-,056	,866	,052	,002
OV_Cultural	,132	,526	,326	-,181	-,331	-,153	,245	,118	-,053	,156	-,054	,049	,138	-,008	,104
OV_Agraria	,547	-,205	,080	,053	,163	-,096	,249	,163	-,003	-,108	-,346	,218	-,004	,030	-,016
OV_Ecológica	,107	,764	,098	,071	,066	,034	-,021	,083	,103	-,036	-,054	,068	-,027	-,155	-,029
OV_/gremios	,359	-,467	,136	,206	-,060	,094	,122	,105	,005	,139	-,043	,143	,220	-,063	-,010
OV_Segur y vigilancia	-,050	-,086	-,105	-,127	,359	,026	,246	,079	-,028	,081	-,170	-,068	,113	,320	-,540
OV_Deportivas	,592	,329	-,092	-,025	,050	,191	,269	-,234	-,023	,220	-,038	-,129	,145	-,091	-,067
OV_Asoc./Federac.	-,045	-,059	,198	,785	-,023	,080	,020	-,172	-,075	-,135	,006	,031	,041	,032	-,057
OV_JAC	,120	,102	,752	,134	-,063	,100	,011	,184	,057	,040	,086	,024	-,022	,045	,038
OV_Cooperativas	,126	-,092	,174	,194	,026	-,109	-,177	-,439	-,147	-,160	-,114	,102	,575	-,036	,065
Población_Víctimas	,086	-,170	,122	,037	-,054	,073	-,024	,115	-,153	-,040	,778	,027	-,083	-,078	,054
Población_Desplazados	,099	,033	,054	,048	-,077	-,052	,002	,123	,649	-,065	-,462	,010	-,093	-,093	-,215
Población_Reinsertados	,066	,167	-,019	-,071	,011	-,170	,004	,327	-,088	-,151	,191	,631	,043	,132	,001
Población_Discapacidad	,722	-,026	-,013	,026	-,200	,021	-,160	,053	,002	,109	,146	,147	-,093	-,063	-,043
Población_Etnias	,171	,066	,054	-,008	-,108	,130	-,009	,744	,030	,074	,027	-,002	,070	-,027	,002
Población_/Mujer	,248	-,034	,178	-,110	-,623	-,035	,200	,169	,270	,015	,112	-,072	,041	,053	-,101
Población_LGBTI	,185	-,009	,029	,048	-,116	,018	-,109	,022	-,030	-,142	-,048	,012	-,068	-,113	-,743
Población_Inf y adoles	,233	,165	-,034	-,069	-,014	-,079	,526	-,022	,115	-,014	,447	,283	-,026	,069	-,069
Población_Jóvenes	,609	-,045	,301	,036	,113	,020	-,369	-,066	,098	-,051	,183	,048	,091	,053	,004
Pobl. Adulto Mayor	,616	,145	,036	,092	-,149	-,004	,137	,283	,105	,080	,007	-,110	,084	,073	-,153
Inst. Participación _Consejo dllo rural	-,087	-,114	,143	,069	,140	,353	,082	,238	,027	,603	-,171	,160	,188	,069	-,027
Inst. Particip. Subregional	,348	,082	-,029	,007	-,071	-,082	-,004	-,015	-,009	,770	,074	-,044	,047	-,036	,126
Inst. Particip.Veedurías	,030	,066	,091	-,068	,125	,137	-,051	-,001	,777	,068	,001	,055	-,016	,053	,143
Admon. Municipal	,008	-,055	,031	-,014	,714	,052	,195	-,136	,104	,058	,082	,074	,073	,099	-,097
Concejo municipal	,019	-,110	,020	,048	,128	-,047	-,074	-,144	-,184	,134	-,187	,043	-,156	,786	,042
Ciud. Medios comunic	,206	,084	-,097	-,020	-,003	,706	-,014	-,081	,284	,025	,137	,109	-,103	,033	,054
Ciud. Empresarios	,189	,071	-,103	,743	,054	-,190	-,078	,074	,041	,134	-,067	-,064	-,120	,074	,012
Ciud. Líder Comunal	-,016	,025	-,016	,066	-,127	,023	-,048	,164	,269	-,172	,195	,056	,303	,718	-,021
Ciudadanos	-,056	,003	-,436	,565	-,056	-,078	-,053	,174	-,015	,161	,161	-,116	,169	-,049	,169
Otras OV	-,067	-,074	,093	-,092	,028	,794	-,055	,199	-,101	,010	-,009	-,050	,095	-,059	-,044

Tabla 28. Análisis factorial (componentes principales) / Organizaciones voluntarias (OV) en CPM_Matriz de componentes

Otra manera de adelantar esta exploración es a través del análisis de regresión para ver si alguna de las categorías de organizaciones tiene impacto en PlanPart o en alguna de sus etapas. Este análisis de regresión se hizo con todos los tipos de organizaciones y la Etapa 1 y con PlanPart (sumatoria total). Es necesario recordar que para no recargar esta sumatoria total con tal número de organizaciones, este número total (P3) se recodificó para tener un rango de 0 a 10. Los resultados de los análisis de regresión se presentan en las siguientes tablas.

	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta
OV_Salud	.265 ^a	,070	,064	,070	,233
Sector vivienda	.313 ^b	,098	,087	,028	-,156
Ciudadanos_Líder Comunal	.351 ^c	,123	,107	,025	-,200
Concejo municipal	.392 ^d	,153	,132	,030	,183
OV_Asociaciones/Federaciones	.419 ^e	,176	,149	,022	-,174
OV_Iglesias	.446 ^f	,199	,168	,023	,163
OV_ONG_org.civiles	.470 ^g	,221	,185	,022	,151

Tabla 29. Resultados regresión todas las OV's/ Etapa 1

	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta
OV_Salud	.231 ^a	,053	,047	,053	,213
Sector vivienda	.300 ^b	,090	,079	,037	-,199
Concejo municipal	.347 ^c	,121	,104	,031	,214
Ciudadanos_Líder Comunal	.392 ^d	,154	,132	,033	-,211
Población_Etnias	.425 ^e	,181	,155	,027	,170
OV_Iglesias	.451 ^f	,204	,173	,023	,153

Tabla 30. Resultados regresión todas las OV's/ PlanPart (sumatoria total)

La varianza explicada en todos los dos modelos de regresión es baja, confirmando el poco poder explicativo de estas organizaciones de la etapa 1 y en PlanPart (sumatoria total). En los dos casos aparecen relacionadas positivamente las organizaciones: OV salud, el Concejo Municipal y OV iglesias, con variaciones entre los dos; en la etapa 1 las ONG organizaciones civiles y en PlanPart (todas las etapas) población etnias. Negativamente relacionadas aparecen Sector Vivienda y Ciudadanos-Líder Comunal. Entrando negativamente en la regresión sobre etapa 1, OV Asociaciones federaciones, de alguna manera indicando estas entradas negativas que son individuos no organizaciones, con los *caveats* de las federaciones.

6.5.2. La base de datos de las organizaciones que conforman el CPM

Con los anteriores elementos analíticos están contenidos en la base de datos de las organizaciones que pertenecen a los CPM, un objetivo importante del proyecto (Anexo 5). Esta se convierte en un insumo importante para quienes vayan a planear intervenciones en los municipios sin tener que comenzar de cero, es decir, sin siquiera saber quiénes son los actores que actúan en el CPM. Dada las dudas sobre la importancia empírica del factor cinco y la importancia real del factor 6, estos elementos, junto con el análisis por clústeres debe facilitar el diseño de estas intervenciones contingentes.

El factor 6

Factor 6
P1 _convocatoria amplia CPM*
P 4_ articulación OV del CPM

Tabla 31. Composición factor 6

El **factor 6** (VE:5%) tiene que ver con también con la conformación del CPM pero mas centrado en si es una muestra amplia de la comunidad y no exclusivamente del circulo intimo del alcalde o la administración municipal, y que además las organizaciones que lo conforman se extiendan y articulen con otras organizaciones. Fuera de la cantidad de organizaciones descrita en el factor cinco, se relaciona con el cubrimiento y enraizamiento hacia arriba y hacia abajo de tales organizaciones/actores. Tiene que ver seguramente, en lo negativo, con que no se respete la formula de cambiar el 50% de los miembros del CPM en cada administración, aspecto sobre el cual no se averiguo.

Una inquietud posible es si de el listado de organizaciones/poblaciones que están en el CPM producen un efecto en el factor 6, o sea si a la integración del CMP se convocó ampliamente y no solo a los cercanos a la administración municipal y que tales miembros del CMP estén asociados con otras organizaciones. Para resolverla se realizó un análisis de regresión incluyendo todo los tipos de organizaciones (OV) sobre el factor 6 y los resultados se presentan la siguiente tabla.

	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Cambio en R cuadrado	Beta
Población_ Infancia y adolescencia	.246 ^a	,061	,054	,061	-,241
Población_ Víctimas	.322 ^b	,104	,091	,043	,243
Admon. Municipal	.379 ^c	,144	,125	,040	-,253
OV_Agraria	.414 ^d	,171	,148	,028	,199
Población_ Etnias	.451 ^e	,204	,175	,032	-,185

Tabla 32. Resultados regresión todas las OV's/ Factor 6

Los anteriores resultados muestran que si bien la varianza total explicada es baja (20,4%), los betas son robustos. De forma positiva con el impacto están las poblaciones de victimas y OV agrarias, un resultado interesante y habla afirmativamente sobre que ellas deben estar representadas en el CPM, y con signo negativo población infancia y adolescencia (¿quiénes son sus voceros?), la administración municipal (cuya presencia es sujeto de controversia en los CPM y en todas las instancias de participación) y curiosamente, las organizaciones étnicas que pudieran reforzar la noción de una solidaridad estrecha (capital social que cemento) de estas poblaciones.

VII. Las intervenciones (análisis de los ítems P26, P27 y P28)

En esta sección se presentarán los resultados de los análisis de la información de los tres ítems referidos a la intervención del observador en el proceso de la planeación participativa municipal. Este conjunto de ítems constituyen una secuencia que empieza con **P26** que pregunta, en caso de que el observador detecte problemas en el ciclo de planeación participativa, ¿cómo cree que podría intervenir en la forma como se está llevando a cabo el proceso?, lo cual implica la planeación de una acción de intervención, sigue con **P27** que pregunta se efectivamente sí intervino o no, y finaliza con **P28** que pregunta por los resultados concretos de la intervención en caso de que la haya realizado.

Para el análisis de la información de éste conjunto de ítems, primero se identificaron los municipios en los que se había planeado alguna acción de intervención (**P26**), en los que se habían realizado efectivamente la intervención (**P27**) y finalmente se registró cual había sido el resultado de la intervención (**P28**).

Como se ha identificado desde los objetivos del proyecto el crear una estructura liviana de observación e intervención en los procesos de la planeación participativa en los municipios es central. Si bien se presentaron demoras en lograr este proceso por llegar tarde a algunos de estos, se registraron intervenciones efectivas en 48 municipios de los 162 (30%) que componen la muestra, aunque mucho mas en la etapa dos, precisamente por esta dificultad. También se encontró que no hubo municipios en los que se hubiera planeado la intervención y luego no se hubiera realizado, de tal manera que en los municipios donde se propuso alguna acción de intervención (**P26**) efectivamente se intervino (**P27**). Los resultados por municipio de las tres preguntas se encuentran en el Anexo 3 (base de datos PPM n_162).

Se clasificó la información de los municipios en donde hubo intervención en cinco categorías (ver tabla 34), las cuales fueron definidas de la siguiente manera:

1. Apoyo en convocatorias para la participación: Esta categoría incluye acciones de apoyo a las convocatorias dirigidas a la ciudadanía para participar en el proceso de planeación participativa municipal, con el propósito de que la participación sea amplia e incluyente de todos los sectores sociales que existen en el municipio. Comprende acciones que van desde contar de qué se trata el proceso de planeación participativa y su importancia para el desarrollo municipal, motivar y promover la participación hasta acciones puntuales de inclusión de grupos y/o sectores de la sociedad que no hayan sido convocados o incluidos en el proceso de planeación participativa.

2. Pedagogía sobre la planeación participativa: Esta categoría incluye un conjunto de acciones orientadas a promover el aprendizaje de la comunidad sobre la planeación participativa, tales como dar información y fortalecer el conocimiento en la comunidad sobre qué es y cuál es el propósito de la planeación participativa, las etapas o momentos del proceso, los actores que intervienen en los diferentes momentos (sociedad civil, CPM, entidades territoriales, concejo municipal, etc), el rol de cada uno de los actores, mecanismos de participación. También información sobre cómo debe darse la planeación participativa según las disposiciones normativas y legales. Además, incluye acciones de orientación con actores específicos del proceso (CPM, concejo municipal) sobre sus funciones y las acciones que deben realizar para dar cumplimiento a lo que determina la norma.

3. Fortalecimiento de capacidades para participar: Esta categoría agrupa intervenciones que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades para la participación de la comunidad e incluye acciones que van desde el acompañamiento y orientación a los ciudadanos para presentar y sustentar sus propuestas para ser incluidas en el PDM, acompañar y facilitar el diálogo, la deliberación y concertación; hasta la implementación de estrategias concretas orientadas a fortalecer la sociedad civil y su articulación en los diferentes espacios de participación y gestión de lo público. También incluye intervenciones específicas con la comunidad para que reconozcan la función e importancia del CPM en la planeación participativa y

fortalecerlo como mecanismo de participación en donde converge la sociedad civil organizada, y así la participación ciudadana pueda tener mayor incidencia en la gestión de lo público.

4. Retroalimentación: En esta categoría se agrupan las intervenciones que se refieren a las sugerencias, observaciones y recomendaciones que el observador realizó a algunos de actores del proceso de planeación participativa con el propósito de mejorar el proceso frente a las debilidades o fallas identificadas. Incluye entre otras acciones, recomendaciones realizadas al los entes territoriales para ajustar el proceso no solo en términos del cronograma sino de las etapas y pasos a seguir para realizar el proceso completo, recomendaciones para realizar un convocatoria amplia para la conformación del CPM que incluya la representación del todos los sectores sociales del municipio, recomendaciones al CPM para que prioricen y cuantifiquen proyectos en las subcomisiones y mesas de trabajo y para que se reuniera y emitiera un concepto sobre la propuesta de plan de desarrollo que presentó el alcalde, y como producto de las discusiones y propuestas realizadas por la ciudadanía en las mesas de trabajo y subcomisiones.

5. Asistencia técnica en el proceso de planeación participativa: En esta categoría se agrupan intervenciones que tienen que ver con asesoría y capacitación en aspectos puntuales de la planeación participativa, tales como la formulación de planes de desarrollo, cuantificación de recursos respetando los límites del plan de inversiones, el marco legal de la planeación participativa y formulación de planes de desarrollo, conformación y funciones del CPM, entre otros aspectos.

El efecto de las intervenciones no se puede estimar/aislar dado que no cumple con las condiciones del diseño experimental, así sea uno “natural” para probar el efecto. Es necesario acordarse de que es parte del diseño del proyecto aprovechar el “efecto de Halo” que la observación produciría en mejorar el proceso al hacer explícita la observación. Este efecto tiene impacto en todos los municipios observados, no solo en donde se hicieron intervenciones. Aún así se realizaron unos análisis estadísticos simples para ver que podría observarse.

Se realizó una prueba t para muestra independientes con dos grupos: (1) municipios donde no hubo intervención (n=97) y (2) municipios donde hubo intervención (n=48). Los resultados de éste análisis muestran que no existen diferencias significativas en ninguno de las puntuaciones de los factores debido a la intervención. En la siguiente tabla se presentan los promedios de en cada uno de los factores para los grupos 1 (no intervención) y 2 (con intervención).

	Intervención /lo hizo?	N	Promedio	
FACTOR 1	No intervención	97	-0,045	
	Intervención	48	0,092	Promedio mayor
FACTOR 2	No intervención	97	0,034	
	Intervención	48	-0,069	Promedio menor
FACTOR 3	No intervención	97	0,041	
	Intervención	48	-0,083	Promedio menor
FACTOR 4	No intervención	97	0,084	
	Intervención	48	-0,169	Promedio menor
FACTOR 5	No intervención	97	-0,051	
	Intervención	48	0,103	Promedio mayor
FACTOR 6	No intervención	97	-0,045	
	Intervención	48	0,092	Promedio mayor

Tabla 33. Promedios 6 factores según intervención/no intervención

Con todos los *caveats* que se han advertido y simplemente para registrar el resultado se encuentra que el resultado es mejor en los factores 1, 5, 6 y menor en los factores 2, 3 y 4. Hay que anotar que, dadas las limitaciones de despliegue de la observación no se intentó capacitar a los observadores en las intervenciones posibles que pudieran potenciar el proceso desde el principio. Este es el reto de las observaciones/intervenciones futuras, como es igualmente la idea de poder efectuar un “experimento”, con todas las variaciones posibles sobre el tema, que permitiera probar los efectos de la intervención.

En la tabla siguiente se presenta un resumen de las intervenciones realizadas y los resultados obtenidos, organizando los datos de acuerdo con las categorías de clasificación de las respuestas presentadas anteriormente. Se han resaltado en color gris algunas de las intervenciones que no tuvieron el efecto que se esperaba, y en amarillo algunas de las intervenciones que cumplieron con su objetivo. Cabe anotar que más intervenciones se hubieran podido realizar, especialmente aquellas relacionadas a la conformación del CMP, si se hubiera instalado la observación desde antes de iniciar el proceso. De todos modos muchos de los resultados reportados muestran el potencial de estas intervenciones y como se puede intervenir positivamente en la Planeación Participativa.

	INTERVENCION	RESULTADO	CATEGORIA
1	Apoyo para una convocatoria amplia a la ciudadanía para participar en la formulación del plan, que involucre todos los sectores, grupos, movimientos, organizaciones, con apoyo con medios de comunicación.	El proceso de formulación del PDM con participación amplia y variada con representación de los diferentes sectores y grupos poblacionales del municipio.	Apoyo en convocatoria amplia e incluyente de los diferentes sectores/actores sociales
2	Apoyo en la realización de convocatorias amplias e incluyentes de todos los sectores/actores sociales.	Un PDM con alta aceptación de la ciudadanía, sociedad civil, concejo municipal y entidades territoriales	Apoyo en convocatoria amplia e incluyente de los diferentes sectores/actores sociales
3	Apoyo en promover la participación de los diferentes sectores sociales en la construcción del PDM y la inclusión de sus propuestas en el plan	Se logró una participación amplia de toda la comunidad.	Apoyo en convocatoria amplia e incluyente de los diferentes sectores/actores sociales
4	Apoyo para garantizar espacios adecuados para la participación de todos los sectores de la sociedad civil representativos en el municipio.	La participación ciudadana fue representativa y se logró un PDM con amplia participación de los diferentes sectores.	Apoyo en convocatoria amplia e incluyente de los diferentes sectores/actores sociales
5	Apoyo en la convocatoria amplia a la ciudadanía para que participen del proceso de formulación del PDM.	El PDM tuvo pocos ajustes por parte del concejo municipal, un PDM con participación amplia de la comunidad.	Apoyo en convocatoria amplia e incluyente de los diferentes sectores/actores sociales
6	Convocatoria a dos sectores que no tuvieron mucha participación en el proceso: mesa de víctimas, y comunidad afro.	La participación de la mesa de víctimas y comunidad afro fue muy escasa	Apoyo en convocatoria amplia e incluyente de los diferentes sectores/actores sociales
7	Apoyo en la convocatoria para garantizar la participación de todos sin que se presentara relego a poblaciones específicas.	Amplia participación, y se ratificó que lo planteado en el programa de gobierno es coherente con los requerimientos de la comunidad.	Apoyo en convocatoria amplia e incluyente de los diferentes sectores/actores sociales
8	Información a la comunidad sobre lo que es la planeación participativa, el proceso de formulación del PDM los diferentes momentos/fases, los actores, etc.	Fortaleciendo de la participación de la sociedad civil.	Pedagogía sobre la planeación participativa
9	Explicación respecto a que es el PDM y su importancia, es la carta de navegabilidad de los próximos 4 años para el municipio.	PDM aterrizado y consistente con las necesidades de la comunidad	Pedagogía sobre la planeación participativa
10	Acompañamiento al proceso de planeación participativa haciendo énfasis en que prima es lo común sobre lo particular.	El proceso de construcción del PDM más colectivo y menos por intereses particulares	Pedagogía sobre la planeación participativa
11	Motivación a la comunidad por la participación ciudadana- pedagogía para la participación a través de los líderes	Fortalecimiento de la participación ciudadana	Pedagogía sobre la planeación participativa
12	Sensibilización a la ciudadanía sobre la importancia de participar en la construcción del PDM	PDM incluyente con participación amplia de la ciudadanía	Pedagogía sobre la planeación participativa

	INTERVENCION	RESULTADO	CATEGORIA
13	Información a la ciudadanía sobre cómo debe ser el proceso de planeación participativa. Apoyo en la convocatoria a la ciudadanía a asistir a los debates que dan el concejo municipal sobre el PDM y hacer uso de los mecanismos de participación disponibles para este proceso.	Se amplió la participación otros sectores, sobre todo la participación de la mesa de víctimas. Se explico a la ciudadanía las razones por las que no se incluyeron algunos aspectos en el plan de desarrollo.	Pedagogía sobre la planeación participativa
14	Informar a la ciudadanía y al CPM sobre el proceso de planeación participativa.	No se obtuvo el resultado esperado porque faltó mayor participación de la ciudadanía y algunos sectores	Pedagogía sobre la planeación participativa
15	Pedagogía con los miembros del CPM en cuanto a sus funciones y papel en el proceso de planeación participativa.	No se realizaron reuniones con el consejo de planeación pero se solicito a la administración de forma verbal, en dos ocasiones el envío de las notificaciones para surtir de forma completa y participativa estas instancias.	Pedagogía sobre la planeación participativa
16	Se resolvieron inquietudes en el concejo municipal respecto al trámite y aprobación del PDM. Se estimuló la apertura del concejo municipal para convocar a una discusión amplia con la ciudadanía sobre el PDM. Se promovió para que administración municipal socialice y divulgue el PDM aprobado.	Se realizaron ajustes al proceso de planeación participativa en especial en lo que tiene que ver con el concejo municipal. No se dio una discusión amplia con la ciudadanía sobre el PDM y los ajustes del concejo municipal no se dio amplia difusión al plan aprobado.	Pedagogía sobre la planeación participativa
17	Se estimuló la apertura del concejo municipal para convocar a una discusión amplia con la ciudadanía sobre el PDM. se promovió para que administración municipal socialice y divulgue el PDM aprobado	El nivel de participación de la ciudadanía en los debates fue muy bajo y no hubo una buena difusión del plan aprobado para que lo conociera toda la ciudadanía.	Pedagogía sobre la planeación participativa
18	Acompañamiento a la ciudadanía para sustentar las propuestas incluidas en el PDM, frente al concejo municipal.	Aprobación del PDM por parte del concejo y la disposición de entidades territoriales, ciudadanía para la implementación del plan.	Fortalecimiento de capacidades para participación. Acompañamiento a ciudadanía para sustentar propuestas.
19	Acompañamiento en el proceso facilitando el dialogo y la concertación	Acuerdos colectivos incluidos en el plan de desarrollo (necesidades priorizadas a través de toma de decisiones colectivas)	Fortalecimiento de capacidades para participación. Facilitar los procesos de diálogo y concertación.
20	Acompañamiento en el proceso de explicar porque no todas la propuestas pueden ser incluidas el PDM, cuales no y por que	PDM que tiene buena aceptación en la comunidad, producto de laos acuerdos colectivos	Fortalecimiento de capacidades para participación. Acompañamiento en el proceso de explicar porque no todas la propuestas pueden ser incluidas el PDM
21	Incentivar a la ciudadanía para que participe en los debates que se dan el concejo municipal para la aprobación del PDM, para que escuchen los argumentos sobre la modificaciones al plan, cuestionen y propongan otros elementos que deben estar incluidos en el plan de desarrollo	Poca participación del los debates de aprobación del plan de desarrollo.	Fortalecimiento de capacidades para participación. Acompañamiento a ciudadanía para que participen en los debates del aprobación del PDM en el concejo municipal

	INTERVENCION	RESULTADO	CATEGORIA
22	Ante la escasa participación de algunos consejeros, se contacto con ellos para motivarlos a que se reunieran con los demás y lideraran el proceso de formulación del PDM / en el marco del proyecto del pacto por la transparencia casa de paz a venido realizando una serie de acciones que buscan fortalecer la participación de la sociedad civil en la gestión de lo público.	Se aportó para que el CPM lograra que la alcaldía les socializara el PDM y atendiera sus sugerencias/se espera que en el marco el pacto (responsable y honesto) por la transparencia, además del CPM, sean fortalecidas las demás organizaciones sociales.	Fortalecimiento de capacidades para participación fortalecimiento de CPM/ Fortalecimiento de la sociedad civil articulada.
23	Es preocupante la baja apropiación que existe sobre el CPM como el espacio de participación organizada de la sociedad civil, en tal sentido, se establecieron diálogos con la alcaldía y con algunos sectores organizados, no solo para activar el CPM, sino, para eventuales escenarios de participación/ se establecieron diálogos bilaterales con algunos voceros de los consejos comunitarios, de las organizaciones indígenas y con la alcaldía para tratar de que reconozcan la importancia de fortalecer el CPM como instancia de participación donde converge la sociedad civil organizada y con ello que la participación tenga mayor capacidad de incidencia.	Se logró dejar como punto de revisión y discusión el papel del CPM en la planeación participativa y la necesidad de fortalecer esta instancia de participación.	Fortalecimiento de capacidades para participación fortalecimiento de CPM/ Fortalecimiento de la sociedad civil
24	Recomendaciones a los representantes del ente territorial que de forma transparente se socialicen las dificultades relacionadas con la planeación participativa y tomar acciones de mejora.	Mejora en el proceso de planeación participativa.	Retroalimentación: Recomendaciones a entidades territoriales sobre ajustes al proceso
25	Retroalimentación al equipo de la alcaldía con recomendaciones para fortalecer el proceso, enfatizando en su importancia para el desarrollo del territorio.	Ajustes al proceso de planeación participativa, en cuanto a la convocatoria, a las explicaciones públicas a la ciudadanía sobre los ajustes del plan.	Retroalimentación: Recomendaciones a entidades territoriales sobre ajustes al proceso de planeación participativa
26	Recomendaciones al CPM que estaban consolidando los aportes de las mesas (subcomisiones) que definieran para los programas una fuente de financiación clara	No fue tenido en cuenta.	Retroalimentación: Recomendaciones al CPM para asignación de recursos a los programas planteados en el PDM
27	Recomendaciones al CPM para que a futuro, se incluya de manera más decidida a todas las organizaciones que existen en el municipio.	La participación no incluyó todos los actores y organizaciones del municipio.	Retroalimentación: Recomendaciones para que la convocatoria a conformar el CPM se haga de manera más amplia e incluya a todos los sectores
28	Recomendaciones para que representantes de las entidades territoriales acompañen las mesas de trabajo	PDM producto de la concertación de la ciudadanía y las entidades territoriales.	Retroalimentación: Recomendaciones a entidades territoriales sobre acompañar las mesas de trabajo
29	Recomendaciones para que el CPM recupere el rol de un espacio aglutinador de la sociedad civil	Aún no se logró que el CPM se active, sin embargo, quedaron motivados, tanto algunos sectores de la sociedad civil como en la alcaldía para revisar y promover ambientes favorables de participación.	Retroalimentación: Recomendaciones para que el CPM recupere el rol de un espacio aglutinador de la sociedad civil

	INTERVENCION	RESULTADO	CATEGORIA
30	Se realizó retroalimentación sobre el proceso de planeación participativa a las personas de alcaldía y de CPM, enfatizando en que es importante ampliar la participación en todos los niveles del proceso y fortalecer la sociedad civil.	La retroalimentación fue valorada por parte de los funcionarios de la alcaldía y de los miembros del CPM como importante para tener en cuenta en próximos ejercicios de participación.	Retroalimentación: Recomendación sobre la importancia ampliar la participación en todos los niveles del proceso y fortalecer la sociedad civil .
31	Recomendaciones de convocar e involucrar a todos los sectores, grupos y organizaciones del municipio.	El municipio acogió las recomendaciones de hacer una convocatoria amplia para el proceso de planeación participativa.	Retroalimentación: Recomendación convocar e involucrar a todos los sectores, grupos y organizaciones del municipio
32	Recomendaciones a la admon. municipal por iniciar la construcción de ambientes favorables para una efectiva participación de la comunidad.	Quedó claro para la alcaldía la necesidad de fortalecer los espacios de participación.	Retroalimentación: Recomendaciones a la admon. municipal de la necesidad de fortalecer los espacios de participación
33	Recomendaciones para que se active el CPM y las convocatorias a la ciudadanía sean mas amplias, con información clara para la ciudadanía de qué es el proceso / en una de las sesiones del concejo municipal se hizo pedagogía sobre la importancia de la participación y de la articulación de la sociedad civil en el desarrollo del municipio en un eventual escenario de implementación de los acuerdos de paz.	No se lograron ver los efectos porque la intervención de hizo luego de que el proceso de planeación participativa ya se había dado.	Retroalimentación: Recomendaciones a la admon. municipal para que se active el CPM y las convocatorias a la ciudadanía sean más amplias
34	Recomendaciones acerca de la importancia de involucrar a los diferentes actores sociales en la construcción del PDM, concientizándolos que este plan es y será el eje o ruta de los próximos cuatro años, del cual depende el desarrollo del municipio.	Escucharon y acataron recomendaciones, participaron activamente, se crearon espacios de diálogo ciudadano con la participación de diferentes actores.	Retroalimentación: La importancia de involucrar a los diferentes actores sociales en la construcción del PDM
35	Ante la falta de interés por parte de los miembros del CPM para reunirse y estudiar el documento del PDM, se les llamó y motivó para que hicieran algunas jornadas de trabajo conjunto, y con base en ello presentaron un concepto por escrito.	No se logro el objetivo.	Retroalimentación: Recomendaciones para que el CPM se reuniera revisara el PDM y emitiera su concepto
36	Asesoría a la comunidad en la priorización de las necesidades frente a los recursos limitados.	PDM con una participación amplia de la ciudadanía donde los recursos se distribuyeron de acuerdo a las necesidades de la población (priorización y cuantificación).	Asistencia técnica: Asignación de recursos (cuantificación)
37	Recomendaciones incluir en PDM en el componente de atención a población víctima y el sector turismo.	No quedo contenido en el PDM	Asistencia técnica: Contenidos del PDM
38	Capacitación a JAC y organizaciones sociales en el proceso de participación /apoyo al CPM/acceso a la información pública de la admón. municipal.	Participación amplia de ciudadanía en la formulación del PDM.	Asistencia técnica: Capacitación sectores sociales sobre formulación de PDM
39	Capacitación sobre el marco legal el proceso de planeación participativa, hasta donde se puede llegar y las capacidades institucionales.	Mejóro la participación sectorial e interacción, entre ciudadanía, entidades territoriales e instancias de participación (CPM).	Asistencia técnica : Capacitación sobre marco legal de la planeación participativa y formulación de PDM

	INTERVENCION	RESULTADO	CATEGORIA
40	Asistencia técnica desde el proyecto de fortalecimiento a entidades territoriales apoyando la elaboración del PDM.	Se incluyó un capítulo de seguimiento al PDM (PDM monitoreado), además la elaboración del PDM con metas de producto + resultado	Asistencia técnica a las entidades territoriales de elaboración del PDM
41	Asesoría al CPM para que conozca el proceso y su papel en el.	Resultados exitoso en cuanto a la convocatoria, realización de debates y audiencias públicas	Asistencia técnica al CPM sobre proceso de planeación participativa
42	Asistencia técnica en los corregimientos para su participar en el proceso de formulación del PDM.	No se obtuvo el resultado deseado, porque la participación de la comunidad de los corregimientos fue escasa.	Asistencia técnica Capacitación sectores sociales sobre formulación de PDM
43	Frente a el desconocimiento sobre como es el proceso de la planeación participativa y de los tiempos legales para la entrega del plan de desarrollo al CPM se dio una capacitación a las entidades territoriales, concejales, líderes y ciudadanía en general	Se hicieron los ajustes al proceso, se ajustaron los tiempos, y se cumplió en general con todos los pasos. Dialogo constructivo, se acogieron las sugerencias respecto a algunos elementos que debía contener el plan de desarrollo. Se logró la concertación entre concejales, administración del municipio y CPM para poder hacerle seguimiento participativo a la implementación o ejecución del plan de desarrollo.	Asistencia técnica sobre el proceso de planeación participativa (marco legal, tiempos, fases o momentos, condiciones, actores)
44	Ante el desconocimiento de la planeación participativa, se dio la capacitación a las entidades territoriales , concejales, líderes de la comunidad, para que se hicieran los correctivos necesarios en cuanto a fases /momentos del proceso, fechas, convocatorias, etc	Las convocatorias a participar a lo largo del proceso no fueron efectivas, muy poca participación.	Asistencia técnica sobre el proceso de planeación participativa (marco legal, tiempos, fases o momentos, condiciones, actores, etc)
45	GIZ apoyó a las dos partes, a la institucionalidad al inicio del proceso de la formulación del plan con el aporte de la metodología para las mesas locales y luego emitió un concepto a la primera versión del plan con sugerencias y recomendaciones para mejorar el contenido del plan en materia de construcción de paz./luego orientó al concejo municipal sobre la coherencia entre los tres componentes del plan (diagnóstico parte estratégica y plan de inversiones) y sobre la importancia de que su contenido estuviera alineado con los temas de la construcción de paz.	Inclusión en el PDM temas de paz.	Asistencia técnica para la elaboración en contenidos del plan / apoyo al concejo municipal en los tres componentes del PDM y plan de inversiones
46	CORDEPAZ trabajó con el nuevo CPM explicando la importancia de su rol en este proceso y del seguimiento a su labor.	El CPM integrado al proceso de planeación participativa.	Asistencia técnica asistencia técnica al CPM (las tareas, su función y responsabilidad en el proceso de planeación participativa)
47	Poca participación de la sociedad civil en el CPM, responsabilidad que recae en que no tienen organizaciones fuertes y conscientes de su rol político 2. La irresponsabilidad de la admón. municipal al entregar al CPM un documento de PDM incompleto.	No se realizó una intervención porque ya se había conformado el CPM. El resultado , muy baja participación y un CPM que no cumple su función	Asistencia técnica conformación y funciones del CPM

	INTERVENCION	RESULTADO	CATEGORIA
48	Baja participación y entrega incompleta del documento del PDM al CPM/ se gestionó para realizar una jornada con admón. municipal, con la presencia de la alcaldesa, el concejo municipal y el CPM, en donde se socializó el documento de formulación, se hicieron algunos ajustes.	Aunque el CPM es débil, se dejó evidencia de la necesidad de revisar las convocatorias para esta instancia de participación, fortalecer y capacitar a los consejeros en todo lo que implica y cual es su responsabilidad en la planeación participativa.	Asistencia técnica conformación y funciones del CPM/ Pedagogía sobre os procesos de planeación participativa y la importancia del CPM

Tabla 34. Resumen de las intervenciones realizadas y resultados de las mismas ordenadas por categoría de intervención

VIII. Análisis de Clústeres

Como se presentó en la sección de metodología, el análisis de los datos incluyó la realización de Cluster Analysis, por medio de cual es posible determinar cómo se agrupan los municipios, de acuerdo los puntajes en cada de uno de los seis factores identificados y con ello poder caracterizar cada uno de los grupos o clústeres resultantes de este análisis. Además, una vez sean identificados los diferentes clústeres (agrupación de los municipios), es posible realizar un ordenamiento según su deseabilidad, desde el grupo de municipios con los mejores desempeños en la planeación participativa hasta el grupo de municipios con los desempeños más deficientes. Se hicieron varios análisis de Clústeres con más o menos factores, buscando que el resultado final fuera parsimonioso en número y cubrimiento de grupos. El que arroja mayor claridad por un número relativamente bajo de “clústeres” se presenta en la figura 2 para cuyo análisis se incluyeron los cuatro primeros factores, así en la gráficas se incluyeran el promedio de los otros dos factores para precisar el significado de los clústeres o agrupaciones.

El resultado de estos clústeres y su ordenamiento son la conclusión del análisis estadístico que se ha venido adelantando y el más poderoso producto del proyecto ya que permite priorizar las intervenciones y adecuarlas a la realidad del proceso de planeación participativa.

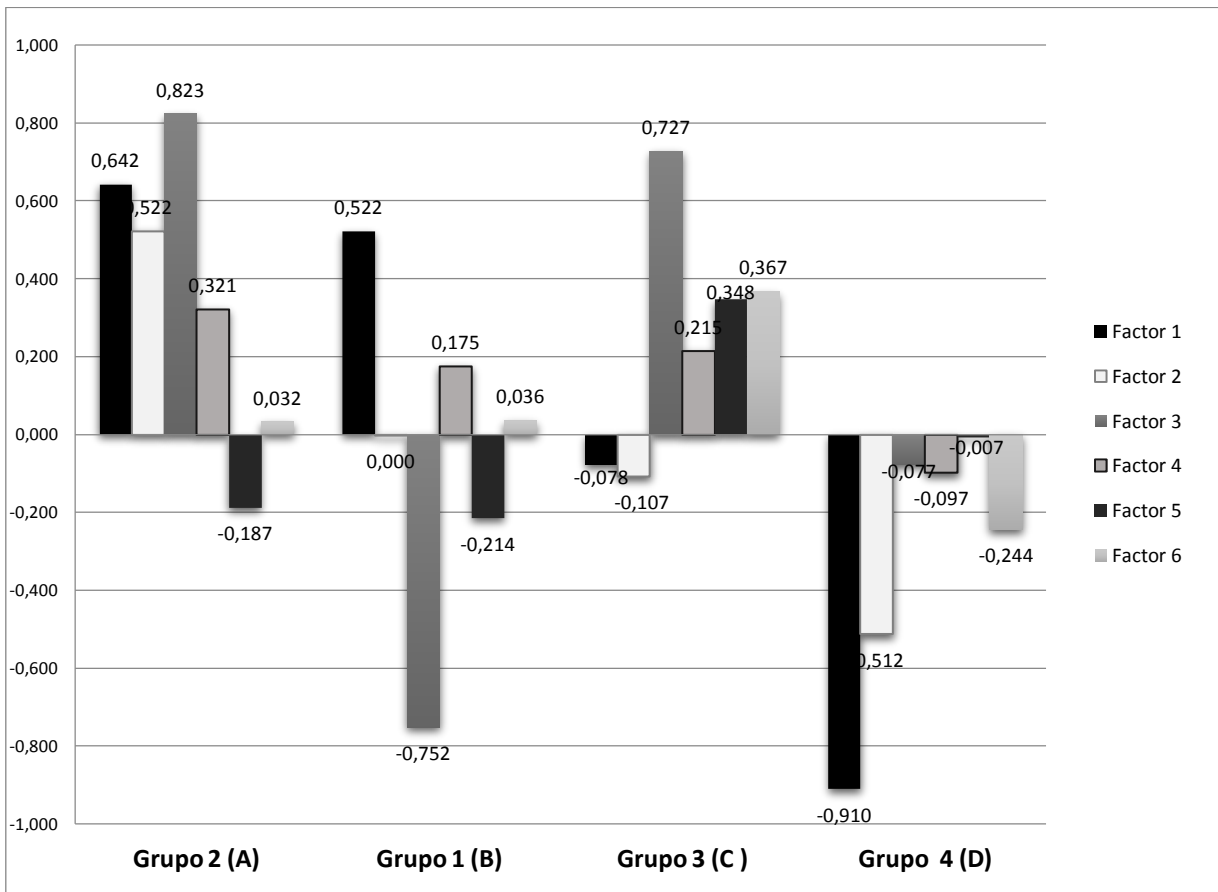


Figura 2. Promedios 6 factores según clúster

CLUSTER 1 (B): Este grupo está conformado por 29 municipios (18%), cuya característica principal es tener puntajes muy bajos (promedio negativo) en el factor 3: Cuantificación y recursos limitados. También éste grupo se caracteriza por tener puntaje alto en el factor 1 o sea proceso participativos en manos de alcalde y concejo muy de acuerdo con la norma participativa, puntaje promedio en el factor 2 en manos del CPM y puntaje alto en la EvalGen (factor 4). Es decir, es un grupo donde no se conocen los recursos ni los límites del gasto, pero el proceso se hace por parte de alcalde de acuerdo con lo esperado. Se hace bien pero sin priorizar ni cuantificar. El factor 5 es bajo¹¹, y el factor 6 está cerca del promedio.

CLUSTER 2 (A): En este grupo quedaron clasificados 28 municipios (17%). Tiene como característica principal los puntajes altos en los factores 1,2,3 y 4. Es así como este grupo puede representar los municipios donde el proceso de planeación participativa fue exitoso en todos los sentidos. El número de organizaciones en el CPM es relativamente bajo y el factor 6 está en la media.

CLUSTER 3 (C): En este grupo quedaron clasificados 25 municipios (15,4%). Se caracteriza por tener un puntaje alto en factor 3 (cuantificación de los recursos, fijación de límites a ellos, y priorización) y niveles bajos en los proceso en manos del CPM, alcalde y concejales (factores 1 y 2), con una EvalGen positiva. Se logra la cuantificación pero se llega a un plan de desarrollo con procesos participativos débiles. El número de organizaciones/personas es alto y la convocatoria/articulación es sorpresivamente alta dado que los procesos con el alcalde y con el CPM fueron débiles. Una posible interpretación es que en este clúster están los municipios donde el proceso se realiza a puerta cerrada en debate al interior del concejo aunque la convocatoria haya sido alta. En el procesamiento de los datos estos 25 municipios deben ser analizados con gran detalle.

CLUSTER 4 (D): Este grupo lo conforman 45 municipios (28%), cuya característica principal es tener puntajes extremadamente bajos en el factor 1 (el alcalde y los concejales impusieron sus planes) y factor 2 (el CPM condujo muy pobremente el proceso) con niveles promedios bajos en factor 3 y factor 4 (cuantificación y EvalGen). Este grupo representa los municipios en los que el proceso de planeación participativa no se logró y por tanto están en la situación más crítica en términos de planeación participativa. El número de organizaciones/ciudadanos esta en el promedio y la convocatoria/articulación es la mas baja de todos los clústeres.

Además, hubo 18 municipios (11%) que no quedaron clasificados en ninguno de estos cuatro grupos (Anexo 7)

8.1. El ordenamiento de los clústeres

Estos clústeres pueden ser ordenados de acuerdo a su consistencia respecto a la planeación participativa, de A a D.

El clúster 2 (A), sería el mejor ya que todos los factores se encuentran en niveles altos, excepto el factor cinco, cuya ambigüedad o validez se ha discutido¹². Le sigue el clúster 1 (B) cuyo factor uno, el procesamiento con el alcalde y el concejo fue aceptable pero con una falta muy notoria de priorización y cuantificación que podría ser remediada en un futuro. La convocatoria con la comunidad está en el promedio, pero la representatividad del CPM esta baja, aunque la convocatoria del proceso por parte de este esta a lo mejor.

El clúster 3 se puede considerar el C. Aunque los factores uno y dos están bajo el promedio, la cuantificación y la priorización están en niveles muy altos como en el clúster 2. EvalGen está en el promedio (factor 4) y la

¹¹ El resultado del factor cinco en estos clústeres orienta a que puede no ser conveniente que el número de organizaciones representado en el CPM sea muy alto. El hecho que el clúster tres, sin procesos (factor 1 y 2) tenga un número alto de miembros refuerza esta duda.

composición del CPM y la convocatoria a su conformación están en un promedio alto. Se hizo todo muy bien pero **luego se decidió a puerta cerrada**. El aspecto de la planeación participativa falló. Finalmente en el grupo **D**, en el que el proceso por el alcalde y el concejo (factor 1), el debate previo con la ciudadanía que no fue convocada ampliamente (¿del círculo cercano del alcalde?) no se dio (factor 2), los recursos ni fueron priorizados ni cuantificados (factor 3), y aunque EvalGen fue neutra, en el promedio (factor 4), igual que la composición del CPM (factor 5), la convocatoria no se hizo sino que se convocó en el círculo mas estrecho cercano a la administración municipal (factor 6.)

Con esta nueva escala en mente, y con su identificación como progresión hacia una escala general de lo que debe ser el proceso de maduración de la Planeación Participativa se puede concluir la presentación de resultados.

IX. Discusión, Conclusiones y Recomendaciones

Los debates sobre la participación se mantienen candentes en la sociedad colombiana, especialmente en el contexto del proceso de paz y los acuerdos firmados entre el Gobierno y las Farc. Sin embargo es poco lo que se sabe sistemáticamente sobre su dinámica. Por eso éste proyecto tiene el valor de proporcionar datos sobre uno de los **momentos críticos** de la participación: La planeación participativa, donde la sociedad civil se reúne con las autoridades municipales para acordar el destino de los ingresos de un municipio durante cuatro años. Este proyecto se realizó con una muestra de 162 municipios (87%) de los 187 considerados según el DNP de alta o muy alta incidencia del conflicto, en el período febrero a julio del 2016.

El diseño del cuestionario de observación es otro logro importante de éste proyecto, desarrollado de forma relativamente apresurada, pero, por los resultados mismos de la medición, con la potencia para medir por primera vez diferentes componentes de la planeación participativa. Por supuesto el instrumento de medida es susceptible de mejoramiento, especialmente en la evaluación general del proceso de planeación participativa, en las escalas de racionalidad, legitimidad y gobernabilidad. Muchos de los análisis estadísticos que se hicieron buscan permitir perfeccionar el instrumento.

El instrumento es sencillo, no requiere gran entrenamiento y es auto explicativo. Junto con los análisis de factores y clústeres dan la base para la caracterización del proceso de planeación participativa de cada uno de los municipios observados y un diagnóstico que debe servir de base para diseñar la estrategia de intervención que cuente entre sus partes la validación colectiva del diagnóstico.

El hecho de contar ya con una línea de base para analizar procesos en los municipios afectados por conflicto armado permite priorizar las intervenciones, en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz. El instrumento además sirve en escenarios muy distintos y ya se está utilizando, por ejemplo, en el proceso de observación de planeación participativa en las 20 localidades de Bogotá.

En términos de los objetivos planteados el ejercicio de observación es bastante satisfactorio, especialmente por el tipo de resultado al cual se ha llegado: Un cubrimiento bastante amplio (87%), considerando que hubo un 7% (14 municipios) al cual no fue posible encontrar observadores y un 6% adicional (11 municipios) en los que inicialmente había una institución que se encargaría de la observación, pero luego no fue posible llegar. Las razones principales de ello fueron la distancia de algunos municipios (por ejemplo 21 horas en piragua para llegar) y en otros caso que ninguna agencia se atrevía a entrar por situaciones de orden público o las personas no estaban dispuestas a dar información y aplicar el cuestionario y, en algunos casos, poco apoyo de las entidades territoriales para realizar la observación.

Otro acierto en la medición es la estructura de observación que se logró a través de las instituciones ya sean estas las organizaciones de la sociedad civil, especialmente Red Prodepaz, las gubernamentales especialmente el DNP y el SENA y la cooperación internacional en este caso Naciones Unidas y GIZ. El hecho de que estas instituciones cuenten con capacidad instalada en las regiones y la relativa simpleza del instrumento de observación permiten que, por su costo marginal para estas instituciones, se pueda pensar en próximas mediciones, sin tener que incurrir en los costos de desplazamiento, manutención y entrenamiento que un equipo volante pudieran tener. Este primer ejercicio da un atisbo de cómo se pueden repetir las mediciones en el futuro una vez se defina una estructura institucional de observación.

Es de anotar que es conveniente en el futuro tener instalada la observación desde antes de iniciar la planeación participativa para poder determinar qué tanta y que tan variada es la sociedad civil municipal, y cuál es la composición y permanencia del CPM así como poder activar las intervenciones desde antes del proceso. Igualmente esta observación previa al inicio del proceso debe registrar si el proceso participativo se dio y en qué medida antes de febrero (fecha en que los alcaldes presentan la propuesta inicial del plan de desarrollo al CPM), cada cuatro años.

Parte del diseño del proyecto fue aprovechar el “*efecto de Halo*” que la observación produciría en mejorar el proceso de planeación participativa al hacer explícita la observación, el cual tiene impacto en todos los municipios observados, no solo en donde el observador realizó algún tipo de intervención.

A pesar de las limitaciones de despliegue de la observación, por lo que no fue posible capacitar a los observadores en las intervenciones posibles que pudieran hacer el proceso de planeación participativa que estaban observando, los resultados muestran el potencial de estas intervenciones y cómo es posible incidir positivamente en la Planeación Participativa. Entonces, el reto de futuras observaciones/intervenciones es capacitar a los observadores y poder efectuar un “experimento” con todas las variaciones posibles, que permitiera probar los efectos de la intervención.

En cuanto a los resultados mismos, lo fundamental ha sido la identificación de los factores, especialmente la de la importancia de la cuantificación y priorización detectados en el factor 3 y la muy clara identificación de las deficiencias de composición del CPM (factor 5). Por otro lado, quedó explícita la importancia de la convocatoria amplia que haga el CPM a la sociedad civil (factor 2) y su proceso de discusión, llegando a subdividirse en subcomisiones (factor 2) y que estas recomendaciones sean tomadas en cuenta por el CMP en su concepto. Igualmente esta consideración es importante para la fase siguiente (factor 1) y que el proceso que queda en manos del alcalde incorpore el concepto dado por el CPM, y las discusiones con el concejo municipal se hagan de manera abierta y amplia, y que luego el plan mismo ya aprobado tenga una muy buena difusión pública, especialmente en estos municipios tan reducidos en población. Es mas, la estrategia de discusión de un eventual presupuesto participativo podría beneficiarse enormemente de una discusión amplia de este plan.

Para ser estricto y utilizando la **narrativa básica de la planeación participativa** construida desde los ítems críticos (tabla 8) que cubre todos los factores (excepto el factor 5) y todas las etapas, rezaría así:

a) La conformación del CPM con una representación amplia de los diferentes sectores (P1, factor 6),
b) La convocatoria amplia para la discusión del PDM (P8, factor 2) y la conformación de subcomisiones para priorizar programas o proyectos (P10, factor 2),
c) La incorporación de los planteamientos de las subcomisiones en el PDM por parte del CPM (P15, factor 3), que debe tener como elemento fundamental:
d) El respeto por los límites establecidos en el Plan de Inversiones (P16, factor 3).
e) Pasar por la explicación pública que el alcalde hace sobre la modificación al PDM, de acuerdo con el concepto presentado por el CPM (P19, factor 1).
f) Con la aceptación por parte de la ciudadanía del PDM aprobado por el concejo (P30, factor 1).
g) Dentro de la Evaluación general de la planeación participativa, gobernabilidad (P25) que, como se ha definido en el proceso de observación, se refiere a contar con las capacidades suficientes para implementar los acuerdos/decisiones a las que se lleguen en los procesos de planeación participativa.

De la anterior narrativa se destacan dos preguntas P19 (explicar públicamente las modificaciones del plan a presentar al concejo) y P8 (convocatoria por el CMP a la sociedad civil para discutir el plan) que explican el 75% de la varianza: Lo indispensable.

En general no parecen haber sorpresas en estos resultados y corresponden a la teoría de la Planeación Participativa (Sudarsky, 2009), si esta ha de producir los resultados de racionalidad (priorización), gobernabilidad (disponer de cómo llevarlos a cabo) y legitimidad (que se haya hecho consultando la ciudadanía y la sociedad civil), así la medición de tal Evaluación General (factor 4) no hubiera tenido toda la potencia que se hubiera querido, aunque su capacidad explicativa es suficiente en este caso. Habrá que perfeccionar las escalas en las preguntas utilizadas en el cuestionario para fortalecerla.

En cuanto al impacto de las variables exógenas se encontró el impacto negativo de la ruralidad y la intensidad del conflicto exclusivamente en la etapa 1 (convocatoria CPM_ discusión PDM con SC) y 2

(ajustes PDM por el alcalde en base al concepto de CPM). Esto requiere seguramente que para la integración del CPM se convoque de manera más contundente las unidades subterritoriales (veredas, caseríos) con metodologías semejantes a las utilizadas en la planeación participativa local en Bogotá, según se describe más adelante, con la integración de la planeación zonal y el CPM reforzado. Por otro lado se comprobó que entre mayor sea el conflicto armado los procesos implícitos en el factor 1 en manos de alcalde y concejo se hacen menos participativamente, y que entre mayor sea el esfuerzo integral se requerido, la cuantificación, priorización y respeto por los mínimos del gasto implícitos en el factor 3 se utilizan con menor frecuencia. Este último punto reitera la importancia del factor 3 según se discutirá adelante y la necesidad de que la planeación participativa cuente con estos elementos para producir su efecto.

Una gran ventaja de los factores es la estandarización de sus escalas que tienen un promedio de cero y una desviación estándar de uno. Esto permite comparar factores sin importar el número de preguntas que los conforman y analizar cada uno por su importancia, tomando en cuenta la varianza que explican.

De los resultados por factores se desprenden hallazgos/confirmaciones que hay que resaltar. En el factor 1, el proceso de planeación participativa en manos de alcalde y concejo incluye que el debate del plan ante el concejo se haga de forma amplia y pública en lugar de a puerta cerrada y, ya posterior a todo el proceso, este tenga una aceptación importante de la ciudadanía, así no sea todo lo que se quería. Esto último es lo que permite que sea un plan donde si bien no está todo lo que uno quería, es aceptable para la ciudadanía porque, seguramente en los procesos de priorización y en la búsqueda de objetivos mas amplios discutidos en las subcomisiones, la gente puede aceptar que hay otras prioridades mas apremiantes a las suyas propias y comprometerse con este plan aprobado y con ejercer el control social en su implementación.

El compromiso colectivo con el plan de desarrollo finalmente aprobado pasa por el factor 2, que al igual que el factor 1 tiene portadores específicos, en este caso el CPM, especialmente que éste, irrespectivamente de cómo sea conformado, convoque al debate del plan a sectores más amplios de los representados en el CPM (ampliar el radio y la cobertura de los actores del debate) para discutir el plan presentado por el alcalde (P8) y que las subcomisiones alcancen a identificar y priorizar programas y proyectos. Debates alrededor de objetivos abstractos, donde fácilmente se pueden crear falsas expectativas por las cuales en el plan debe quedar lo que cada uno quiere, lo único que genera es frustración y sentido de engaño con toda la pérdida de legitimidad del proceso. Estas expectativas alimentan una orientación de lista de mercado que nunca se puede satisfacer y reproduce una orientación de beneficencia y clientelismo. Es necesario resaltar que los dos primeros factores tienen portadores identificables (alcaldes, concejos y consejos de planeación municipal), lo que facilita que sean ellos y sus administraciones los sujetos de un entrenamiento y capacitación.

No hay como minimizar la importancia de como emerge en la investigación el factor 3 (cuantificación, priorización y respeto por los recursos limitados) y que los aspectos de cuantificación/priorización se lleven a cabo en distintas etapas, primero en la discusión del plan (P5 y P6), en la cuantificación que se hacen en las subcomisiones (P 11) y luego **ya en la medida de los recursos disponibles** (el elemento cuantitativo) sean recogidos por el CPM en el concepto que le presenta al alcalde y, de nuevo, la conciencia de que todo este proceso se hace con recursos limitados por el Plan Plurianual de Inversión (P16). Solo esta visión de que el ejercicio es un ejercicio de suma cero (sí entra un gasto algún otro tiene que salir porque no alcanzan los recursos) genera racionalidad, en un país donde ella es escasa por lo menos en los valores que la sustentan (EMV¹³).

¹³ La Encuesta Mundial de Valores (EMV) (<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>) clasifica los valores imperantes en una sociedad en los ejes de, por un lado, Supervivencia-Autoexpresión y por el otro, valores Racionales/Legales vs. Tradicionales. El núcleo latinoamericano se sitúa en niveles medio altos en el primer eje y bajo en el segundo. En este último Colombia está entre los mas bajos en tal núcleo con respecto a todos los países medidos. No en vano el gran aporte de Colombia a la literatura universal es el "Realismo Mágico".

El factor 3 realza la necesidad de contar con información cuantificada y detallada de los costos de los proyectos para darle a la población un **sentido de número** (*number sense*) que permita priorizar y escoger, y definir secuencias en el tiempo. Estos elementos forman parte central del “saldo pedagógico” del proceso, uno de sus productos más importantes. La preparación de las Fuentes y Usos que se tiene para cada municipio es una responsabilidad que el **Ministerio de Hacienda** debe asumir, con los elementos pedagógicos sobre las finanzas públicas que la ciudadanía requiere.

En cuanto al factor 4 (Evaluación general) se destaca la importancia que se le da a que el plan presentado al concejo por parte del alcalde reciba una discusión amplia y pública (P21) en los aspectos de gobernabilidad y racionalidad y, en el caso de la legitimidad, que éste plan incorpore el concepto presentado por el CPM (P22).

Dos factores, el cinco y el seis, permiten estudiar, por un lado las organizaciones/actores que conforman el CPM tanto en número total como específicamente por tipo de organización, y la forma como se convocan las distintas organizaciones para conformar el CPM. Esto puede darse de forma amplia mas allá del círculo cercano a la administración municipal. Adicionalmente se detecta si estas organizaciones se encuentren asociadas/federadas, asegurándose entonces que tiene un mayor cubrimiento.

Ninguno de los ítems del factor 5 resultaron críticos en la Planeación Participativa (PlanPart) ni cuando esta se analizó en relación a los factores. Sin embargo su análisis pormenorizado permite comprobar que, si bien algunas de estas organizaciones (juntas de acción comunal, educación, profesionales y gremios, cultura, agricultura, ecológica y medio ambiente y poblaciones de mujeres y jóvenes) están presentes en un porcentaje alto en el CPM, ninguna representa un porcentaje alto total de todas las organizaciones/poblaciones/ personas que forman parte de los CPM, aun cuando esto se haya reglado jurídicamente en la ley 152 de Planeación.

El análisis factorial de las organizaciones nos muestra lo dispersas y diluidas que ellas se encuentran. Se indagó si algunas de las organizaciones tenían impacto en PlanPart; si bien la explicación es baja, OV salud, el Concejo Municipal, Población étnicas y O Iglesias tiene un impacto positivo y sector vivienda y Ciudadano-líder comunal uno negativo seguramente por su carácter personal. Todo esto, si bien permite identificar las organizaciones/poblaciones/individuos por municipio que conforman el CPM, un objetivo central del proyecto, muestra que esta “representatividad” de los CPM es compleja y no uniformemente legítima. El proyecto no identificó algunos aspectos críticos de la conformación de los CPM, es decir cómo estaban conformados antes de la Planeación Participativa y si se respetó la regla de reemplazo del Consejo: solo cambiar el 50% de él cada cuatro años, precisamente para crear el nivel de redundancia entre administraciones y romper el riesgo de la Fracasomanía; la “sociedad civil organizada” varía de forma importante de municipio a municipio.

El factor 6, significativo con la Planeación Participativa (PlanPart), permite aproximarse mejor a como es designado el CPM (P1, P2) y que tanto estas organizaciones se articulan para que tengan mayor cubrimiento. Para aproximarse al tema se hicieron varios análisis por clústeres para que quienes vayan a utilizar los datos puedan aproximarse más rápidamente a dónde está un municipio en particular en cada una de las preguntas que lo componen. Se auscultó si algunas de las organizaciones tenían impacto en el factor 6 y por tanto deberían ser miembros de los CPM: Las poblaciones de víctimas y OVAgrarias.

La escala de deseabilidad: Clústeres y su Ordenamiento

El producto mas sobresaliente del proyecto es la identificación de los clústeres que cobijan un numero determinados de municipios según sus resultados en los factores, y su ordenamiento en términos de cuáles de tales clústeres están mejor y cuales tiene mayores deficiencias. Esto permite de manera rápida y a partir de esta línea de base diseñar intervenciones contingentes que vayan de lo general a lo específico. Este enfoque “clínico” permite pasar de recomendaciones genéricas a recomendaciones concretas.

Los clústeres ordenados permiten una intervención contingente, ad-hoc, de acuerdo con las deficiencias detectadas en cada uno de ellos y no con una fórmula genérica, evitando así, lo que va a ser muy frecuente ahora, una lluvia de convocatorias a la sociedad civil que, como sucede con los mecanismos de participación, distraen la sociedad civil y la ciudadanía y por otro lado, una situación de “soluciones en busca de un problema” (Cohen, March y Olsen, 1972). Se presenta el siguiente cuadro como punto de arranque de lo que hay que hacer en cada uno de ellos según sus necesidades, no sin dejar de recordar que dentro de cada clúster existen amplias diferencias de composición por factores.

Grupo	Característica	Intervenciones
A: (2)	Todos los factores positivos, excepto el número de organizaciones del CPM, factor cuya validez se tiene en duda. 28 municipios, 17% de los observados	Necesario estudiar para cada caso como aumentar los diferentes factores y si, siendo los más altos, que tan cerca del potencial óptimo se encuentran. Pueden ser “modelos” para otros municipios/procesos. Estos pueden ser precisos para construir sobre lo construido y generar capacidades colectivas adicionales.
B: (1)	El proceso llevado a cabo por alcalde y concejo está alto, el realizado por el CPM está en el promedio pero la cuantificación/priorización de los planes o proyectos es de lejos la menor. La evaluación general es media alta, el factor cinco se encuentra bajo. Y el factor 6 en el promedio. 29 municipios, 18% de los observados.	Se deben introducir los aspectos cuantitativos/priorización, en los próximos procesos que se prioricen en que se prioricen. La institucionalidad que se responsabilice de las intervenciones debe contar con tal cuantificación, que debe introducirse desde el comienzo, desde la propuesta del alcalde. El CPM debe estructurar la experiencia de producir el concepto con elementos cuantificados y priorizados. La capacitación del CPM en el cómo de estos ejercicios es crítica.
C (3)	El proceso tiene una alta cuantificación pero tanto los procesos en manos del CPM como el de alcalde y concejo son deficientes. Con evaluación en el promedio, la convocatoria aparece bien (factor 6) lo mismo que las organizaciones/ciudadanía que conforma el CPM (factor 5). Da la sensación de que fue un proceso que se hizo en privado, sin la participación ciudadana amplia. 25 municipios, 15% de los observados.	La cuantificación que existe debe ser el insumo del factor 2 (proceso del CPM) y el factor 1 (Proceso alcalde/concejales). En el próximo ejercicio crítico se debe asegurar que la cuantificación venga acompañada de procesos de consulta/acuerdo con lo normativamente esperado de la Planeación Participativa.
D: (4)	Este grupo de municipios es especialmente deficitario en el factor 1 (procesos con alcalde/concejo) y el factor 2 (proceso en manos del CPM), con valores promedios en los dos siguientes y bajo en el factor 6, con baja convocatoria de la sociedad civil para el debate del Plan. 45 municipios, 28% de los observados.	Se requiere el reentrenamiento de alcaldes en las premisas de la Planeación Participativa y CPM, ampliando la composición de este y la convocatoria a la sociedad civil. Es necesario definir el próximo ejercicio crítico para mejorar el desarrollo del proceso participativo y/o ir haciendo ejercicios intermedios para ir adquiriendo las habilidades de Planeación Participativa.

Tabla 35. Ejemplo de Intervenciones contingentes según los Clústeres ordenados de mejor a peor

Permanece como una pregunta abierta que hacer con los 29 municipios (18%) no comprendidos en los clústeres, los cuales requerirán un análisis más individual pero, que de todos modos, deben pasar por el anterior modo de pensar las intervenciones.

Es central la estructura institucional de llegada al municipio y el manejo centralizado de la información pero su recolección distribuida. Esto crea inmediatamente la pregunta de quién debería asumir la responsabilidad institucional de hacer tal capacitación y como el producto de esta investigación puede ser un insumo para futuros ejercicios: ¿Qué entidad debe asumir la responsabilidad de generar y colocar a disposición de los participantes del proceso de planeación participativa las bases de datos con estos elementos?

Los Momentos Críticos de la Participación

Al igual que el momento de la formulación participativa del plan de desarrollo donde la sociedad civil organizada debe reunirse con la administración municipal para formular en que se va a gastar el presupuesto por los próximos cuatro años, y como oportunidad de generar un paso adicional en la escala de adquisición de habilidades adicionales por parte de la sociedad civil municipal y su administración, es necesario, construyendo sobre lo construido, escoger un Momento Crítico de la Participación, donde toda la batería de recursos disponible pueda intervenir contingentemente en un municipio. Esto incluye los

esfuerzos de priorización de recursos, **la información sobre sus fuentes y usos** (Minhacienda) y la movilización estructurada de la sociedad civil municipal. Un ejemplo de esto serían, en los municipios que lo decidieran hacer, construir sobre el Plan de Desarrollo que se da cada cuatro años con el Presupuesto Participativo cada año. Esto podría ser la ocasión y revisión de cómo se hizo tal plan e introducir los insumos necesarios según el clúster en que se encuentre el municipio, movilizando la red de observación (Minterior, SENA, DNP, etc.), poniendo en acción el efecto de Halo y la retroalimentación del diagnóstico comunitario (los resultados de la observación).

El desarrollo de los Planes de Desarrollo Territorial en los 144 municipios priorizados en la Habana por La Agencia para la Reconstrucción Territorial-ART como ejemplo de Momento Crítico de la planeación participativa.

El gobierno nacional ha diseñado la ERR como un primer paso para implementar programas gubernamentales en municipios seleccionados como principales receptores de insumos del desarrollo. Se ha designado como una de las agencias directamente dependientes de la Presidencia de la Republica (Agencia para la Reconstrucción Territorial-ART) la cual desarrollara participativamente los Planes de Desarrollo Territorial, seguramente en los 144 municipios priorizados en la Habana. Resulta evidente que el despliegue de esta estrategia sea el **Momento Crítico** de la planeación participativa para utilizar los productos de este proyecto, escoger en qué municipios diseñar las estrategias de intervención contingentes al estado de su planeación participativa y coordinar el apoyo y secuencia de los insumos que otras instituciones vayan a realizar en el territorio.

Lo importante es que en cada uno de los pasos que se den ya sea la introducción del presupuesto participativo o la llegada de una Casa de Justicia, etc.; que se utilicen como estrategias cuyo producto sea generar Aprendizaje Social. Estas deben generar movilización, organización y capacidades de debate, colaboración, racionalidad y capacidad de priorizar, y que se encuentre una manera diferente de resolver los conflictos reconociendo que los recursos son limitados, que hay que establecer secuencias y etapas, construir sobre lo construido y generar asociatividad. Si se va a construir una carretera y se va a convocar a la comunidad para decidir su trazado se puede utilizar el CPM reforzado¹⁴ como convocante y por medio de los medios de comunicación radiales locales, utilizar la ocasión para convocar las organizaciones y la ciudadanía y hacer el registro de los miembros en organizaciones, por veredas, utilizando y validando la clasificación obtenida, renovar o ampliar las juntas u organizaciones, establecer los canales de comunicación, definir responsables de convocatorias y sus niveles de convocatoria (el equivalente a las convocatorias por Unidad de Planeación Zonal para priorizar proyectos por territorio o comisiones o subcomisiones por sectores (productividad, cultura, desarrollo, educación a nivel de municipio).

En ese sentido la ART deberá contar con **una unidad de diseño y coordinación de las intervenciones que utilice los insumos de la medición y coordine y acompañe el proceso con la CPM**. Esto implica la selección de ciertos municipios de ciertos clúster que se pueden priorizar en una primera etapa y así sucesivamente. Para ello entonces es necesario conceptualizar escalas de aprendizaje comunitario en términos de sus capacidades, densidad y articulación.

¹⁴ El CPM reforzado se utilizó en la Planeación Participativa Local en Bogotá en el 2000 para recoger los procesos por Unidad de Planeación Zonal. En este caso lo interesante fue la necesidad de integrar los recursos requeridos sectorialmente y los sub-territoriales que en el caso que nos ocupa serían las veredas, para sumar recursos por sectores, priorizar por sectores y llegar a una propuesta por parte del Consejo Local de Planeación que se validaba con encuentros ciudadanos tanto a nivel zonal como local donde se utilizaba intensamente el "priorizador". Escallón, C. y Sudarsky J. (2001). Sudarsky J. (2003).

Redes de observación

Uno de los objetivos del proyecto era crear una red instalada en el territorio que pudiera hacer de manera poco costosa y ligera la observación de los procesos. Esta red debe ser redundante (no depender de una sola institución) y debe tener componentes de la cooperación internacional (GIZ, PNUD, USAID), estatales (DNP, SENA, Min. Interior, MinTic) y de la sociedad civil (Red Prodepaz, ProPaz, Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía)

La Retroalimentación de los Diagnósticos Comunitarios

En algunas de las discusiones con las agencias que participaron en el diagnóstico se preguntó qué les iba a quedar a las comunidades sujeto de la observación. Es evidente que el diagnóstico comunitario aquí presentado tiene un componente técnico que requiere entrenamiento para su utilización. Además, sobre todo en los municipios que pertenecen a clústeres menos positivos, esta retroalimentación requiere hacerse con “comunicación apreciativa” e introducir elementos que permitan a la comunidad imaginarse como hubiera podido ser su proceso, todo esto dentro de una perspectiva donde el producto fundamental de los procesos sea el aprendizaje colectivo (Aprendizaje Social). En el proyecto de desarrollo de cooperativas (Sudarsky, 1988) se utilizó una técnica que a continuación se presenta con algunas adaptaciones. Este es tan solo un punto de referencia que requerirá de adaptación según el estadio de la planeación participativa local y tiene como producto un plan de acción con sus respectivos compromisos. Se puede hacer un taller de entrenamiento con ellos para que la capacidad quede instalada en el territorio y habría entonces que programar y diseñar el taller. El tema de los asistentes requiere que se defina el equipo que va a implementar los talleres y los representantes de las distintas instituciones con presencia en el territorio. A diferencia de una cooperativa y por fuera de los técnicos, en este caso los asistentes están menos formalmente definidos. Podrían ser los miembros del CPM ampliado, o cobijar adicionalmente sectores de la sociedad civil local que no estén vinculados y se quieran incorporar. En el texto se habla de variables pero estos serían factores y clústeres.

El taller utiliza la tecnología de Recurso Humanos (Pfeiffer y Jones, 1974) desarrollada en los años 1970s especialmente para comportamiento organizacional, donde es indispensable entrenar en diferenciar contenido y proceso para desarrollar en los participantes la capacidad de observar los procesos, el cómo, lo crítico para mejorar la planeación participativa. Hoy en día este entrenamiento psicosocial cuenta con una amplia oferta de técnicos.

Formato ideal del taller de retroalimentación del diagnóstico comunitario

Objetivos: Desarrollar en la comunidad aptitudes para diagnosticar sus problemas de gestión y manejar el proceso de resolverlos.

Horarios: El diseño final requiere un mínimo de dieciocho (18) horas de actividades, lo cual, en términos de los descansos necesarios y de las demoras en comenzar por tardanzas de los asistentes, hace necesario programar las actividades durante un mínimo de treinta (30) horas.

Participantes: El número ideal de participantes es de treinta y cinco personas (35). Conviene que asistan personas de mayor nivel educativo que los miembros de las comunidades (asesores, etc.), pues sirven para facilitar la explicación de los diferentes aspectos en las discusiones en pequeños grupos. Sin embargo, éstos no deben superar el treinta por ciento (30%) del total de participantes. Cuando los participantes constituyen menos del óptimo, es necesario ajustar los grupos. Cuando los participantes son menos de dieciocho (18) personas, el taller se dificulta considerablemente, especialmente por no ser suficiente el número de personas para la “traducción” de las variables y la representación de papeles.

TEMA	METODOLOGIA
HORA	
0:00 Contrato psicológico; expectativas y objetivos.	
1:30 Introducción a los conceptos de contenido y proceso.	Ejercicio de colaboración.
2:30 Conceptos de desarrollo comunitario, aprendizaje social y diagnóstico comunitario: estudio de factores y Clusteres.	Conferencia. El grupo se divide en tríos y “traduce” a otro trío un grupo de variables y viceversa, hasta que cada trío haya explicado la mitad de los factores y le hayan explicado la otra mitad.
6:00 Desarrollo de habilidades de observación: Preparación para la representación de papeles	División entre actores y observadores. Estos, conformados en nuevos tríos, estudian sus nuevas variables y crean ejemplos sobre las diferentes calificaciones de cada variable. Los actores se preparan para representar sus papeles.
7:30 Desarrollo de habilidades de diagnóstico.	Representación de papeles.
8:30 Análisis de la representación de papeles.	Los tríos describen como y por qué se da la calificación en cada variable de las que se les han asignado. Énfasis en la observación de comportamientos concretos.
10:30 Retroalimentación del diagnóstico comunitario.	Nuevos tríos y variables se asignan; se lee el diagnóstico.
11:30 Discusión del diagnóstico comunitario.	Cada grupo discute el diagnóstico, su precisión y, si considera necesario, los cambios que hay que introducir. Los miembros presentan luego los cambios al grupo, para su discusión.
13:30 Selección de prioridades y plan de acción.	En tres grupos grandes, los miembros establecen prioridades para el desarrollo de su comunidades y algunos planes de acción tentativos para lograrlo.
14:30	Los grupos planteas sus ideas, y las superposiciones entre los distintos planes se analizan hasta alcanzar un consenso. Se crea una estructura para realizar estas tareas y se asignan personas a comités de su gusto.
15:30 Evaluación del plan de acción en términos de aprendizaje social.	División en pequeños grupos y discusión para variables.
17:00 Evaluación y anotaciones generales.	

En base a esta metodología la comunidad conocería el diagnóstico de su proceso de planeación participativa y discutiría su validez, luego de haber desarrollado capacidades de observación de procesos simulados. Talleres semejantes se pueden diseñar para entrenar los técnicos de los equipos en las regiones, que son los que permanecerían en el territorio y harían el despliegue regional.

Intervenciones contingentes en los territorios

Los atisbos que nos revelan las intervenciones registradas muestra el potencial de los observadores/interventores inclusive cuando llegaron tarde a la observación y sin un insumo de capacitación sobre como intervenir. Ya con los datos recogidos y procesados queda la inquietud de cuál va a ser la estructura institucional para la aplicación de las intervenciones contingentes en los municipios. en este punto son necesarias dos cosas: (1) Capacitación para el diseño e implementación de intervenciones

contingentes , utilizando los insumos de ésta medición y (2) Conformación de una cadena estatal/ sociedad civil a nivel nacional, departamental y municipal que se encargue de la ejecución de las intervenciones contingentes en los territorios.

El objetivo común de estas intervenciones contingentes es ir generando un proceso de **aprendizaje público y colectivo** sobre la planeación participativa en estructura de redes, cumpliendo cada una de ellas una función de la cual se haga responsable. Y que el ciclo de operación de estas redes “construya sobre lo construido” para vencer la Fracasomanía. Se requiere igualmente una red de aprendizaje público sobre la participación, donde ya en términos mas generales se puedan generar aprendizajes que permitan aprender sobre los usos, los cómo de la participación, de forma pública y colectiva y que le permitan a las comunidades aprender de los otros. Una posible opción en este sentido es la red www.comunacuerdo.co la cual podría ser una de las portadoras de este aprendizaje, recolectando los cómo de la planeación y el presupuesto participativo, con casos que se debatan, tecnologías humanas que se puedan copiar, y ser además una fuente de consulta para las comunidades para acortar el aprendizaje social.

Fortalecimiento de estructuras institucionales complementarias como el Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNPP)

Un problema común de los CPM es su aislamiento de otros, la carencia de una “comunidad de aprendizaje”. En ese sentido es necesario fortalecer estructuras institucionales como el Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNPP) que hoy en día se está recreando, teniendo 25 años de existir formalmente. Si bien se debate si el registro de las organizaciones de la sociedad civil y de los CPM, que hoy en día se hace en las cámara de comercio y sobre lo que hay insatisfacción; una posible alternativa podría hacerse a través del SNPP , registrando quienes los integran con sus contactos y cuándo entraron a formar parte de él, si se cambiaron en la última ocasión, si se reemplazaron en un 50%, qué sectores los componen, si operan permanentemente, si están federalizados, por ejemplo a nivel departamental, si son miembros de la federación nacional, etc. De esa manera se reforzarían los dos mecanismos, el SSN y los CPM.

Dos Notas Finales

Hay dos temas que aún se deben mencionar: La consolidación de los espacios participativos y los desarrollos jurídicos o normativos que se requieren. La ley 1757 definió como uno de las tareas del Concejo Nacional de Participación la simplificación de los espacios de participación para reducir la cantidad de espacios de participación que con los años se han venido incrementando, que lo único que logran es confundir al ciudadano que no sabe a qué ir, a donde y para qué. La tendencia de que cada vez que hay un problema se cree un espacio de participación, igual que sucede en educación donde se pretende crear un curso de instrucción cada vez que se detecta un problema, es una tendencia que hay que evitar. Adicionalmente la tendencia a que cada tarea se fraccione en una instancia de participación o definición puramente nominales de tales instancias. Por eso se ha insistido a lo largo de este proyecto en la necesidad de encontrar los Momentos Críticos de la Participación y concentrar en ellos un número importante de tareas, así como diseñar mecanismos integrativos como la Planeación Participativa.

Por otro lado, si bien existen tareas legislativas que hay que hacer, también existe la tendencia a esperar que haya una perfección legislativa para delimitar cada proceso, lo cual puede dilatar la acción y la implementación de lo ya definido. Aun así hay tareas que hay que emprender para la planeación participativa ya que se cuenta con instrumentos diagnósticos, sería ideal poder crear incentivos negativos para los casos mas flagrantes, por ejemplo, declarando nulos los procesos de formulación del plan de desarrollo de un municipio (que implica que tiene que ejecutar el del anterior gobernante). Por otro lado, los mismos acuerdos de la Habana requieren la revisión de la Ley 152 de Planeación para adecuar, por ejemplo, la composición de los CPM, el cronograma en el tiempo, la inclusión de miembros de la administración municipal y, en otra tarea que debe emprender el Concejo Nacional de Participación, la definición del sistema de participación, para lo cual ya se cuenta con por lo menos dos muy sólidos documentos (Foro Nacional por Colombia y Redepaz).

Un tema constante alrededor de todos los debates es cómo lograr que el concepto del CPM sea vinculante. Lo máximo que se logró en la ley 1757 fue que el mandatario tenga que presentar un informe y haga unas audiencias donde se discuta por qué no incorporo tal concepto. A mi entender el camino de volver por ley este concepto obligatoriamente vinculante tendría un camino empinado para su aprobación. Como se dijo al principio, los procesos de participación son vistos como un mecanismo de ejercer el control social sobre alcaldes y concejo municipal y llamarlos a cuentas. Dada la penetración del clientelismo y la Fracasomanía, la Acontabilidad de los concejales es prácticamente imposible por la dificultad de identificar quien es el representante y ante quien debe rendir cuentas. Por ello el camino a seguir es la reforma del sistema electoral para que lo permita, y de esa manera, una ciudadanía que identifique qué quiere a través de las priorizaciones hechas por la planeación participativa y sepa además a quienes llamar a cuentas, destrabe el círculo vicioso del sistema político y lo convierta en un círculo virtuoso; hay ejemplos donde de forma natural esto se da así como ProPaz (op.cit.) reportó en Tarso y Marinilla (Antioquia), Mogotes y Páramo (Santander) y Argentina y Rivera (Huila).

Referencias

- Avritzer, L.: **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton. Princeton University Press, 2002.
- Banfield, E. : **The Moral Basis of a Backward Society**. Glencoe, IL: The Free Press. 1958.
- Elster, J.: **Ulises Unbound**, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Escallón, C. y J. Sudarsky: **La formulación de Planes de Desarrollo Local por medio de encuentros ciudadanos: Primer ciclo de aplicación del Acuerdo 13 de 2000**. Enero- junio de 2001. En: Participación ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional. Memorias, Bogotá, Veeduría Distrital. Octubre 2001.
- Foro Nacional por Colombia.: **Arquitectura institucional para la implementación de los acuerdos de la habana en materia de participación ciudadana** (informe final). Bogotá, D.C, Julio 15 de 2016.
- Hirschman, Albert O.: "Policy Making and Policy Analysis in Latin America: A Return Journey". **Policy Sciences** (1975), 403-421.
- Hurtado, D., García, D. y Copete A.: **Las vicisitudes del Capital Social de Colombia: Los cambios en Capital Social (Ksocial), Confianza y control indirecto del Estado (Confie) y Fe en fuentes de información no validadas (Fenoval)**. Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2013.
- Cohen, M., March, J. y Olsen, P. : "A Garbage Can Model of Organizational Choice". En: **Administrative Science Quarterly**. Vol 17, N° 1 (Mar., 1972). pp 1-25.
- Pfeiffer, W. y Jones, J.: **A handbook of structured experiences for human relations training**. Series in human relations training. University associates Publishers and Consultants. La Jolla, California, USA, 1974.
- Porter, Michael. : **The Competitive Advantage of Nations**. New York: Free Press, 1990.
- Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y Contra la Guerra-Redepaz.: **Diálogo social para la identificación, elaboración y sustentación de modelos territoriales de participación y acción ciudadana para la convivencia y el desarrollo** (informe final). Bogotá D.C, agosto 2016.
- Sudarsky, John. : **Clientelismo y Desarrollo Social: El caso de las cooperativas**. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1988. En ingles: **Clientelism and the Failure Complex, the role of the state in the waning of Cooperatives, an action-research project**. Doctoral Dissertation, HGSR, Harvard University, 1982.
- Sudarsky, J. : **El eslabonamiento entre la Sociedad y el Estado en la perspectiva de la Nueve Constitución Colombiana**. Reforma del Estado. Perfiles Latinoamericanos, México, FLACSO, No. 1. Diciembre de 1992.
- Sudarsky J.: **La construcción del ciudadano y la sociedad civil: Participación, Racionalidad Colectiva y Representación en Bogotá (2001-2003) desde la perspectiva de acumulación de capital social**. Bogotá D.C, 2003.
- Sudarsky, J.: **El efecto de Planeación y Presupuesto Participativo en el Eslabonamiento Legislativo y la Acontabilidad en Cuatro Ciudades Colombianas: La evidencia del Barómetro del Capital Social, Colombia, 1997-2005**. Presentado al Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Santiago de Chile. Julio 2009.

Sudarsky, J. y García, D. : **La ausencia de Modelo Principal-Agente en la relación ciudadanos-política y Estado y sus implicaciones para la Política en Latinoamérica; evidencia del Barómetro del Capital Social y el Proceso de Paz en Colombia en la Acontabilidad Política.** Presentado al Congreso Latinoamericano de la World Asociation of Public Opinion (WAPOR), Octubre 2016, Monterrey México.

Whitehead, L.: **Latin American State Organization; developments since 1930.** Mimeo, Oxford University, 1993. In The Cambridge History of Latin America, Volume 6: 1930 to the Present, Part 2: Politics and Society, Leslie Bethell (ed.), Cambridge University Press, 1995. On line, 2008.