

PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO
Medellín, Septiembre de 2000

**EL PROGRAMA DE CONVIVENCIA CIUDADANA
MUNICIPIO DE MEDELLIN – BID**

La Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, presenta el siguiente informe, cuyo propósito central es aportar al desarrollo del Programa de Convivencia Ciudadana, mediante el acompañamiento ciudadano a la fase de ejecución, haciendo visibles sus logros y dificultades, para recomendar acciones y ajustes pertinentes que conduzcan a su cabal implementación.

Como síntesis de la evaluación realizada presentamos los siguientes puntos:

1. El Programa de Convivencia Ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000
2. La situación de convivencia en la ciudad
3. Retrasos considerables en la ejecución del programa
4. Problemas en la adjudicación de los contratos
5. Baja ejecución y baja eficiencia
6. El seguimiento, y la evaluación no se han desarrollado
7. Escasa participación de la sociedad civil
8. Cómo hacer de esta relación con el BID, una oportunidad para la ciudad
9. Recomendaciones

1. EL PROGRAMA DE CONVIVENCIA CIUDADANA Y EL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN, 1998-2000

El Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000 se estructuró con fundamento en cinco objetivos estratégicos, el primero de los cuales es la búsqueda de la paz y de la integración social.

Para el efecto se establecieron cuatro énfasis, siendo el cuarto de ellos “Paz, seguridad y Convivencia”, el cual contempló 6 objetivos, 9 metas y 3 programas, entre los cuales aparece el programa de “Apoyo a la convivencia y seguridad

ciudadana, Colombia-BID”, el cual tiene siete componentes y el siguiente presupuesto de inversión:

CUADRO 1
PROGRAMA DE CONVIVENCIA CIUDADANA,
PRESUPUESTO PLAN DE DESARROLLO 1998-2000
(En millones de pesos)

Componente	Inversión Trienio*	PPTO 1998**	PPTO 1999**	PPTO 2000**
Observatorio de violencia	1.200	0	244	581
Justicia y acercamiento entidades del gobierno a la comunidad	7.600	0	1965	3.102
Trabajo con niños y jóvenes	7.200	0	793	3.093
Medios de comunicación como promotores de convivencia ciudadana	4.500	0	1049	2.064
Modernización institucional	700	0	155	342
Seguimiento ciudadano	450	0	96	212
Inversión administrativa del programa COL-BID-CO-0213	3.350	0	845	606
Totales:	25.000	0	5.147	10.000

FUENTE : *Plan de Desarrollo
Planes Operativos Anuales de los años 1998, 1999 y 2000. A pesos del respectivo año.

Este programa, tuvo su origen y su primera formulación en las Fundaciones Empresariales Antioqueñas agrupadas en EntreTodos y posteriormente fue asumido por el Municipio de Medellín en su totalidad, e incluido en el Plan de Desarrollo del actual Alcalde. Dentro del tema Paz, Seguridad y Convivencia, sólo este programa en particular es objeto de este pronunciamiento.

Es conveniente presentar algunos de los principales aspectos del contrato BID-Municipio de Medellín, a saber:

- El contrato se firmó en diciembre 14 de 1998 por 15 millones de dólares, monto total del financiamiento que, en calidad de préstamo, el BID hace al proyecto, cuya inversión total se estimó en 25 millones de dólares los cuales se pactó serían invertidos en cuatro años y medio, a partir de esa fecha.
- Los restantes 10 millones los aporta el Municipio de Medellín, El plazo para desembolsar los recursos del financiamiento se fijó en cuatro años y medio a partir de la firma del contrato, es decir, hasta julio del 2003.

- Al final del contrato, se debe tener una composición de aportes del 60% BID – 40% Municipio de Medellín respectivamente, de la totalidad del valor del Programa, 25 millones de dólares, sin considerar el aporte previsto por parte de los contratistas del Programa, que se calcula entre 1 y 2 millones de dólares. En algunos años la relación 60-40 puede cambiar, más no en el total.
- El Municipio paga intereses variables que se fijan cada año y comisión de crédito del 0.75% por año, iniciando a los 60 días de la fecha del contrato, además de recursos de inspección y vigilancia equivalentes al 1% del financiamiento, todo cargado al préstamo.
- La amortización del capital se iniciará transcurridos seis meses de la fecha prevista para finalizar los desembolsos, es decir, diciembre del 2003 e irá hasta el 14 de diciembre del 2018.

El programa fue producto de un profundo trabajo de investigación y cuidadosa formulación de los proyectos y componentes. Tiene la virtud de que su formulación fue participativa (más de quinientas personas de la comunidad intervinieron) en la estructuración de los proyectos y es considerado como una alternativa de gran importancia, dado no sólo el clima de violencia que azota nuestra ciudad, sino las posibilidades que ofrece en torno a la reconstrucción del tejido social.

Sin embargo, el Programa ha presentado en el período contemplado entre la firma del contrato y el mes de Agosto de 2000, una serie de problemas que están retrasando su ejecución y que van en detrimento del cabal cumplimiento de las metas propuestas. Por ello, es importante que se consideren los hallazgos que a continuación se presentan, con el ánimo constructivo de coadyuvar a hacer viable lo que en consideración de muchos, se constituye en un aporte significativo para la construcción de convivencia en Medellín.

2. LA SITUACIÓN DE CONVIVENCIA EN LA CIUDAD

El tema de la convivencia ciudadana es uno de los más importantes en la construcción de una agenda pública en Medellín. Luego de haber estado restringido el debate a los expertos en materia de conflicto y seguridad, cada día se reconoce que este es uno de los asuntos de debate público por excelencia, en el cual tiene mucho que aportar la ciudadanía. Por ello, en la construcción de los consensos ciudadanos básicos de un proyecto de ciudad, está como un asunto crucial el tema de la convivencia ciudadana.

La grave situación de la ciudad, expresada en las alarmantes estadísticas de violencia urbana¹, las cuales muestran un profundo desprecio por el derecho a la vida, así como la conversión de la ciudad en un escenario de múltiples modalidades delictivas, entre las cuales el robo en todas sus variedades, la extorsión y el secuestro, y sobre todo los homicidios individuales y colectivos, indican que Medellín se ha vuelto un centro de disputa de todo tipo de estructuras armadas dedicadas a la delincuencia, en detrimento de la calidad de vida de todos sus habitantes.

A pesar de que el tema se ha invisibilizado en la ciudad, las estadísticas son contundentes al mostrar la situación como lo comprueban los informes presentados recientemente por la Contraloría General de Medellín y por la Personería Municipal, los cuales evidencian la urgente necesidad de acciones efectivas y especialmente la necesidad de trabajar la paz y la convivencia ciudadana con un norte común, a través de la implementación de una política municipal de paz.

3. RETRASOS CONSIDERABLES EN LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE CONVIVENCIA CIUDADANA

3.1. Debilidades en la administración del programa por parte de la Unidad Coordinadora Municipal (UCM)

El Programa de Convivencia Ciudadana, es administrado por una Unidad Coordinadora Municipal (UCM) y se sirve de las respectivas Secretarías para la ejecución de los diferentes componentes. La función de la UCM es mantener la integralidad del Programa, operar el contrato suscrito con el BID orientando su cabal concepción, diseño, planeación, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación, servir de enlace entre el Municipio y el BID y garantizar la inserción del Programa en la dinámica administrativa buscando su sostenibilidad. Fue creada desde Enero de 1998.

¹ El comportamiento de los homicidios en Medellín que venía bajando en el período 95 – 97, a partir de 1998 vuelve a ascender, tal como lo registran las estadísticas. La mayoría de los homicidios se cometen con arma de fuego, siendo las víctimas hombres jóvenes en mayor proporción. La tasa de muertes violentas en Medellín en 1999 se ubicó en la escandalosa cifra de 207 por cada 100.000 habitantes, cuando en 1998 era de 196, mientras en Bogotá en ese año era de 41 y en Cali de 89, según la “Evaluación de impacto social de Convivencia y Seguridad “ de la Contraloría de Medellín.

Igualmente, el programa cuenta con un “Comité de Convivencia y Seguridad Ciudadana” integrado por el Alcalde, los Secretarios General, de Gobierno, de Hacienda, Bienestar Social, Salud, Educación y Planeación; el director de Metroseguridad; el asesor de Paz y Convivencia, el Arzobispo de Medellín o su delegado y el Presidente de Proantioquia. Hace pocos días se aprobó la ampliación de su composición.

El tipo de UCM que se consideró más conveniente y se definió para el caso de Medellín, es un grupo de contratistas adscritos a la Secretaría de Gobierno que prestan un servicio y que no tienen nexo administrativo real con la Administración. No manejan presupuesto, ni toman decisiones de tipo administrativo. Proponen, solicitan, dialogan, sugieren, recomiendan para que la Administración Municipal a través de su estructura, decida, gestione, ejecute y evalúe. Dicha modalidad de UCM pone en manos de otros, las decisiones de ejecución del programa.

Una de las principales atribuciones de la UCM según el decreto que la creó², es “Preparar el reglamento operativo del Programa de Apoyo a la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, y los programas operativos anuales”. Así mismo, sobre los planes operativos anuales el decreto dice: “Para cada periodo presupuestal, la UCM prepara con cada una de las Secretarías responsables el Plan Operativo Anual del Programa, que debe incluir objetivos, metas, actividades, presupuesto y cronograma”. Estos planes deben ser aprobados por el Alcalde, previa consulta al Comité de Convivencia y Seguridad Ciudadana, señalando además, las actividades que de él serán ejecutadas, directamente por las dependencias de la Alcaldía.

Según la investigación realizada se encuentra que hay planes de acción para varios de los componentes, excepto administración y seguimiento ciudadano pero no hay Plan Operativo para el conjunto del Programa ni para la UCM.

3.2. Retrasos considerables en todos los componentes del programa

Analizando el Programa de Convivencia Ciudadana desde sus siete componentes, a partir de la formulación efectuada en enero 22 de 1999 y la posterior reformulación de ellos, el retraso es evidente y preocupante³. Alcanza en promedio quince (15) meses y dos (2) semanas, dejando de invertirse en los

² Decreto 0159 de Enero 26 de 1998, artículo cuarto.

³ Los retrasos en tiempo se calculan a partir de Enero 22 de 1999, fecha en la cual se entregó el primer documento consolidado del Programa, hasta el 12 de Agosto de 2000.

componentes, excepto en administración, aproximadamente siete millones seiscientos un mil quinientos dólares (US\$ 7' 601.500). Veamos cada uno de ellos:

3.2.1. Componente “Observatorio de la Convivencia”, (código 01):

Debió iniciar su ejecución en Julio de 1999. Tiene un retraso de once (11) meses calendario y dejó de invertir, aproximadamente cuatrocientos setenta mil quinientos dólares. (US\$470.500)⁴. Ha ejecutado un contrato denominado “Territorialización del Programa” y se tiene en ejecución “Investigación de línea de base”. Se encuentran en trámite de legalización otros dos contratos. Secretaría responsable: Gobierno.

3.2.2. Componente “Justicia cercana al ciudadano”, (código 02):

Debió iniciar ejecución en Abril de 1999. Ha ejecutado un proyecto, tiene cuatro en términos de referencia pero con recurso no disponible, dos en términos de referencia, dos para concepto del BID y uno para concurso. Tiene un retraso según cronograma de dieciséis (16) meses calendario y ha dejado de invertir aproximadamente a la fecha, dos millones, setecientos quince mil dólares (US\$2'715.000). Secretaría responsable: Gobierno.

3.2.3. Componente “Promoción de la convivencia en niños y jóvenes”, (código 03):

El subcomponente “Detección de niños con riesgo de agresividad y pautas para su educación y crianza”, comenzó ejecución con un retraso de doce (12) meses, dejando de invertir en ese lapso seiscientos ochenta y tres mil dólares (US\$683.000). Secretaría responsable: Educación.

El subcomponente “Red de jóvenes para la prevención de la agresión, el alcoholismo, el consumo de drogas y la sexualidad insegura” ha definido siete proyectos, de los cuales tres están en ejecución. Presenta un retraso de diez (10) meses, dejando de invertir en ese lapso, quinientos cuarenta y nueve mil quinientos dólares (US\$549.500). Secretaría responsable: Salud.

El subcomponente “Jóvenes y población en conflicto: reinserción social”: Se le han definido a la fecha diez “proyectos”, todos con cargo a los recursos de la

⁴ Cálculos de la veeduría, resultante de sumar lo presupuestado para 1.999 y no invertido y lo presupuestado para el 2000, dividido por la mitad y no invertido.

contrapartida municipal, de los cuales tres están para la firma pero ninguno de ellos se puede ejecutar porque, a la fecha, el recurso de la contrapartida municipal no se encuentra disponible. Tiene un retraso de quince (15) meses y ha dejado de invertir un millón setenta y seis mil quinientos dólares (US\$1'076.500). Secretaría responsable: Gobierno.

El subcomponente “Desaprendizaje de la violencia”, presenta un retraso de trece (13) meses, dejando de invertir en ese lapso, ciento treinta y cuatro mil quinientos dólares (US\$ 134.500). A la fecha no se ha ejecutado ninguna acción; se tienen para la firma y perfeccionamiento, dos contratos. Secretaría responsable: Bienestar Social.

Se estima que el retraso promedio de todo el componente de Promoción de la convivencia en niños y jóvenes es de doce meses (12), y que ha dejado de invertir dos millones trescientos veintitrés mil quinientos dólares (US\$2'323.500).

3.2.4. Componente “La comunicación social como promotora de la convivencia ciudadana”, (código 04):

Tiene ocho subcomponentes, que se han desagregado en diez y siete proyectos. Seis de ellos están en concurso y ninguno en ejecución. Sólo se ha realizado una contratación de “Profesional especializado de apoyo, implementación e institucionalización del proyecto”. Presenta un retraso de veinte meses (20), dejando de invertir en ese lapso aproximadamente, un millón seiscientos diez y nueve mil dólares (US\$ 1'619.000). Secretaría responsable: Educación.

3.2.5. Componente “Modernización Institucional”, (código 05):

Presenta un retraso a la fecha de dieciséis (16) meses, dejando de invertir en ese lapso, aproximadamente doscientos noventa y tres mil dólares (US\$ 293.000). Tiene a la fecha dos proyectos para la firma del acta de inicio.

Al subcomponente “Apoyo para la implementación de la política integral de convivencia ciudadana”, se le han asignado a la fecha dos (2) “proyectos”. Los contratos de ambos se encuentran para la firma. Secretaría responsable: Gobierno y DDCC

3.2.6. Componente “Seguimiento ciudadano”, (código 06):

Este componente fue subdividido en dos componentes: el de “Apropiación ciudadana”, (código 06), y el de “Seguimiento y evaluación”, (código 07). Están diseñados y se encuentran en trámite ante el BID para petición de concepto de no objeción. Tienen un retraso de diecinueve (19) meses y han dejado de invertir aproximadamente ciento setenta y un mil quinientos dólares (US\$171.500). Responsables: Secretaría de Gobierno y UCM.

3.2.7. El componente “Administración”, (código 08), del programa no ha sido formulado

Un hallazgo relevante consiste en que a la fecha, el componente “Administración”, asunto central para la eficiencia y eficacia del Programa y razón de ser de la Unidad Coordinadora Municipal, no ha sido ni diseñado, ni planificado. Bajo este componente ha de estar formulado, diseñado y planificado el Plan de Acción del Programa de conjunto.

Los componentes y subcomponentes del programa como tal están planificados (del 01 al 05) con las observaciones anteriormente dichas; el 06 y 07 en proceso de No Objeción del BID; igualmente, existe un reglamento operativo, existe la metodología para relacionarse con las diferentes Secretarías, hay un banco de consultores y un sistema de contratación.

Sin embargo, la falta de planeación del Programa en su conjunto y de la UCM en particular, hace que no se establezcan las metas propias, las actividades, los indicadores de gestión, los resultados esperados, la sostenibilidad y los riesgos del Programa en su conjunto, lo que ha ocasionado, además, un retraso en el sistema de seguimiento y evaluación con base en indicadores de gestión para él.

A pesar que el Programa dispone de un marco lógico, realizado desde agosto 2 de 1999 y culminado en el primer trimestre del 2000, éste, no se materializó en un plan de acción ni en un plan operativo de la UCM y de los equipos que la integran, para poder establecer los grados de eficiencia, eficacia y efectividad propios de una administración y necesarios para hacer el oportuno y adecuado seguimiento, control y evaluación de la prestación de la función pública⁵.

⁵ Conviene reseñar al respecto las exigencias realizadas al Director del Programa por el Secretario Privado de la Alcaldía de Medellín Dr. Juan Carlos Trujillo B. en las reuniones del Comité Municipal de Seguridad y Convivencia en noviembre 5 del 99 (acta Nro. 10) y en febrero 14 de 2000 (acta Nro. 14) en el sentido de planificar

El riesgo es que, al incrementarse el número de contratos y contratistas, y con la alta fragmentación que se está ejecutando el programa al dividir cada subcomponente en múltiples proyectos, la falta de planeación de la UCM genere un caos que impida mantener la integralidad y complementariedad de todas las acciones que se ejecuten en este complejo programa y su impacto se vea seriamente afectado.

Es inexplicable que este componente, con el presupuesto que tiene, equivalente al 10% del total del contrato, es decir, US\$ 2'500.000, no hubiese sido formulado de manera adecuada desde el inicio del Programa, ni se tenga previsto hacerlo en el corto plazo. El Programa de Convivencia Ciudadana y en consecuencia su Unidad Coordinadora Municipal, carecen de un plan de acción propio y de conjunto, que les permita establecer sus objetivos, sus metas propias, sus actividades, indicadores de gestión, resultados esperados, marco institucional, sostenibilidad y riesgos con los que se enfrentará en su implementación.

Sin embargo, resulta paradójico que la ejecución financiera de este componente en lo que va corrido del Programa de Convivencia, inclusive antes de la firma del contrato con el BID⁶, si ha estado muy activa, tal como se observa en el siguiente cuadro, según información de la Secretaría de Hacienda Municipal:

Componente	1998	1999	2000	Total
Administración del Programa: Unidad Coordinadora Municipal (En millones de pesos)	65.1	429	417.4	911.5

Incluso en otros datos oficiales, también de la Secretaría de Hacienda, en su informe de ejecución a 31 de Diciembre de 1999, figuran como ejecutados durante ese año, sólo en Inversión administrativa del Programa, ochocientos sesenta y cuatro millones veintinueve mil cuatrocientos treinta y un pesos (\$864'029.431). Aquí encontramos una inconsistencia en la información recibida.

Es decir, han transcurrido dos años y medio dedicados exclusivamente a asuntos administrativos y a la formulación y adecuación de los componentes, subcomponentes y proyectos, sin definir la planeación de conjunto del Programa y de la Unidad Coordinadora Municipal y sin que a la fecha estén formulados y aprobados la totalidad de componentes y proyectos.

adecuadamente el Programa, la UCM y el trabajo de sus expertos, así como garantizar la integralidad del Programa identificando la relación entre los contratos que se iban a adjudicar.

⁶ La cual se realizó en diciembre de 1.998

3.3. Problemas en la adjudicación de contratos

El programa, según las exigencias del BID y de los procesos de contratación, realizó un exhaustivo proceso de implementación de un Banco de Consultores en el que invirtió buena parte del tiempo y los recursos del componente de administración, con el fin de garantizar la calidad en los contratos. Como resultado, se obtuvo el registro en dicho Banco, de entidades y consultores individuales que después de riguroso análisis, quedaron calificados según el cumplimiento de todos los trámites y exigencias para garantizar la calidad de los mismos.

Si bien, de acuerdo al reglamento del programa, se pueden adjudicar contratos a consultores no inscritos, previo el concepto de no objeción por parte del BID, o si se hace a través de contratación directa de las respectivas secretarías, este procedimiento debe ser la excepción más no la regla, pues entonces ¿para qué el Banco de consultores y su calificación? No es equitativo para los consultores ya inscritos ni permite garantizar la calidad del programa que es finalmente lo que importa, además de que este procedimiento puede restar transparencia y convertirse en la puerta de entrada de múltiples contratos por esa vía.

En este sentido se encontraron los siguientes casos de adjudicación a contratistas no inscritos en el Banco:

- “Profesional especializado de apoyo, implementación e institucionalización del proyecto”.
- Profesional para “Coordinación e institucionalización del proyecto” del subcomponente “Jóvenes en conflicto”.
- “Consultor especializado de apoyo para comunicaciones”.
- El proyecto denominado “Programa PARE”.

En segundo lugar, llama la atención que en la reformulación de los componentes y en los contratos que ya se han adjudicado o ejecutado, se encuentre de manera reiterativa una misma consultora, como se ve en los siguientes casos:

El subcomponente “Detección de niños con riesgo de agresividad y pautas para su educación y crianza” se terminó de reformular en mayo de 1999, bajo la orientación de la Secretaría de Educación y Cultura del Municipio de Medellín; la secretaría técnica estuvo a cargo del Instituto de Ciencias de la Salud, CES.

El subcomponente “Desaprendizaje de la violencia”, (código 034), se terminó de reformular en mayo de 1999, bajo la orientación de la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín; la secretaría técnica estuvo a cargo del Instituto de Ciencias de la Salud, CES.

El proyecto “Adaptación e instrumentación del modelo de intervención”, (código 03101).

El proyecto “Asistencia y acompañamiento técnico para el desarrollo y evaluación del proyecto”, del subcomponente “Desaprendizaje de la violencia”, (código 03401). Se encuentra para la firma y el perfeccionamiento.

Componente: Prevención Temprana; contrato: Modelo de intervención, asistencia técnica para su implementación y desarrollo.

Componente: Desaprendizaje de la violencia; contrato: Asistencia y acompañamiento técnico para el desarrollo y evaluación del proyecto.

Llama la atención que la persona referida, quien proviene de un trabajo conjunto con el actual director del Programa de Convivencia Ciudadana, actuando en nombre y representación del Instituto de Ciencias de la Salud, CES, en donde el mismo director fue rector hasta Enero 27 de 2000, actuó como secretaría técnica de varios subcomponentes, y es ahora ejecutora de los proyectos mencionados.

Es importante que los organismos de control pertinentes mantengan la vigilancia para garantizar la adjudicación a las propuestas técnicas y financieras más convenientes para el Programa, conservando la transparencia permanente en todos los procesos.

4. BAJA EJECUCION Y BAJA EFICIENCIA

4.1. BAJA EFICIENCIA

El Municipio de Medellín empezó a pagar intereses por el crédito en Junio 14 de 2000 y deberá pagarlos hasta diciembre 14 del 2003. Luego pagará amortización e intereses en cuotas iguales hasta el año 2018. El interés que se paga es variable; se fija cada año y depende del costo de los empréstitos unimonetarios calificados en dólares para el semestre anterior, más un diferencial en porcentaje

anual que el BID fija periódicamente de acuerdo con su política de tasa de interés.

Según la información de la Secretaría de Hacienda, a julio 31 de 2000 se han pagado ciento cuarenta y ocho mil trescientos veinticinco dólares (US\$ 148.325) por concepto de comisión de crédito, es decir, aproximadamente doscientos noventa millones, novecientos treinta y cinco mil novecientos setenta y nueve pesos (\$290'935.979). También se han pagado diez y siete mil quinientos setenta y dos dólares (US\$ 17.572), es decir, aproximadamente treinta y siete millones ochenta mil setecientos cincuenta y nueve pesos (\$37'080.759) por intereses que se liquidan sobre saldos adeudados diariamente del préstamo.

Es decir, la ciudad ya ha pagado casi trescientos veintiocho millones de pesos (\$328'000.000) por comisión de crédito e intereses, y el Programa apenas está iniciando la ejecución de unos pocos proyectos, con el retraso ya antes señalado.

Esta situación se puede agravar aún más, si persisten los retrasos, debido a la no asignación de recursos a Julio 31 de 2000, por parte de la Administración Municipal, para cumplir adecuada y oportunamente con la contrapartida comprometida.

4.2. BAJA EJECUCION PRESUPUESTAL

Con fundamento en la comunicación del Secretario de Hacienda Municipal⁷, se puede afirmar que el Programa de Convivencia Ciudadana durante 1998, no realizó ninguna inversión, pero ejecutó realmente 65.1 millones de pesos en funcionamiento, siendo este el total de gastos del año.

En el presupuesto del Municipio de Medellín, vigencia fiscal 1999, fueron asignados al programa cinco mil ciento cuarenta y siete millones de pesos (\$5.147'000.000), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno Municipal para su ejecución. No se logró establecer la fuente de estos recursos.

En ese año, se hizo una inversión de trece millones quinientos mil pesos (\$13'500.000) y se gastó en funcionamiento cuatrocientos quince millones quinientos mil pesos (\$415'500.000), para un total en el año de cuatrocientos veintinueve millones de pesos (\$429'000.000), con cargo al componente Administración. Es decir, se ejecutó el 8.33% del total asignado para el año.

⁷ Respuesta de la Secretaría de Hacienda a la Veeduría, sin fecha y recibida el 4 de Agosto

Los cuatrocientos noventa y cuatro millones cien mil pesos (\$494'100.000) ejecutados entre 1998 y 1999 provinieron del Municipio de Medellín en su totalidad, con cargo al presupuesto de la Secretaría de Gobierno Municipal.

Para el año 2000 se presupuestó un total de diez mil millones para el programa distribuidos así: nueve mil doscientos noventa y cuatro millones de pesos (\$9.294'000.000) para inversión y seiscientos seis millones de pesos (\$606'000.000) para gastos administrativos.

Ayudados en los datos de la Secretaría de Hacienda Municipal, se encuentra que los contratos ejecutados este año sólo llegan a treinta y tres millones quinientos mil pesos (\$33'500.000), o sea el 0.36% del presupuesto del año. Están en ejecución setecientos setenta y cinco millones (\$775'000.000) equivalentes al 8.33% y se han adjudicado contratos por setecientos setenta y nueve millones (\$779'000.000) que no han iniciado ejecución, equivalentes al 8.38% de lo presupuestado. En suma, se llegaría el 17,08% de la inversión a Julio 31 de 2000. En cambio, a la misma fecha, ya se habían ejecutado en administración, cuatrocientos diecisiete millones cuatrocientos mil pesos (\$417'400.000), es decir el 68.8% de los seiscientos seis millones(\$606'000.000) previstos, según el cuadro 1.

Esto hace improbable alcanzar en lo que resta del año fiscal y del gobierno actual, la cabal ejecución del 100% de lo presupuestado y deja en entredicho la posibilidad de al menos comprometerlo, aunque en criterio de la Secretaría de Hacienda Municipal está previsto comprometer la totalidad de los diez mil millones de pesos (\$10.000'000.000) presupuestados antes de diciembre 31.

Tomando el programa en su conjunto, encontramos que han transcurrido ya tres semestres de los nueve previstos para desarrollarlo, alcanzando una ejecución total de dos mil cuatrocientos noventa y ocho millones seiscientos mil pesos (\$2.498'.600.000) si se suma lo comprometido y aún no ejecutado este año, que comparados con los veinticinco mil millones (\$25.000'000.000) previstos por el Plan de Desarrollo, apenas llegaría al 9.9% de la ejecución prevista⁸ para los tres años.

⁸ Este cálculo está hecho a pesos corrientes. A pesos constantes el desfase es aún mayor.

4.3. ASIGNACIÓN INSUFICIENTE DE RECURSOS A NIVEL MUNICIPAL PARA EL PROGRAMA

Preocupa que a Julio 31 de 2000, no se cuente todavía con la contrapartida municipal presupuestada en tres mil millones de pesos (\$3.000'000.000) para este año, lo cual pone en dificultades el cumplimiento de lo pactado, en cuanto a invertir el 70% por parte del BID y el 30% por parte del Municipio para esta vigencia fiscal. Se afecta además, el subcomponente de “Jóvenes y población en conflicto: reinserción social”, del componente “Promoción de la Convivencia en niños y jóvenes”, que se estimó debería ser ejecutado por la Secretaría de Gobierno a través de la Asesoría de Paz y Convivencia, con los recursos de la contrapartida municipal.

Sin embargo, no es tan alto un aporte de tres mil millones de pesos (\$3.000'000.000) para este programa, si se consideran los recursos totales de inversión del Municipio. Las prioridades para la inversión pública social de la actual administración municipal de Medellín, a pesar de los postulados del actual Plan de Desarrollo 1998-2000, “Por una ciudad más humana”, distan mucho de considerar, en la práctica, la convivencia ciudadana como una de ellas.

4.4. LAS CONTRAPARTIDAS PROVENDRÁN NO SÓLO DE LA ADMINISTRACION SINO DE LAS ENTIDADES CONTRATISTAS

Los aportes de las contrapartidas por parte de los contratistas que tienen la responsabilidad de asumir la función pública de ejecutar el Programa, son significativos y van a incrementar, el aporte de la contrapartida municipal total, previsto en 10 millones de dólares. Según comunicación de la Secretaría de Hacienda se ha *“...previsto que la ciudadanía o sociedad civil progresivamente aporte para acrecentar el programa, fundamentalmente en los años 2001 y 2002, con un equivalente de US\$1'000.000 a US\$ 2'000.000, que incrementará la contrapartida municipal”*.

Un hecho relevante consiste en que por la modalidad y concepción de la contratación en el Programa, los contratistas no sólo tienen muy poco margen de utilidad por la prestación del servicio público, sino que finalmente terminarán aportando de sus recursos, a la financiación del Programa. Además, las contrapartidas se tienen en cuenta para calificar financieramente las propuestas. Sin embargo, no se les incluye públicamente en la lista de cofinanciadores, junto con el BID y del Municipio de Medellín.

Si uno de los principales propósitos del Programa, en criterio del BID, es el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, esto no se va a lograr por esta vía e incluso, más bien puede llevar a su debilitamiento.

5. EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN NO SE HAN DESARROLLADO

Pudimos constatar que el seguimiento y la evaluación son esenciales para el BID⁹, y hacen parte integral de la concepción y formulación del Programa de Convivencia Ciudadana en Medellín desde sus inicios.

Sin embargo, el Programa de Convivencia Ciudadana en Medellín y su respectiva Unidad Coordinadora Municipal, no cuentan en agosto de 2000, con un sistema adecuado de control, seguimiento y evaluación, basado en indicadores de gestión.

Como ya se señaló el componente de “Seguimiento Ciudadano”, que se desagregó en dos componentes, “Apropiación ciudadana”, y “Seguimiento y evaluación”, apenas están en concepto del BID para no objeción.

Hasta el momento, la única instancia de control, seguimiento y evaluación concebida para el Programa ha sido el Comité de Convivencia y Seguridad Ciudadana¹⁰, el cual hasta hace muy poco se asemejaba a un Consejo de Gobierno ampliado, con dos invitados especiales: el presidente de Proantioquia y el vocero de la Arquidiócesis de Medellín. Tiene además, muy pocas posibilidades de cumplir esta labor a cabalidad, dadas sus funciones y tiempos de funcionamiento, lo cual se pudo constatar en las propias actas, por el tipo de procedimientos, metodologías y objetivos que se le asignan a las reuniones que se convocan habitualmente cada quince días.

⁹ Ver al respecto anexo No. 1 del presente informe, particularmente los documentos “Hacia un marco conceptual para la consulta y participación pública”, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C., marzo 7 del 2000; “Colombia: Support for peaceful coexistence and citizen security”, Document of the Inter American Development Bank, Operation No. 1085-88/OC-CO, approved on February 25, 1998; y, “Colombia: Apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana. (CO-0213). Propuesta de préstamo”. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo (no autorizado para uso público), sin fecha.

¹⁰ En el reglamento operativo del Programa de Convivencia, literal b) del artículo 7º, se estableció la composición del Comité de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en los siguientes términos: “b). Composición: el Comité de Convivencia y Seguridad Ciudadana estará integrado por: el Alcalde; los Secretarios General, de Gobierno, de Hacienda, de Bienestar Social, de Salud y de Educación; el Director de Planeación Metropolitana; el Director de Metroseguridad; el Asesor de Paz y Convivencia; el Arzobispo de Medellín o su delegado y por el Presidente de Proantioquia. El Alcalde podrá invitar a otras personas o entidades para que sean parte de este Comité”.

Una muestra de ello es que, por disposición de la Administración Municipal, según consta en el acta No. 16 de marzo 13 de 2000, el Comité de Seguridad y Convivencia sólo se ocupará en delante de aspectos técnicos del Programa. Los asuntos administrativos del Programa y de la Unidad Coordinadora Municipal se tratarán en reunión semanal aparte, a la cual sólo asisten el Secretario Privado, el de Servicios Administrativos, el de Gobierno y el director de la Unidad Coordinadora Municipal.

En Agosto 8, cuando ya estaba próximo a terminarse este informe se produjo el decreto por el cual se amplía el Comité de Convivencia, incluyendo a tres representantes de los organismos de seguridad del Estado y a tres representantes de organizaciones de la sociedad civil.

6. ESCASA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El programa de Convivencia Ciudadana surgió como propuesta de la sociedad civil, en particular de las fundaciones empresariales reunidas en Entre Todos. Estas entidades financiaron con recursos privados la estructuración, conceptualización y formulación básica del Programa, partiendo del reconocimiento de las múltiples y diversas causas del problema a su vez complejo y difícil de la convivencia ciudadana.

Desde allí se dieron los primeros pasos para acercarse al BID y mostrarle la importancia de facilitar recursos en calidad de préstamo blando para apoyar esta iniciativa y a la vez se presentó al entonces candidato y luego Alcalde electo de Medellín, Juan Gómez Martínez, para que lo acogiera e incluyera en su programa de gobierno y en el Plan de Desarrollo de Medellín, 1998-2000, como uno de sus principales objetivos estratégicos.

En el inicio el Programa se conoció en la ciudad. Ahora en la fase de ejecución e implementación muy poco se sabe de él. Lo que el reglamento operativo denomina “apropiación de los objetivos que lleva adelante el Programa por parte de la sociedad, o sea el seguimiento ciudadano”, que implica la participación de la sociedad en él no se ha logrado por lo que la presencia de la sociedad civil en el Programa de Convivencia Ciudadana, es altamente precaria. Se ha limitado, a la asistencia que hacen de manera puntual, a las reuniones del Comité Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Presidente de Proantioquia y un vocero de la Arquidiócesis de Medellín.

7. HACER DE ESTA RELACIÓN CON EL BID, UNA OPORTUNIDAD PARA LA CIUDAD

La complejidad del Programa de Convivencia Ciudadana para su cabal ejecución es relativa. Es cierto que no es común que el BID negocie directamente con municipios la ejecución de programas y proyectos de esta envergadura. También es cierto que éste es el primero de este tipo de contratos que en la historia reciente realiza con el BID la municipalidad. Lo es también que no se tenga el nivel de experticia, ni los conocimientos, ni la capacidad instalada suficiente para adelantar programas de este corte.

Pero, también es cierto que el Municipio de Medellín ha tenido experiencias diversas en relaciones con el Banco Mundial, el KFW y la GTZ, en acciones que conducen a la inversión social.

La estructura municipal actual, aún con sus deficiencias, debe hacer todo lo posible para lograr, la adecuada concepción, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa. A la mayor brevedad se deben hacer los ajustes para que el programa marche con la celeridad necesaria. Conscientes de las debilidades con que se enfrenta, es necesario reducir al mínimo la incertidumbre y plantear claramente la imagen objetivo, los responsables y los sistemas adecuados de seguimiento y evaluación que impidan extraviarse en el camino.

Debe también superarse la invisibilidad y el bajo perfil comunicacional que tiene hoy el Programa de Convivencia Ciudadana y su Unidad Coordinadora Municipal.

No se puede perder esta vez, la oportunidad para que la ciudad acumule sus experiencias de cooperación internacional, y haga de este campo una fortaleza para su futuro desarrollo. Por lo tanto, debe evitar cometer errores que puedan llevar a desaprovechar las enormes posibilidades que se abren con este tipo de relaciones.

RECOMENDACIONES

Teniendo claro que este es un programa que no debe fracasar, la Veeduría sugiere las siguientes recomendaciones:

- Es indispensable formular el componente “Administración del programa”, su Plan de Acción y el Plan Operativo de conjunto del programa; así mismo, es urgente revisar a la mayor brevedad, el funcionamiento de la UCM y sus relaciones con la estructura municipal para superar la excesiva lentitud del Programa.
- Poner en marcha el componente “Seguimiento y evaluación”, teniendo en cuenta la importancia que tiene, dada la magnitud y complejidad del programa.
- Replantearse la función y el compromiso que en el del Programa de Convivencia Ciudadana tiene la sociedad civil, garantizando en el Comité de Convivencia y Seguridad Ciudadana, una presencia más amplia, más plural y más equilibrada de la ciudadanía frente a la administración municipal.
- Aprovechar esta evaluación de la veeduría para debatir la situación del programa con participación amplia de las organizaciones de la sociedad, presentar alternativas y propuestas que garanticen el logro de los objetivos propuestos.
- Las entidades contratistas y las firmas consultoras deben ser reconocidas públicamente como cofinanciadoras del programa y dicha situación debe ser claramente establecida desde los términos de referencia.
- Solicitar al BID que de manera clara y concreta, cumpliendo la función de inspección y vigilancia que le compete según lo estipula el contrato suscrito con el Municipio de Medellín, actúe sobre los problemas que se han encontrado.
- Solicitar un pronunciamiento público inmediato a los órganos de control municipal, en concreto, a la Contraloría, a la Personería, a la Secretaría de Control Interno y al Concejo Municipal para que cumplan el papel que les corresponde en cuanto al control fiscal y político del Programa y presenten públicamente sus resultados a la sociedad.

- Hacemos un llamado a la sociedad civil de la ciudad, a los medios masivos de comunicación social, los organismos no gubernamentales, las universidades, las iglesias, la empresa privada, sus gremios y fundaciones empresariales, las organizaciones sociales, cívicas y populares, para que se apropien del programa, lo controlen, lo sigan y evalúen constantemente, para superar así el incumplimiento, retraso e ineficiencia que actualmente presenta. La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, se compromete a asumir el liderazgo de esta recomendación y procurará llevarla a cabo.

Medellín, Septiembre de 2000

PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO

Febrero de 2001

PROGRAMA DE CONVIVENCIA CIUDADANA MUNICIPIO DE MEDELLIN – BID

La Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, en cumplimiento de su propósito de realizar un permanente seguimiento al Programa de Convivencia Ciudadana Municipio de Medellín – BID, realizó a Diciembre 31 de 2000, una actualización frente a las recomendaciones hechas en el pronunciamiento del mes de septiembre del mismo año e hizo el siguiente pronunciamiento en el mes de Febrero:

1. La veeduría encuentra pertinente la decisión del Alcalde de la ciudad, Doctor Luis Pérez Gutiérrez, de continuar desarrollando el Programa de Convivencia Ciudadana BID – Municipio de Medellín y darle agilidad, comprendiendo su importancia estratégica y aceptando la necesidad de acelerar su ejecución y mejorar aspectos de dirección y coordinación interinstitucional hacia el interior de la propia Administración Municipal.
2. La Veeduría comparte plenamente los planteamientos que se vienen haciendo desde diferentes sectores, frente a la necesidad de contar con una política de convivencia de Estado y no sólo de gobierno. Así mismo, la imperiosa necesidad de tener una unidad administrativa central que coordine la ejecución de dicha política, reuniendo en ella a los diversos y dispersos programas que hoy se tienen, entre ellos el Programa de Convivencia.
3. Insistir en la necesidad de formular de manera pronta y eficaz el componente “Administración”, entendiendo que de su buen funcionamiento depende la mejor coordinación de todas las acciones, así como la posibilidad de medir resultados a la Unidad Coordinadora Municipal (UCM), facilitando además su tarea de dirección. El componente Administración debe contar con un plan de acción general que de cuenta de las actividades, responsabilidades, metas, plazos, recursos e indicadores del conjunto del programa, así como de las de la propia UCM en cuanto a sus tareas de gestión, coordinación, seguimiento y evaluación definidas contractualmente entre el municipio y el BID.

4. El componente “seguimiento y evaluación” debe ser también formulado a la mayor brevedad, no sólo para cada uno de los componentes sino para el conjunto del Programa, de manera que se pueda tener una visión global y verificar el avance o logro de los objetivos centrales que lo inspiraron.
5. Sobre la participación de la sociedad civil y el Comité de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la Veeduría reconoce avances en la ampliación de dicho comité a tres miembros más de la sociedad civil, pero considera que sigue siendo aún muy desequilibrada y poco plural.
6. Consideramos problemático asignar al Comité de Convivencia funciones de monitoreo y evaluación de impacto del programa, funciones de planeación, ejecución y evaluación, como se plantea en el informe ejecutivo de Diciembre de 2000 presentado por el Programa. Dada su composición y su funcionamiento, el Comité debe revisar y evaluar los informes que le presentan los equipos técnicos responsables de estas tareas y desarrollar un control y una orientación general al programa.
7. La Veeduría ve como un avance que debe mantenerse, el debate público frente al Programa de Convivencia, la información y la discusión generada en los últimos meses, pues esto garantiza, no sólo el conocimiento y la apropiación del programa por parte de la ciudadanía, sino también la transparencia y un mayor control sobre sus acciones. La información periódica, clara y oportuna sobre el Programa a todos los ciudadanos, debe ser un elemento permanente de su desarrollo, para lo cual es recomendable definir claramente una estrategia de comunicación que permita crear espacios y sesiones de trabajo en las que todos los ciudadanos puedan acercarse a él.
8. Se avanzó también en reconocer públicamente por parte del Programa de Convivencia Ciudadana, el carácter de cofinanciadores que están asumiendo los contratistas del Programa, pero es necesario retomar la recomendación de la Secretaría de Control Interno del Municipio sobre la mayor claridad, rigor y criterios para el manejo de este asunto. Los aportes de los contratistas son significativos por lo cual deberán llevarse aparte en los informes financieros y en la contabilidad del Programa y definir claramente si restan o suman a la contrapartida que el Municipio debe realizar conforme al contrato con el BID.

9. Sobre la función de inspección y vigilancia del Programa por parte del BID, es fundamental que esta entidad la siga realizando, pero de la manera más ágil posible para que no se convierta en un obstáculo que haga aún más lenta la ejecución del programa, sino en una pauta para corregir y tomar decisiones acertadas. Es necesario dar cumplimiento a las visitas programadas y realizar las acciones de acompañamiento y asesoría que le competen para con ello agilizar los procesos y permitir la buena marcha del programa, en cumplimiento de un cronograma previo.
10. Sobre el papel cumplido por los órganos de control del Municipio de Medellín, la Veeduría ha encontrado que si bien estos han realizado algunas acciones, estas no han sido suficientemente conocidas por la ciudadanía. Sus aportes son insumos indispensables para el control y seguimiento ciudadano y no deben limitarse a llegar a escenarios administrativos formales sin trascender a la opinión pública. La veeduría solicita a dichos entes dar a conocer sus investigaciones a la ciudadanía.
11. La Veeduría insiste en la necesidad de agilizar la ejecución del Programa con los ajustes necesarios en la formulación de varios componentes y en la definición de una ruta crítica clara para todo el programa; de y garantizar las contrapartidas municipales necesarias, negociando si es preciso con el BID una menor composición de estas en el presente año, teniendo en cuenta las dificultades financieras actuales.

Por último, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo, convoca de nuevo a la ciudadanía en general, a las organizaciones sociales, los empresarios, las ONGs, las Universidades, los gremios, a estar muy atentos en el desarrollo de este Programa, a participar y aportar en la medida de sus posibilidades al buen desarrollo del mismo y sobre todo a velar porque este se convierta realmente en un valioso esfuerzo para recuperar la convivencia ciudadana y la posibilidad de superar la crisis de Convivencia que padecemos desde hace ya más de una década.