

POAI PARTICIPATIVO

Mediante el mecanismo de “Planeación Participativa” se asignaron recursos para proyectos solicitados por la comunidad en los barrios, hasta un monto de \$67000 millones de pesos de la inversión prevista por el municipio para el año 2000.

Este mecanismo no estaba en el Plan de Desarrollo y se presentó como una novedad para la planeación de la ciudad. Dichos dineros corresponden a proyectos que se deben ejecutar en los diferentes barrios y comunas de la ciudad, a partir de las solicitudes realizadas por los líderes en el proceso, según la cartilla que ofrece productos institucionales.

RECURSOS Y SU DESTINACIÓN

Como se aprecia en el cuadro No. 1, dentro del Plan de Inversiones del 2000 se incluye un total de 3.882 proyectos con un valor de \$67.092 millones, los cuales tienen una incidencia directa en los barrios y comunas de la ciudad.

Cuadro No. 1
PLAN DE DESARROLLO 1998 - 2000
PROYECTOS POAI 2000
Tipo de Proyectos

Tipo recursos	No.	%	Presupuesto	%
	Proyectos	Participación	Asignado*	Participación
Administración del Estado	1	0,0%	27	0,0%
Dotación	756	19,5%	7.708	11,5%
Infraestructura	1.471	37,9%	48.577	72,4%
Inversión Social	1.558	40,1%	10.002	14,9%
Investigación y Estudios	13	0,3%	508	0,8%
Subsidios y Operac. Financieras.	83	2,1%	269	0,4%
TOTAL	3.882	100%	67.092	100%

Fuente: Departamento de Planeación, Banco de proyectos. *Cifras en millones de pesos

De este total de proyectos, el 40.1% son de índole social, el 37.9% son obras de infraestructura, el 19.5% de dotación, etc.

En términos presupuestales el 72.4% va destinado a financiar las 1.471 obras de infraestructura, en tanto que un 14.9% permite el desarrollo de los 1.558 proyectos sociales. Las dotaciones absorben el 11.5% del presupuesto.

ORIGEN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

En el cuadro No. 2 se presenta la forma de financiación de los diferentes proyectos durante el año 2000.

Cuadro No. 2
MUNICIPIO DE MEDELLÍN
PLAN DE DESARROLLO 1998 - 2000
PROYECTOS POAI 2000
Origen de los Recursos

Tipo recursos	No.	%	Valor*	%
	Proyectos	Participación	Proyectos	Participación
Recursos Ordinarios	1.584	40,8%	18.529	27,6%
Recursos de Crédito	575	14,8%	13.192	19,7%
PICN	1.648	42,5%	31.350	46,7%
Red de Solidaridad	1	0,0%	14	0,0%
FIS	29	0,7%	485	0,7%
IDEA	11	0,3%	94	0,1%
Area Metropolitana	1	0,0%	4	0,0%
Regalías	4	0,1%	238	0,4%
FINDETER	1	0,0%	0	0,0%
Crédito Externo	15	0,4%	1.322	2,0%
CORANTIOQUIA	7	0,2%	635	0,9%
INDER	1	0,0%	60	0,1%
MI RÍO	1	0,0%	70	0,1%
Presidencia de la República	4	0,1%	1.099	1,6%
TOTAL	3.882	100%	67.092	100%

Fuente: Departamento de Planeación, Banco de proyectos. *Cifras en millones de pesos

Como se aprecia, el 46.7% de los proyectos se financia con la participación de la ciudad en los Ingresos Corrientes de la Nación, los Recursos Ordinarios tienen un nivel de participación del 27.6%, en una tercera instancia aparecen los recursos de crédito y posteriormente otras fuentes de recursos con una participación menor.

Con recursos ordinarios se financia un importante número de proyectos (1.584), pero en suma representan una participación no tan elevada en el presupuesto (27.6%).

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS EN LAS DIFERENTES COMUNAS DE LA CIUDAD

El cuadro No. 3, presenta la participación de las diferentes comunas en la distribución del total de proyectos adjudicados en el Plan Operativo del 2000.

Cuadro No. 3
MUNICIPIO DE MEDELLÍN
PLAN DE DESARROLLO 1998 - 2000
PROYECTOS POAI 2000
Distribución por Comunas

Tipo recursos	No.	%	Valor	%
	Proyectos	Participación	Proyectos*	Participación
Popular	164	4,2%	5.253	7,8%
Santa Cruz	106	2,7%	3.325	5,0%
Manrique	128	3,3%	3.121	4,7%
Aranjuez	139	3,6%	4.131	6,2%
Castilla	203	5,2%	3.311	4,9%
Doce de Octubre	208	5,4%	4.042	6,0%
Robledo	259	6,7%	4.252	6,3%
Villa Hermosa	218	5,6%	4.808	7,2%
Buenos Aires	252	6,5%	3.348	5,0%
La Candelaria	230	5,9%	3.241	4,8%
Laureles - Estadio	161	4,1%	1.600	2,4%
La América	193	5,0%	2.176	3,2%
San Javier	399	10,3%	4.877	7,3%
El Poblado	129	3,3%	1.331	2,0%
Guayabal	171	4,4%	2.485	3,7%
Belén	246	6,3%	9.475	14,1%
Palmitas	86	2,2%	896	1,3%
San Cristóbal	195	5,0%	1.391	2,1%
Altavista	71	1,8%	979	1,5%
San Antonio de Prado	200	5,2%	1.984	3,0%
Santa Elena	124	3,2%	1.068	1,6%
TOTAL	3.882	100%	67.092	100%

Fuente: Departamento de Planeación, Banco de proyectos. *Cifras en millones de pesos

A la comuna trece (San Javier) se le asigna la mayor proporción de proyectos, con el 10.3%, y su costo representa el 7.3% del valor total asignado para las distintas comunas de la ciudad. En tanto, a Belén con el 6.3% de los proyectos tiene la mayor participación en la asignación de recursos, al asignársele el 14.% de los mismos.

Así mismo, llama la atención la baja participación, en cuanto al número de proyectos, de corregimientos como Palmitas y Altavista y de comunas como Santa Cruz y Aranjuez.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (POAI) EN LAS COMUNAS

Como se aprecia en el cuadro No. 4, la ejecución real (pagada) de los proyectos con incidencia directa en las comunas de la ciudad fue del 55.1%. En tanto que si se agregan las reservas de apropiación, esta llegaría al 83.7%. Cabe anotar aquí como dada la muy difícil situación presupuestal del municipio, es altamente improbable que estas reservas se apliquen en un alto porcentaje, por tanto el nivel de ejecución nominal es optimista.

Cuadro No. 4
MUNICIPIO DE MEDELLÍN
PLAN DE DESARROLLO 1998 - 2000
PROYECTOS POAI 2000

Cifras en Millones de Pesos
Nivel de ejecución por comunas de la ciudad

Comuna	Valor	Ejecución	Reservas	% Ejecución	
	Presupuesto	Pagada	Apropiación	Real	Nominal
Popular	5.253	2.957	1.030	56,3%	75,9%
Santa Cruz	3.325	1.836	729	55,2%	77,1%
Manrique	3.121	1.280	1.108	41,0%	76,5%
Aranjuez	4.131	2.812	811	68,1%	87,7%
Castilla	3.311	2.421	534	73,1%	89,2%
Doce de Octubre	4.042	2.715	917	67,2%	89,8%
Robledo	4.252	2.132	871	50,1%	70,6%
Villa Hermosa	4.808	2.425	1.428	50,4%	80,1%
Buenos Aires	3.348	2.058	626	61,5%	80,2%
La Candelaria	3.241	1.423	410	43,9%	56,6%
Laureles - Estadio	1.600	690	621	43,1%	82,0%
La América	2.176	1.603	348	73,7%	89,7%
San Javier	4.877	3.708	736	76,0%	91,1%
El Poblado	1.331	890	249	66,9%	85,6%
Guayabal	2.485	1.175	502	47,3%	67,5%
Belén	9.475	2.220	7.064	23,4%	98,0%
Palmitas	896	610	260	68,0%	97,1%
San Cristóbal	1.391	928	373	66,7%	93,5%
Altavista	979	810	136	82,8%	96,7%
San Antonio de Prado	1.984	1.508	311	76,0%	91,7%
Santa Elena	1.068	759	153	71,1%	85,4%
TOTAL	67.092	36.960	19.217	55,1%	83,7%

Fuente: Departamento de Planeación, Banco de Proyectos.

Altavista (82.85), Palmitas (76%), San Javier (76%), La América (73%) y Castilla (73%) son las comunas de la ciudad que presentan un mayor porcentaje de ejecución real al finalizar el 2000.

Contrariamente, son Belén (23.4%), Manrique (41%), Laureles-Estadio (43.1) y La Candelaria (43%) los sectores que presentan un mayor retraso en la ejecución del presupuesto asignado. Como se aprecia en el cuadro, los demás sectores de la ciudad presentan niveles de aplicación del presupuesto similares al promedio general.

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS ENTRE LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

En el cuadro No. 5, se presenta la distribución por secretarías e institutos descentralizados de los diferentes proyectos contemplados dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones 2000.

Cuadro No. 5
MUNICIPIO DE MEDELLÍN
PLAN DE DESARROLLO 1998 - 2000
PROYECTOS POAI 2000
Distribución por Secretarías

Secretaría	No.	%	Valor	%
	Proyectos	Participación	Proyectos*	Participación
Gobierno	137	3,5%	2.624	3,9%
Hacienda	53	1,4%	2.437	3,6%
B. Social	675	17,4%	4.741	7,1%
O. Públicas	558	14,4%	17.777	26,5%
Tránsito	16	0,4%	87	0,1%
Educación	631	16,3%	18.959	28,3%
Planeación	6	0,2%	55	0,1%
Dllo. Comunitario.	540	13,9%	4.891	7,3%
Sec. Privada	50	1,3%	145	0,2%
Salud	90	2,3%	1.562	2,3%
ITM	111	2,9%	1.013	1,5%
CORVIDE	22	0,6%	1.419	2,1%
INDER	827	21,3%	7.293	10,9%
Mí Río	137	3,5%	3.596	5,4%
Metroseguridad	29	0,7%	494	0,7%
TOTAL	3.882	100%	67.092	100%

Fuente: Departamento de Planeación, Banco de proyectos. *Cifras en millones de pesos

Como se puede apreciar, el mayor número de proyectos para ejecutar en los diferentes barrios están a cargo del INDER (21.3%), posteriormente las mayores

asignaciones de proyectos están a cargo de la Secretaría de Bienestar Social, Educación y Obras Públicas.

En términos de asignación de recursos, la mayor proporción de los mismos es para la Secretaría de Educación, seguida de Obras Públicas, y el INDER.

Labores como las de CORVIDE tienen poca relevancia en el conjunto de las unidades barriales, a la hora de asignar los proyectos, al igual que es también bajo el perfil de la Secretaría de Salud.

EJECUCIÓN DEL POAI PARTICIPATIVO POR SECRETARÍA

El cuadro No. 6 presenta la ejecución presupuestal del Plan Operativo Anual de Inversiones, discriminado para las diferentes Secretarías encargadas de ésta labor.

Cuadro No. 6
MUNICIPIO DE MEDELLÍN
PLAN DE DESARROLLO 1998 - 2000
PROYECTOS POAI 2000
Cifras en Millones de Pesos
Ejecución Presupuestal por Secretarías

Secretaría	Valor	Ejecución	Reservas	% Ejecución	
	Presupuesto	Pagada	Apropiación	Real	Nominal
Gobierno	2.624	728	1.120	27,7%	70,4%
Hacienda	2.437	73	306	3,0%	15,6%
B. Social	4.741	1.632	2.135	34,4%	79,5%
O. Públicas	17.777	6.249	9.061	35,2%	86,1%
Tránsito	87	7	0	8,0%	8,0%
Educación	18.959	12.529	4.761	66,1%	91,2%
Planeación	55	19	8	34,3%	48,8%
Dllo. Comun.	4.891	2.883	1.636	58,9%	92,4%
Sec. Privada	145	82	47	57,0%	89,2%
Salud	1.562	1.038	37	66,4%	68,8%
ITM	1.013	766	0	75,6%	75,6%
CORVIDE	1.419	411	106	29,0%	36,5%
INDER	7.293	6.519	0	89,4%	89,4%
Mí Río	3.596	3.536	0	98,3%	98,3%
Metroseguridad	494	487	0	98,6%	98,6%
TOTAL	67.092	36.960	19.217	55,1%	83,7%

Fuente: Departamento de Planeación, Banco de Proyectos.

Mientras Mi Río logró ejecutar la casi totalidad de los recursos asignados para proyectos en los barrios, el INDER alcanzó niveles de ejecución real del 89.4% y Metroseguridad casi agotó lo dispuesto para los proyectos de su injerencia, la Secretaría de Obras públicas sólo logró la ejecución del 35.2% del presupuesto asignado, la Secretaría de Bienestar Social el 34.4% de lo asignado y la Secretaría de Educación se halla en un nivel medio con un 66.1%.

Al Tránsito le asignaron \$87 millones de pesos y se gastó 7, a Hacienda le correspondieron \$2.437 millones y pago \$73 millones.

EJECUCION SEGÚN FUENTES

En el cuadro No. 8, se presentan los niveles de ejecución alcanzados a Diciembre 31 del 2000 para los proyectos correspondientes a los barrios y contemplados dentro del POAI.

Cuadro No. 7
MUNICIPIO DE MEDELLÍN
PLAN DE DESARROLLO 1998 - 2000
PROYECTOS POAI 2000
Cifras en Millones de Pesos
Ejecución por Origen de los Recursos

Comuna	Valor	Ejecución	Reservas	% Ejecución	
	Presupuesto	Pagada	Apropiación	Real	Nominal
Recursos Ordinarios	18.529	13.141	4.097	70,9%	93,0%
Recursos de Crédito	13.192	840	7.063	6,4%	59,9%
PICN	31.350	21.631	7.598	69,0%	93,2%
Red de Solidaridad	14	0	0	0,0%	0,0%
FIS	485	225	40	46,5%	54,8%
IDEA	94	0	0	0,0%	0,0%
Area Metropolitana	4	0	0	0,0%	0,0%
Regalías	238	237	0	99,6%	99,6%
FINDETER	0	0	0	0,0%	0,0%
Crédito Externo	1.322	0	0	0,0%	0,0%
CORANTIOQUIA	635	168	53	26,5%	34,8%
INDER	60	60	0	99,7%	100,0%
MI RÍO	70	70	0	99,4%	99,4%
Presidencia de la República	1.099	588	366	53,5%	86,8%
TOTAL	67.092	36.960	19.217	55,1%	83,7%

Fuente: Departamento de Planeación, Banco de Proyectos.

Los proyectos financiados con recursos del INDER y Mí Río alcanzan un nivel de ejecución del 99.7% y 99.4% reales, en tanto que los proyectos que pretendieron llevarse a cabo mediante el empleo de fuentes externas, FINDETER, El IDEA, la PICN, la Red de Solidaridad, El área Metropolitana terminaron el año con cero ejecución de sus proyectos.

Así mismo fue cero la aplicación de recursos provenientes del Crédito Externo (6.4%).

OBSERVACIONES

La presentación de las cifras, los resultados e impactos frente a la comunidad del primer POAI participativo realizado en 1999 y ejecutado en el año 2000, da lugar a algunas consideraciones:

- No todos los recursos para su financiación, como lo afirmó la Administración Municipal, provenían de los ingresos corrientes de libre destinación, sino que por el contrario, un alto porcentaje eran recursos crédito, con alta incertidumbre para su consecución.
- La aplicación de los recursos no se dio en su totalidad, ni en el caso de los provenientes del municipio.
- Existe gran incertidumbre en la ejecución de las reservas de apropiación, dadas las dificultades financieras de la administración.
- Se retoma un concepto importante como es la planeación participativa pero se le despoja de su contenido y profundidad al pretender elaborar una parte importante del Plan de Inversiones, mediante mecanismos que desconocen los más elementales pasos de la planeación participativa como son:
 - Un diagnóstico mínimamente consensuado sobre los problemas que se van a atacar bien sea a nivel de barrio, comuna o zona.

- La construcción de propuestas acordes a las necesidades de la comunidad y no impuestas por productos ya elaborados y diseñados desde los escritorios de las Secretarías.
- Un debate pausado y reflexivo sobre las mejores alternativas de solución, que consulten las posibilidades de la comunidad y de las propias instituciones estatales.
- Una elección de alternativas acorde a una mirada de conjunto, que evite el despilfarro de recursos y la repetición de proyectos ya existentes.

- La definición de proyectos y su priorización se hace de manera acelerada en asambleas barriales de un día, lo que impide que se cumplan los pasos anteriores. Se presentan proyectos que son avalados en esas asambleas por los equipos técnicos, pero luego se ve su falta de viabilidad, creando numerosos problemas e incluso conflictos en la comunidad ya sea por el liderazgo, por la ejecución de los recursos, por el cambio de ellos, etc.

- La planeación participativa es algo relativamente nuevo en la ciudad e incluso para la propia Secretaría de Planeación que viene en un proceso de aprendizaje en los últimos años. Avances importantes se vieron en el diagnóstico participativo que se hizo para el POT que, aún con sus debilidades, empezaba a mostrar una ruta para la construcción de un verdadero sistema de planeación participativa, del cual un componente fundamental es el Subsistema de Educación para la Planeación.

- Así mismo, la Secretaría de planeación venía ya adelantando procesos de capacitación para los planes zonales en toda la ciudad, los cuales se vieron abruptamente frenados en la mayoría de las zonas y sus recursos destinados al POAI. Además, Planeación estaba realizando un estudio sobre la mejor forma de implementar el acuerdo 043 en cuanto a la formulación del POAI, descentralizando más los recursos y buscando una mejor asignación para los barrios y comunas más pobres.

- Se privilegian acciones puntuales y algunos proyectos barriales, improvisados y a veces innecesarios, por encima de proyectos largamente analizados y discutidos por las organizaciones en algunas zonas de la ciudad que vienen en procesos de planeación zonal o local de tiempo atrás, con programas y proyectos claramente identificados.

- En las asambleas barriales se planteó explícitamente, que ese tipo de proyectos zonales o comunales no tenían cabida y que sólo era posible hablar de proyectos barriales. Con eso se desconoció todo el esfuerzo de la comunidad, de sus líderes y organizaciones y de las propias entidades públicas y privadas que han apoyado ese tipo de procesos y que esperaban poder colocar sus proyectos precisamente en el Plan Operativo Anual de Inversiones como culminación de su proceso.
- Menos de un año antes, la Secretaría de Planeación había adelantado el proceso de diagnóstico y formulación de propuestas por zonas para el POT, en el cual mediante una metodología bien diseñada se logró un debate colectivo y unas propuestas que podían ser la base de los planes operativos. Sin embargo, esto ni siquiera fue considerado.
- Se privilegia a organizaciones tradicionales de la ciudad como las Juntas de Acción Comunal, aunque en el año 2000 se abrieron inscripciones a otras organizaciones, aún sin personería jurídica. Hay una gran dificultad para escoger a las organizaciones más representativas de los barrios dada la alta atomización organizativa y el poco nivel de reconocimiento de estas en los barrios.
- Así mismo, se desconoce el papel que por Constitución y por Ley tienen las Juntas Administradoras Locales, como lo señaló claramente la Personería Municipal de Medellín en su concepto de Agosto 31 de 2000 sobre el POAI.
- Algunos barrios se quedaron sin recursos al no tener representantes en las asambleas y sus recursos son repartidos entre los otros que sí asistieron.
- Se desconocieron las grandes diferencias de necesidades en los barrios, cerrando las posibilidades a una planeación que respondiera a las necesidades reales. En la cartilla elaborada como orientación, las ofertas que se hacían a los barrios eran muy pocas y muchas veces no respondían a sus problemas. Eso llevó a que algunos barrios no pudieran entrar dentro de los proyectos del POAI.
- Todo lo anterior generó una dispersión tal de proyectos, en su mayoría actividades puntuales como talleres, que el presupuesto municipal quedó atomizado a tal punto, que su asignación en el nivel barrial, no se corresponde

con ninguna política ni visión estratégica de la ciudad, ni de la zona, ni de la comuna y ni siquiera de los barrios, sino que responde a las necesidades detectadas por algunos líderes sin ningún proceso de reflexión y discusión. Hubo algunas excepciones frente a esto en procesos que ya venían organizados de tiempo atrás con el apoyo de otras instituciones no municipales.

- Es tal la dispersión del presupuesto que se hace prácticamente imposible un control e interventoría a su asignación y ejecución.
- Esto a su vez dificulta hacer un seguimiento al POAI en cuanto a:
 - Eficacia: efectos reales o impacto que se espera lograr con esa inmensa cantidad de pequeños proyectos, obras en muchos casos innecesarias, talleres de todo tipo.
 - Eficiencia: como garantizar que los recursos se ejecuten de la mejor manera haciendo el mejor uso de ellos.
 - Transparencia: cómo garantizar que la contratación se haga de manera transparente, que no se utilice con ánimo clientelista o de otro tipo y que efectivamente se destinen todos los recursos a lo presupuestado, cuando habría que hacerle seguimiento a más de 3679 pequeños proyectos.
- La orientación de mayores recursos hacia las comunas que tradicionalmente han recibido menor inversión, que era un objetivo inicial, debe mantenerse fortaleciendo la participación pero con educación para ello, no consolidando viejas prácticas frente a los recursos del Estado.
- Tampoco quedó claro quien ejecuta posteriormente las obras, las comunidades reclaman su derecho a ser ellos los ejecutores, lo cual no siempre es lo ideal, dadas las exigencias técnicas, aunque en algunos aspectos existen comunidades más comprometidas y capaces de realizar un proceso que un contratista foráneo. Este tema no se ha estudiado suficientemente a la luz de la ley 80.

Por todo lo anterior, la Veeduría considera que aunque la intención y el mecanismo son interesantes por los niveles de participación de las diferentes comunidades en la detección de sus principales dificultades y proyectos a ejecutar, es perentorio aplicar correctivos en la aplicación futura de un POAI, de tal manera que no sea un generador más de frustración e inconformismo de la comunidad frente a las promesas de la Administración de la ciudad.