

**BALANCE SOCIAL Y
EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
VIGENCIA 2003**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**INFORME DE BALANCE SOCIAL
Y EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN EL DISTRITO**

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS
2004**

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
CONTRALOR DE BOGOTÁ, D.C.

Diciembre de 2004

**INFORME DE BALANCE SOCIAL
Y EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN EL DISTRITO**

GUILLERMO ERNESTO TUTA ALARCÓN
Contralor Auxiliar (E)

JORGE ORLANDO GOMEZ PINTO
Director Economía y Finanzas Distritales

RODRIGO TOVAR GARCES
Subdirector Plan de Desarrollo y Balance Social

OSCAR ELIECER ESTUPIÑAN PERDOMO
Coordinador

LUIS FELIPE TERÁN CÁRDENAS
HENRY RUBÉN TORO ACOSTA
AMPARO PEÑA

SUSANA VALENZUELA FORERO
MARÍA EUGENIA VASQUEZ
ANGÉLICA MARÍA VARGAS GUEVARA
NATALIA ROZO PARRA

NELSON MAURICIO HERRERA VARGAS
NANCY ALVIS GAMBOA
Profesionales Subdirección
Plan de Desarrollo y Balance Social

NATALIA ROMERO RODRIGUEZ
Pasante Universidad Externado
EVELYN IVONNE DIAZ MONTAÑO
Pasante Universidad Nacional

GLORIA INÉS MARTÍNEZ QUINTERO
Secretaria



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA DE CONTENIDO

CAPITULO I 11

DIAGNOSTICO DE CIUDAD 11

1.1 BOGOTA Y LA REGION 13

1.2 INDICADORES SOCIALES 14

1.3 LAS FINANZAS DISTRITALES COMO MECANISMO DE POLÍTICA SOCIAL 17

1.3.1 Presupuesto 2003 17

1.3.2 Ingresos 18

1.3.3 Gastos 22

1.3.4 Inversión social 23

1.4 PRINCIPALES LOGROS DE LA ADMINISTRACIÓN 2001-2003 26

CAPITULO II 28

EN BUSCA DE INSTRUMENTOS DE JUSTICIA SOCIAL: LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL EMPLEO 28

2.1 POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO 29

2.1.1 Antecedentes 30

2.1.2 Análisis del marco regulatorio vigente de la estructura tarifaria 32

2.1.3 Evolución de las tarifas 35

2.1.4 Impacto de los incrementos tarifarios en el ingreso 37

2.1.5 Fondo de Solidaridad 39

2.1.6 Eficiencia: Índice de agua no contabilizada y gestores zonales 40

2.1.7 Propuesta de nueva metodología tarifaria 42

2.1.8 Propuesta desde lo fiscal 45

2.2 EL EMPLEO EN BOGOTA Y SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD DE VIDA 47

2.2.1 Descripción del mercado laboral bogotano 47

2.2.2 Dinámica del empleo y su efecto en el ingreso, el poder adquisitivo y la calidad de vida de los bogotanos 52

2.2.3 Las Políticas nacionales en el empleo distrital 55

2.2.4 Migraciones y desempleo en Bogotá 60

2.2.5 Gestión y política de empleo en los tres últimos planes de desarrollo distrital 63

2.2.6 Perspectivas del empleo en Bogotá 65

CAPITULO III 73

GESTIÓN SOCIAL DISTRITAL 73

3.1. LA EDUCACION PUBLICA EN BOGOTA.....	73
3.1.1. Secretaria de Educación Distrital - SED.....	73
Diagnóstico.....	73
Gestión social	75
3.1.2. Universidad Distrital.....	78
Diagnóstico:.....	78
Gestión social	80
3.2. MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y DOTACIÓN DE LOS HOSPITALES DEL DISTRITO.....	81
Diagnóstico.....	81
Gestión social	83
3.3. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE PROSTITUCIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL	89
Diagnóstico.....	89
Acciones Intersectoriales.....	94
3.4. SEGURIDAD Y CONVIVENCIA.....	99
Diagnóstico.....	100
Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS	101
Gestión social	101
Secretaría de Gobierno	106
Gestión social	106
3.5. ESPACIO PÚBLICO Y VENDEDORES AMBULANTES	109
Diagnóstico.....	109
Gestión social	111
3.6. POTENCIACIÓN DE VIVIENDA NUEVA Y SOLUCIÓN A LA SUBNORMALIDAD: “Políticas Mellizas y Prematuras Frente a un Gran Déficit Habitacional”.....	118
Metrovivienda.....	118
Diagnóstico.....	118
Gestión social	122
3.7. TRANSPORTE PÚBLICO Y MOVILIDAD, DOS PROBLEMATICAS AUN NO RESUELTAS... 129	129
Diagnóstico.....	130
Instituto de Desarrollo Urbano -IDU.....	142
Gestión social	142
Secretaria de Tránsito y Transporte - FONDATT.....	147
Gestión social	147
3.8. DÉFICIT EN RECREACION Y DEPORTE EN EL DISTRITO	150
Diagnóstico.....	150
Gestión social	151
3.9. PROBLEMÁTICAS RELEVANTES EN EL SECTOR LOCAL	157
3.10 LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL Y EL DETERIORO DE LA CALIDAD DE VIDA.....	168
Diagnóstico.....	168
Departamento Administrativo de Medio Ambiente –DAMA-	171
Gestión social	172

3.11. NECESIDAD DE CAMBIO DE CULTURA EN ASEO, A FAVOR DEL RECICLAJE	181
Diagnóstico.....	181
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos	181
Gestión social	185
 3.12. ALTA DEMANDA DE LOS SERVICIOS DE INHUMACIÓN, EXHUMACIÓN Y CREMACIÓN DE CADÁVERES DE LOS ESTRATOS 1 A 3, POR ALTOS COSTOS DEL SERVICIO PARTICULAR.	188
Diagnóstico.....	188
Gestión social	188
 3.13. COBERTURA Y CALIDAD EN LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y TELECOMUNICACIONES	190
Diagnostico.....	190
Gestión social	196
 CONCLUSIONES.....	204

Cuadros

1. Indicadores Económicos – 1993-2003	5
2. Indicadores Sociales – Bogotá	9
3. Ejecución de Presupuesto Ingresos Generales 2003	11
4. Ingresos Administración Central 2000-2003	15
5. Ejecución del Gasto 2002-2003	16
6. Inversión Directa por Sectores Plan de Desarrollo “Para vivir Todos del mismo Lado”	17
7. Proyectos con Mayor Asignación de Recursos	18
8. Tarifas Acueducto Cargo Fijo	29
9. Tarifas Acueducto Consumo Básico	30
10. Tarifas Alcantarillado Cargo Fijo	31
11. Tarifas Alcantarillado Vertimiento Básico	31
12. Ingreso Promedio por Persona 1999-2003	32
13. Participación de tarifas de Acueducto y Alcantarillado en el Nivel de Ingresos	32
14. Estadísticas Laborales 1996-2003	43
15. Reforma Laboral – Ley 789 de 2002	51
16. Tablas de Indemnización	52
17. Población Desplazada de Bogotá 1995 -2003	56
18. Evolución Poblacional en Edad Escolar y Cobertura por Sectores	68
19. Resultado de Cobertura en Educación	69
20. Alumnos del Sector Oficial Atendidos en Cada Uno de los Modelos	70
21. Deserción y Reprobación por Modelo	71
22. Proyecto Mejoramiento de la Infraestructura Física y Dotación de las ESE - 2001-2003	79
23. Contratación Proyecto 6201 Período 1997-2003	80
24. Cumplimiento Requisitos de Habilitación de IPS	82
25. Coberturas de Atención “Proyectos de Vida para Personas Vinculadas a la Prostitución”	86
26. Establecimientos Dedicados a la Prostitución en Bogotá	89
27. Delitos en Bogotá - 2001-2003	94
28. Delitos Contra la Propiedad 2003	95
29. Construcción y Dotación de los CAI	97

30. Ejecución Proyecto Desarrollo de Inspecciones de Policía para Resolución de Conflictos	98
31. Desarrollo de las Inspecciones de Policía para la Resolución de Conflictos	99
32. Acciones de las Inspecciones 2003	99
33. Creación y Operación de Infraestructura para Mantener la Presencia Policial	100
34. Plan de Acción FVP- Ejecución de metas 2003	106
35. Nivel de Ocupación - Proceso de Reconversión Vendedores Informales	108
36. Proyectos Ejecutados FVP – 2003	110
37. Rango de Precios de Vivienda en SMMLV	112
38. Seguimiento Cuentas por Pagar Metrovivienda	117
39. Gestión Metrovivienda “Ciudadela Urbanística El Recreo”	121
40. Proceso de Chatarrización	134
41. Proyecciones de Población para Bogotá por Localidades	152
42. Necesidades Básicas Insatisfechas en Bogotá 2003	153
43. Gestión Ambiental Otras Entidades	172
44. Comparación de la Estructura de Aseo en Bogotá – Concesión 1994-2004 y 2003-2010	175
45. Gestión Comercial y Financiera UESP	176
46. Embalses y Plantas EAAB	185
47. Usuarios y Consumo EAAB	186
48. Indicadores de Cobertura ETB -2001-2002	188
49. Incremento Acumulado Tarifa Media Básica 1998-2003	192
50. Indicadores de Cobertura ETB 2002-2003	193
51. Indicadores de Calidad ETB 2002-2003	194
52. Población Atendida por Servicios Públicos 2002-2003	196

Gráficas

1. Participación en los Ingresos de la Administración Distrital	12
2. Índice de Agua No Contabilizada - IANC	35
3. Comportamiento del Desempleo 1996-2003	42
4. Tasas de Desempleo en Bogotá – Histórico 2000 – 2003	42
5. Indicadores de Informalidad	48
6. Viviendas Iniciadas Bogotá 1992-2003	113
7. Subsidios Entregados por Cajas de Compensación en Bogotá	115
8. Total Parque Automotor de Bogotá -Enero 2004	135
9. Parque Automotor de Servicio Público en Bogotá 1998-enero 2004	144
10. Participación por Entidades en el Presupuesto para Ambiente	164
11. Inversión en cobertura y Calidad EAAB - Telecomunicaciones	190
12. Consumo y nivel de pérdidas de Agua	191
13. Tarifa Media Básica EAAB vs. Salario Mínimo 1999-2003	192
14. Tarifa Cargo Fijo ETB 1998-2003	196

Hoy en día se puede afirmar que en el imaginario colectivo de los bogotanos existe la percepción de una ciudad mejor en materia de servicios e infraestructura y una Administración Distrital con mayores niveles de eficiencia en la gestión de los recursos públicos; aunque se empieza a tener dificultades que obligan a revisar la capacidad del Distrito para asumir niveles de inversión similares a los alcanzados en administraciones anteriores.

No obstante la ciudad muestra el menor índice de exclusión social¹ en el país, el mayor crecimiento económico regional y las altas coberturas en los servicios públicos básicos; la situación de pobreza en Bogotá está lejos de haberse superado.

En consecuencia es claro para la Contraloría que este tema es el principal problema de política pública que el Distrito debe atender, en donde el Balance Social resulta de vital importancia, dado que contar con un diagnóstico de los resultados recientes en materia de política social se constituye en una herramienta fundamental para orientar la gestión del Gobierno Distrital, más aún cuando la actual Administración ha determinado la atención y el mejoramiento de las condiciones sociales, como prioridad en materia de gestión y gasto público.

En el primer capítulo se realiza un diagnóstico de ciudad con base en los indicadores sociales y económicos; según la Encuesta de Calidad de Vida 2003, del total de la población de la ciudad 6.861.499 habitantes, se estima que el 52,26%, es decir 3,5 millones, son pobres. Asimismo, el porcentaje de hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir los alimentos mínimos nutricionales es del 17%, esto significa que la población en condiciones de indigencia es de 997.600 personas.

No se pueden desconocer los resultados de los principales indicadores sociales en la última década, que arrojaron un balance desalentador al no haberse logrado avances en materia de pobreza y distribución del ingreso, donde Colombia es el segundo país en América Latina, después de Brasil, con la mayor inequidad, lo que se expresa en el coeficiente de GINI (que mide la concentración del ingreso) y en el aumento dramático en la brecha de ingresos; en Bogotá, el coeficiente pasó de 0,42 en 1994 a 0,57 en 2003. Por lo que se puede llegar a afirmar que hoy en día son las críticas condiciones sociales el factor que más afecta a los ciudadanos y pone en riesgo a la Capital.

¹ Garay Luis Jorge, Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho. Contraloría General de la República, julio de 2002. Este índice mide tres categorías de indicadores que informan sobre la exclusión por el no acceso tanto a los servicios que garantizan el derecho a la vida, a la salud y a la educación, como a un ingreso para ejercer los derechos económicos, sociales y políticos.

Lo anterior se acompaña de un resumen del comportamiento de las finanzas Distritales y la financiación de la gestión a través de nuevos recursos basados en impuestos y no en venta de activos únicamente, con fuerte restricción del gasto público especialmente en funcionamiento, ampliando así el margen para la inversión social.

En el segundo capítulo se ponen a disposición dos informes especiales en temas que se han considerado puntos críticos en el bienestar de la población de la ciudad, como son: “Política de reducción de las tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado” y “El empleo en Bogotá y su incidencia en la calidad de vida”.

Las elevadas tasas de las tarifas son un síntoma de problemas de fondo que afectan la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en la ciudad; privilegiando el criterio de suficiencia financiera, las ineficiencias empresariales, teniendo como causas los errores en la regulación, el crecimiento desordenado de la ciudad, así como el tardío desarrollo del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos; en detrimento de miles de hogares, principalmente los de menores ingresos quienes no se encuentran en capacidad económica de enfrentar los incrementos.

De otro lado, en el campo laboral, ante el flagelo del desempleo, la informalidad, el subempleo y en general los desajustes del mercado del trabajo, conllevan serias implicaciones sociales y económicas. En lo social, el deterioro del capital humano porque las personas no ejercen las competencias que han adquirido, desestimulan la inversión en capacitación y educación, incrementan la pobreza y obstaculizan las posibilidades de movilidad social y de mayor igualdad de oportunidades.

En el capítulo tres se presenta una visión detallada de las problemáticas sociales sectoriales del Distrito, así como de las acciones emprendidas para su atención, evaluando además el impacto en términos de mejoramiento de la calidad de vida de los Bogotanos.

Sin embargo, a pesar de los resultados obtenidos no se pueden desconocer las restricciones económicas, sociales, institucionales, presupuestales y de gestión que aún subsisten, que si bien ha existido un aumento en los niveles de inversión, no necesariamente han estado acompañados por un mejoramiento en similares proporciones de los principales indicadores sectoriales.

Aun persisten deficiencias en la cobertura y calidad de la educación, la insuficiente cobertura del aseguramiento y de los servicios de salud, el déficit de vivienda, la marginalidad de diversas zonas de la ciudad, el mantenimiento y acrecentamiento de actividades económicas informales, el insuficiente desarrollo de la democracia participativa, el desarrollo formal y desigual de muchos de los instrumentos de convivencia pacífica que se han diseñado para potenciar la solución de conflictos y de seguridad. Por último, en el capítulo cuarto se presentan las conclusiones más relevantes del informe.



Si este informe contribuye a enriquecer el debate acerca de la calidad de vida en Bogotá y se avanza en el reconocimiento del ser humano como centro de la gestión y de las políticas públicas, habremos cumplido nuestro propósito,

OSCAR GONZALEZ ARANA
Contralor de Bogotá D.C.

CAPITULO I

DIAGNOSTICO DE CIUDAD

En los últimos años se ha presenciado una confrontación ideológica entre las diferentes escuelas e instituciones económicas que determinan y controlan la política económica del país. Sin embargo, en la búsqueda de los anhelados objetivos de bienestar general y desarrollo, los resultados parecen refutar a unas y otras, dado que los indicadores de desempleo, pobreza y exclusión registran una tendencia creciente.

La confrontación pone de nuevo al descubierto el dilema de quienes abogan por reducir al mínimo la intervención del Estado en la economía y quienes sostienen que el gobierno debe asumir un papel importante no sólo para corregir las carencias y limitaciones del mercado, sino también para procurar un grado más alto de justicia social.

En este contexto, la explicación de fenómenos como el desempleo difiere notablemente de acuerdo al tipo de escuela económica (neoclásica, keynesiana o neoinstitucional) que domina la formación de los responsables de política pública.

En Colombia, durante los primeros años de la década del noventa, se le dio aplicación a la política de apertura económica de liberalización comercial a partir de la disminución de aranceles, ante esto, la economía del país y por ende de la ciudad se vio abocada a una competencia asimétrica frente a países más competitivos y con políticas de incentivo a la exportación (subsidios), ya que en ese momento la economía nacional no tenía la estructura productiva e institucional necesaria para asumir este reto, lo cual trajo como consecuencia la más aguda recesión en la historia económica del país, que desembocó en altas tasas de desempleo, exclusión, y migración a las ciudades, presionando la demanda por servicios públicos e infraestructura en las grandes urbes.

El resultado de los principales indicadores económicos, como consecuencia de los modelos aplicados tanto en Bogotá como en la Nación, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1
Indicadores Económicos - Década 1993-2003

AÑO	NACIÓN			BOGOTÁ		
	Crecimiento PIB %	Inflación %	Desempleo %	Crecimiento PIB %	Inflación %	Desempleo %
1993	5.4	22.6	7.8	7.20	23.51	5.7
1994	5.8	22.6	8.0	12.53	24.07	7.2
1995	5.2	19.5	9.5	2.64	19.82	7.6
1996	2.1	21.6	11.3	-1.37	24.34	9.1
1997	3.4	17.7	12.0	3.27	18.87	10.6
1998	0.6	16.7	15.6	1.7	16.91	15.3
1999	-4.2	9.2	18.0	-6.0	9.23	16.9
2000	2.9	8.8	19.5	3.41	8.87	17.3
2001	1.4	7.7	15.0	2.55p	7.11	18.7
2002	1.6	6.9	15.5	2.39p	6.93	18.2
2003	3.7	6.6	14.1	2.73pr	5.98	16.7

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) –Encuesta Continua de Hogares -DAPD Banco de la República. – Secretaría de Hacienda Distrital (SHD).

El resultado de la década del noventa, y como causa, en parte de la política de liberalización del comercio, arrojó cifras nunca vistas en la historia económica de la Nación y el Distrito, con caída del crecimiento hasta del 6.0% en el año 1999 (en Bogotá) y tasas de desempleo del 19.5% para el 2000.

En la actualidad, ya dentro de la inevitable atmósfera de apertura y globalización, en el país se discute dos nuevos tipos de integración económica, estos son el Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas ALCA y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC). Esto al igual que la apertura económica en los noventa, puede llegar a tener repercusiones importantes en la economía distrital.

1.1 BOGOTA Y LA REGION

1.1.1 Integración Regional

Teniendo en cuenta que la aglomeración incrementa la productividad en las áreas urbanas, se entiende la importancia de las ciudades capitales como lugares estratégicos para la localización de los inversionistas extranjeros y los exportadores industriales.

Según investigación realizada en el 2003, por el antes Ministerio de Desarrollo Económico² se determinó que Bogotá es la única metrópoli de orden nacional, en la medida en que alcanza la mayor representatividad en las 18 variables seleccionadas para el ordenamiento funcional de las cabeceras municipales en el país. Estas variables se clasificaron en seis grandes grupos: disponibilidad de servicios financieros y mercado de capitales; servicios sociales y de las entidades públicas; infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones; infraestructura de desarrollo tecnológico; servicios comerciales a las empresas; y servicios culturales al visitante.

Otro factor relevante en el papel internacional de Bogotá es la influencia que tiene en la economía nacional, tal como señala el estudio Monitor de la Cámara de Comercio de Bogotá –CCB-: “En realidad, Bogotá sirve de núcleo para toda Colombia: sostiene al país en sus momentos de éxito, pero también lo arrastra en sus fracasos.” (CCB, 1998: 6).

Región Bogotá - Sabana

Hoy en día Bogotá y Cundinamarca representan cerca del 26.75% del PIB nacional, de esta manera, la región se ha consolidado como el principal exportador del país en bienes no tradicionales, debido básicamente a las exportaciones de flores, textiles y confecciones y productos químicos.³

Lo anterior es reflejo de que en los últimos años las relaciones económicas entre los municipios de la Sabana y la Capital se han intensificado. El sector manufacturero ha presentado una dinámica de relocalización hacia algunos municipios circundantes a la Capital en busca de mejores condiciones, hecho que ha redundado en un incremento de la participación de Cundinamarca en la producción industrial nacional. El panorama general de la región es una estructura industrial más diversificada y con mayores índices de productividad promedio que el resto del país, lo que quiere decir

² Este Ministerio se escindió a partir del 16 de febrero del 2003. Sus funciones pasaron al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

³ Informe CONPES – mayo 2003

que Bogotá–Cundinamarca y específicamente la región Bogotá-Sabana presentan una buena base empresarial para la incorporación de conocimiento y valor agregado en sus cadenas productivas más promisorias y por lo tanto, para una inserción competitiva en el mercado internacional.⁴

En consecuencia, el desarrollo polarizado y contenido que caracterizaba a Bogotá frente a la región hasta hace algunos años, se ha venido transformando y de continuar la tendencia en el futuro, la dinámica de expansión que ya se registra, daría lugar a una organización espacial distinta, que permitiría una verdadera aglomeración regional.

De hecho, ésta es una tendencia para la cual ya existen iniciativas explícitas de los gobiernos Nacional, Departamental y Distrital, como del sector privado, manifestadas en una serie de planes, programas y propuestas.

El desarrollo legal más reciente de este proceso, corresponde al Acto Legislativo número uno del 3 de julio de 2003 del Congreso de la República, mediante el cual el Distrito Capital de Bogotá y los departamentos vecinos quedaron facultados por la Constitución para formalizar la instancia ciudad-región mediante la figura de una Región Administrativa y de planificación especial.

Sin embargo, en abril de 2004 la Corte Constitucional derogó esta reforma por procedimientos de trámite, no obstante, el actual Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” plantea el tema regional como una estrategia fundamental para la inserción internacional de Bogotá y propone estrategias para la consolidación de la ciudad-región, por lo tanto, y dados los avances alcanzados en la materia por parte de la mesa de planificación regional, es de esperarse que continúen los esfuerzos para dar viabilidad normativa a esta entidad territorial.

1.2 INDICADORES SOCIALES

Bogotá durante la última década consolidó su posición como polo de desarrollo para el país, tomando fuerza el sector de servicios (especialmente transportes y comunicaciones) y convirtiéndose en el principal centro financiero y bursátil en el ámbito nacional. En este contexto, la ciudad obtuvo una alta participación dentro del PIB nacional (22%), así como en la atracción de inversión extranjera⁵ directa (50%), constituyéndose en el más importante centro internacional y región metropolitana. Sin embargo, a pesar del crecimiento del sector de servicios y la evidencia de una industrialización relativa en los últimos 20 años, actualmente la ciudad presenta serias dificultades en el ámbito social. Bogotá, por ser centro económico del país

⁴ Informe Alcaldía Mayor de Bogotá 2001

⁵ De Bogotá para la Región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional. Contraloría de Bogotá. 2003

recibe anualmente alrededor de 200.000 inmigrantes y desplazados⁶, los cuales engrosan el conjunto de población que no puede acceder a los servicios básicos (de 6.861.499 que es el total de la población a 2003, el 39.9% está compuesto por inmigrantes)⁷. La tasa de desempleo en Bogotá registró niveles de 16.7% en el 2003⁸.

De esta manera la situación de desigualdad y pobreza se evidencia con claridad al analizar los indicadores sociales, los cuales no han tenido cambios positivos durante las tres últimas administraciones. Existen diferentes índices que reflejan el panorama social de Bogotá; estos se pueden clasificar en dos tipos: los de pobreza y los de bienestar. En primer lugar se analizarán los indicadores de pobreza; entre los que se encuentran: Línea de pobreza (LP), Línea de indigencia (LI) e índice de Necesidades de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); en segundo lugar, se analizarán los indicadores relacionados con el bienestar, tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Condiciones de Vida (ICV).

El método de Línea de Pobreza (SHD-DEE, 2003) se utiliza para calcular la pobreza de acuerdo con los ingresos que reciben los hogares o personas, y se define como el porcentaje de hogares o personas del total de la población que tienen ingresos por debajo del valor definido por el DANE para adquirir una canasta básica que incluye alimentos y bienes. Este indicador de tipo coyuntural (ya que se refiere a los ingresos) muestra que en los últimos tres gobiernos de la ciudad, la pobreza ha aumentado veinte puntos, dado que pasó de 32.4% en 1997 a 52.2% en el 2003 (ver cuadro No. 2)

Lo anterior puede ser explicado por el aumento en las migraciones, en especial, la población desplazada hacia la ciudad, la cual no recibe ingresos o si accede a ellos son muy bajos, ya que en su mayoría terminan trabajando en el sector informal de la ciudad. Igualmente, el indicador de Línea de Indigencia, el cual funciona de la misma manera que el de Línea de Pobreza y se basa en una canasta de alimentos necesaria para subsistir, también tuvo incrementos de más del 50% durante las tres pasadas administraciones.

De otra parte, el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- arroja una interesante tendencia de disminución de la pobreza (éste indicador se considera de tipo estructural porque está relacionado con el desarrollo urbano en la ciudad). Las características que evalúa son: vivienda, servicios públicos, hacinamiento, ingresos y educación, y para el año 1997 éste registró 12.6% de personas pobres en la ciudad mientras que a 2003 se ubicó en 7.8%. Este resultado positivo se debe principalmente a las inversiones en infraestructura y servicios públicos, que

⁶Secretaría de Hacienda, Oficina de Estudios Económicos, Algunas Consideraciones socioeconómicas en torno a la migraciones en Bogotá. 1995-1999. Javier Alberto Gutiérrez, Carolina Guzmán, Ulpiano José Jiménez.

⁷Resultados preliminares encuesta de calidad de vida 2003 Bogotá D.C. cálculos DAPD

⁸ Encuesta Nacional de Hogares – DANE.

constituyeron las principales políticas de los últimos gobiernos y que permitieron aumentar el grado de urbanización de la ciudad.

Ahora bien, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del 2003 existen importantes diferencias entre localidades, en donde el mayor porcentaje de personas pobres medido por el indicador NBI, se encuentra en ciudad Bolívar con 16.2%, San Cristóbal con 15.8%, Usme con 14.8% y Santa Fe con 12.8%.

Los indicadores de bienestar, que revelan los resultados de los cambios ocurridos en la calidad de vida en función de aspectos considerados como un componente del desarrollo, más que del simple crecimiento económico, se observa:

En primer lugar, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁹ que analiza el ingreso no como un objetivo central, sino como un medio para alcanzar las capacidades de los individuos, presenta una leve disminución que indica una pérdida en la calidad de vida de los bogotanos. Este índice tiene tres componentes: índice de esperanza de vida, índice de logro educativo e índice del PIB (en donde cada uno tiene un nivel máximo y mínimo de parámetros que permiten calcular el adelanto medio del país¹⁰), que para el caso de Bogotá permiten determinar el nivel de desarrollo medio de la capital y se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2
Indicadores Sociales – Bogotá D.C.

Indicadores		Mockus 1997	Peñalosa 2000	Mockus 2003
Línea de pobreza - % personas		32.4	49.9	52.26
Línea de indigencia - % personas		6.10	15.10	14,54
Necesidades Básicas insatisfechas	Pobres	12.60	12.90	7.80*
	% personas con NBI	Miseria	2.10	1.50
Coeficiente de concentración del ingreso – GINI		0.48	0.50	0.50*
Indice de condiciones de vida – ICV		87.40	87.83	89.38
Indice de Desarrollo Humano – IDH		0.83	0.81	0.82**

* Fuente: DANE.- DAPD. Con Base en encuestas de hogares, datos reciente de la encuesta de calidad de vida 2003
**Año 2001

Por otra parte, el índice de Condiciones de Vida (ICV), creado por la Misión Social del DNP – PNUD, mide el estándar de vida (bienestar). Con este indicador se pueden determinar tanto el nivel de pobreza como el grado de distribución del ingreso, lo cual es útil para definir políticas de redistribución enfocadas a los más pobres. Este

⁹ Se tiene en cuenta la medición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

¹⁰ En la metodología se encuentran los máximos y mínimos utilizados para el cálculo. PNUD

indicador evalúa características físicas de la vivienda, capital humano en educación y composición del hogar. En el caso de Bogotá el estándar de vida según el indicador ICV presenta uno de los valores más altos del País.

Finalmente, para medir la desigualdad se utiliza el coeficiente Gini, el cual mide la distribución del ingreso para una población dada. Este coeficiente se encuentra entre cero y uno, cero si el ingreso esta igualmente distribuido entre la población y uno si el ingreso se encuentra en manos de sólo una persona. Para el caso de Bogotá este coeficiente aumentó en las últimas tres administraciones, al pasar de 0.48 en 1997 a 0.57 para 2003, lo que muestra que hoy en día existe más concentración de ingreso y por ende mayor desigualdad entre los ciudadanos.

En resumen, los indicadores señalados muestran que existe un gran reto para la actual administración en el diseño de políticas enfocadas a mejorar la calidad de vida de los bogotanos, de manera que se logre un cambio de tendencia en los resultados de los indicadores sociales, en especial los relacionados con la pobreza y la desigualdad del ingreso, ya que, es de resaltar que ha existido un avance importante en materia de provisión de servicios básicos e infraestructura.

1.3 LAS FINANZAS DISTRITALES COMO MECANISMO DE POLÍTICA SOCIAL

1.3.1 Presupuesto 2003

El presupuesto es el principal instrumento con que cuenta el Distrito para desarrollar las políticas publicas, dado que el gasto es un agente dinamizador de la economía. El objetivo fundamental del gasto social es financiar la provisión de aquellos bienes y servicios de consumo colectivo que deben ser proporcionados por el Estado, dentro de los lineamientos constitucionales.

La asignación de recursos presupuestales para la creación y mantenimiento de infraestructura en servicios públicos y la inversión social, debe propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, siempre y cuando sea un presupuesto sano que cuente con un flujo de ingresos corrientes que permitan el equilibrio entre ingresos y gastos.

Para el presupuesto del 2003, la administración continuó con su política de fortalecimiento y sostenibilidad de los ingresos del Distrito y la racionalización del gasto. En este contexto se buscaron mecanismos que tenían como objetivo hacer más eficiente, integro, responsable y transparente el manejo de las finanzas públicas distritales, asignando prioritariamente los recursos en proyectos existentes (Alcaldía de Bogotá, 2003)

También se buscó para ese año, adoptar información producida por las entidades y analistas independientes como base para elaborar los supuestos macroeconómicos de las proyecciones fiscales, con el fin de disminuir el rango de error de las mismas.

Finalmente, se propuso adoptar un Marco de Gasto de Mediano Plazo, como herramienta de planeación y fundamento para el presupuesto de cada vigencia. De acuerdo con lo anterior, es importante señalar de manera general, las prioridades presupuestales de la vigencia 2003, y así verificar el compromiso del Distrito en garantizar el bienestar básico de la población.

1.3.2 Ingresos

En primer lugar se tiene en cuenta la ejecución de ingresos del Distrito para el 2003 (cuadro N° 3), que muestra las fuentes de financiamiento para la vigencia. El presupuesto tuvo un incremento del 16.3% con respecto al año anterior, debido principalmente a la política de fortalecimiento de los ingresos, donde los mayores recursos se obtienen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (20.5%), por sus utilidades y de la Administración Central (15.7%), gracias a los ingresos tributarios y las transferencias.

De los ingresos presupuestados inicialmente se recaudó el 86%, lo cual muestra que el Distrito no pudo contar con la totalidad de los recursos requeridos, en especial, para los Establecimientos Públicos y las Empresas Sociales del Estado.

Cuadro No. 3
Ejecución del Presupuesto Ingresos Generales 2003

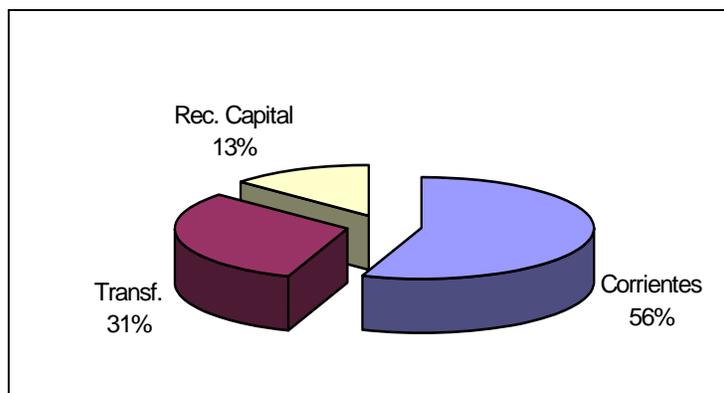
Millones de pesos

Niveles del Gobierno	2002		2003		Variación
	Recaudo	% Ejecución	Recaudo	% Ejecución	%
Administración Central	3,288,206	95	3,804,430	95	15.7
Establecimientos Públicos	1,036,067	79	1,105,793	78	6.7
Entes de Control	42,551	97	42,112	95	-1.0
Ente Autónomo Universitario	88,791	92	95,812	96	7.9
Empresas Industriales y Comerciales	2,915,227	91	3,513,718	79	20.5
Empresa Social del Estado	373,201	90	445,998	95	19.5
Total Presupuesto	7,744,042	90	9,007,862	86	16.3

Fuente: Contraloría Distrital, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales

En relación con la ejecución de ingresos del nivel central, se observa, que del total de los ingresos (\$3,804,429.74 millones) las partidas más representativas son los ingresos corrientes tributarios (\$2.111.047 millones) y las transferencias (\$1,188,936 millones). Ver gráfica 1.

Gráfica No. 1
Participación en los Ingresos de la Administración Central



Fuente: Contraloría Distrital

Los ingresos de la Administración Central que más aumentaron fueron los corrientes tributarios, jalonados principalmente por el impuesto de Industria y Comercio con un incremento del 45% respecto al 2002 (cuadro 4). Este comportamiento puede ser, respuesta a la coyuntura económica nacional y distrital, caracterizada por una modesta reactivación de la economía, así como a los cambios normativos en el recaudo; dentro de éstos las modificaciones de tarifas aprobadas para este impuesto. En efecto, el Acuerdo 065 de 2002 introdujo una reforma en las tarifas (20% a partir del quinto bimestre gravable del 2002 y un incremento adicional de 15% a partir del año 2003).

La reforma incluyó también la homologación de los requisitos para pertenecer al régimen simplificado con los establecidos para el mismo régimen en el impuesto sobre las ventas, y la adopción de mecanismos para prevenir y controlar la evasión y la elusión; entre estos mecanismos se destacan un mayor detalle en la codificación de actividades económicas para la liquidación del impuesto, la definición de los agentes de retención, ampliando el universo de sujetos pasivos de las mismas (se introdujo la retención en operaciones con tarjetas crédito y débito) y el establecimiento de reglas para la aplicación de este sistema.

En los demás impuestos, incluido el predial, también se presentaron aumentos, debido tanto a cambios normativos como a la confianza de la ciudadanía en la administración al aumentar de manera voluntaria sus aportes, así como al esfuerzo realizado frente a programas antievasión, los cuales permitieron una mejora en la eficiencia tributaria del distrito, cambios que se señalan de manera ampliada a continuación:

- ✓ Impuesto predial unificado. Presentó una variación del 11.2% con respecto al 2002, originada fundamentalmente por la actualización del 42% de la base catastral (697.7 mil predios) tratando de acercarlos a sus valores comerciales, lo que significó recursos adicionales por \$22.600 millones.

Mediante Acuerdo 77 de 2002 se racionalizaron los beneficios tributarios eliminándose el descuento del 15% por pronto pago, quedando vigente un descuento de 10%; se delimitó el universo de beneficiarios del sistema preferencial de pago y se corrigieron regresividades que tenía este sistema.

- ✓ Impuesto Vehículos Automotores. Este impuesto alcanzó durante el 2003 una ejecución del 104.5% frente al presupuesto definitivo. Comparativamente con el 2002 el recaudo fue mayor en \$35.225 millones, con una variación bastante significativa del 45.2%, en la que incidieron factores como la actualización de la base gravable del impuesto y los cambios en la tabla de avalúos de los vehículos particulares.

Vale la pena mencionar que la Secretaría de Hacienda con base en el estudio realizado sobre el comportamiento de estos avalúos, propuso al Ministerio de Transporte la fijación de una nueva metodología para la determinación de los avalúos comerciales, la cual se implementó a partir del 2003. La forma como estaban construidas las tablas, presentaba serios problemas de equidad vertical, en la medida en que vehículos de valores comerciales muy distintos presentaban un impuesto a cargo similar.

Otra estrategia que contribuyó para mejorar el recaudo de este impuesto fue la de incentivar el registro de los vehículos en Bogotá. En el año 2002, alrededor del 30% de los vehículos circulantes en la ciudad estaban matriculados en otros municipios, lo que afectaba negativamente al recaudo, pues las normas determinan que los propietarios deben pagar su obligación tributaria al ente territorial en el cual se encuentran registrados, sin importar en qué lugar residen y usan el vehículo. Adicionalmente, el Acuerdo No. 77 de 2002 eliminó el descuento de 15% por pronto pago, quedando un descuento de 10%.

- ✓ Impuesto al Consumo de Cerveza. Con respecto al 2002 presentó una variación de 9.5%, en la que incidió de una parte, el control sobre el consumo ejercido por la Secretaría de Hacienda mediante la instalación de dos terminales de computador ubicadas en las dos puertas de salida de la planta de Bavaria, conectadas en red con el sistema de la Administración de impuestos distritales, permitiendo el acceso a la información del producto facturado. De otra parte, en el comportamiento del recaudo influyó el aumento en los precios del producto.
- ✓ Impuesto Sobretasa a la Gasolina. La ejecución del 2003 alcanzó un 108%, con una variación de 24.4% en relación con el recaudo del 2002. En el

comportamiento incidieron factores como: el incremento de la sobretasa establecido en la ley 788 de 2002, al pasar del 20% al 25%; el aumento en el precio y el progresivo desmonte de subsidios a la gasolina corriente y extra realizado por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, en el primer semestre de 2002 se creó un *programa de control al expendio de combustibles ilícitos*, adelantado por la Secretaría de Hacienda, en asocio con la DIAN, la Policía Fiscal y Aduanera, ECOPETROL y representantes de los gremios de comercialización de combustibles, mayoristas y minoristas, en coordinación con las Alcaldías Locales. Como parte de este programa se realizaron operativos de control entre junio de 2002 y junio de 2003, logrando la incautación de combustible ilegal y la detección de inventarios no registrados que son objeto de investigaciones.

- ✓ Impuesto de Delineación Urbana. La ejecución del 2003 alcanzó un porcentaje de 128.0% con una variación de 88.9% respecto al 2002. Este impuesto distrital es el que mayor dinamismo ha registrado en el último trienio. La alta dependencia del impuesto de delineación urbana con el PIB del sector de la construcción explica la dinámica del recaudo.

De otra parte, el rubro de otros ingresos presentó una tendencia creciente, como en el caso de las transferencias que registraron aumento de 17%; sin embargo, los ingresos por recursos de capital disminuyeron en un 21%, debido a que los recursos externos y las donaciones no tuvieron la dinámica esperada; los componentes de estos recursos son las ventas de activos, los créditos y la utilidad de las empresas. Esta disminución se debe, en parte, a que los dividendos de las empresas de Energía y Telecomunicaciones disminuyeron por disposiciones relacionadas con ajustes tarifarios, nuevas inversiones para mantener posicionamiento del sector y por el impuesto al patrimonio (Alcaldía de Bogotá, 2003).

En relación con las trasferencias se encontró una priorización a favor de sistema general de participaciones, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, que modificó la estructura del ingreso por trasferencias; varió la composición y distribución entre los sectores de educación, salud y propósito general. Las transferencias de propósito general registraron el mayor aumento, debido a la importancia que tienen los rubros que la componen, como agua y saneamiento básico, deporte y recreación.

Cuadro No. 4
Ingresos Administración Central 2002-2003

Millones de pesos

Ingresos	2002	2003	% Variación
Corrientes	1,630,637	2,111,047	29
Tributarios	1,568,226	2,039,857	30
Predial	419,404	466,373	11
Industria y Comercio	692,965	1,005,880	45
Otros	455,857	567,603	25
No Tributarios	62,412	71,190	14
Transferencias	1,017,184	1,188,936	17
SGP	991,232	1,169,854	18
Educación	624,977	708,554	13
Salud	247,994	287,003	16
Propósito general	114,745	170,195	48
Restaurantes escolares	3,515	4,102	17
Otras trasferencias	14,315	0	-100
Fondo Nal. De Regalías	11,637	17,650	52
Recursos De Capital	640,385	504,446.	-21
Total	3,288,206	3,804,429.74	16

Fuente: Contraloría Distrital. Dirección de Economía y Finanzas
Secretaría de Hacienda Distrital.

1.3.3 Gastos

Como se señaló, el presupuesto responde a las políticas de fortalecimiento del ingreso y racionalización del gasto, en este sentido, se observa que aunque los gastos aumentaron en un 15% con respecto al 2002, fue el resultado del aumento del gasto de inversión, en especial, la inversión directa del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” que aumento un 24.2% (cuadro 5).

Los gastos de funcionamiento, no tuvieron un cambio significativo (8%) que responde a lo presupuestado. En la Directiva No. 1 de 2001 del Alcalde Mayor, se da los lineamientos de ahorro en los gastos de personal, se reglamenta una disminución de los gastos generales, el control del incremento salarial, y la reestructuración de las entidades distritales, donde el objetivo era adecuar su capacidad institucional para atender los requerimientos del Plan de Desarrollo.

De esta manera los gastos de inversión se centraron en priorizar los gastos en rehabilitación mantenimiento y operación de la inversión pública, así como inversión en capital humano. Lo anterior permitió que, como ya se dijo, una mejor planeación en la asignación de recursos.

Cuadro No. 5
Ejecución del Gasto 2002-2003

Millones de pesos

Gasto	Giros	% Ejecución	Giros	% Ejecución	Variación
Funcionamiento	2,226,597.58	86.8	2,404,189	86.3	8.0
Servicio De La Deuda	724,888.34	97.1	730,121	96.1	0.7
Inversión	3,389,055.21	64.6	4,174,391	60.0	23.2
Bogotá: Para Vivir Todos del Mismo Lado	2,149,822.94	63.9	2,669,952	56.4	24.2
Gastos Totales	6,340,541.12	74.1	7,308,701	69.6	15.3

Fuente: Contraloría de Bogotá, Dirección de Economía y Finanzas.

Es de importancia la política de equilibrio en el presupuesto, sin embargo, la política de endeudamiento del Distrito Capital de 1995 a 2003, ha estado orientada a obtener recursos de crédito mediante una mezcla de instrumentos de deuda tanto interna como externa, que han garantizado financiar con éxito los planes de desarrollo de los gobiernos de turno. (Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y nuevamente Mockus). Si bien el tema hoy es manejable incluso en el largo plazo, la ciudad no puede seguir fundando su crecimiento aumentando sus acreencias, no podemos, en un escenario pesimista, llegar a la dolorosa situación de entrar en él círculo vicioso de prestar para pagar¹¹.

1.3.4 Inversión social

El papel de la inversión pública es trascendental en los procesos de satisfacción de servicios públicos y generación de empleo. Al analizar la inversión directa en el Plan de Desarrollo, se observa que esta presentó un aumento significativo entre el 2001 y el 2003.

¹¹ Contraloría de Bogotá. Estado de las Finanzas Públicas de Bogotá, D.C. Informe Anual 2003. Estado de la Deuda Pública del Distrito Capital a diciembre de 2003.

Cuadro No. 6
Inversión Directa por Sectores
Plan De Desarrollo “Bogotá Para Vivir Todos Del Mismo Lado”

Millones de pesos

Sectores	Giros 2002	Participación %	Giros 2003	Participación %	Variación %
Educación	841,626	39.1	875,676	32.8	4.0
Salud y bienestar social	700,190	32.6	810,088	30.3	15.7
Gobierno	30,565	1.4	44,144	1.7	44.4
Vivienda y desarrollo	56,702	2.6	40,797	1.5	-28.0
Medio Ambiente	62,699	2.9	103,046	3.9	64.4
Cultura Recre. y Dep.	45,411	2.1	59,703	2.2	31.5
Servicios Públicos	248,108	11.5	478,385	17.9	92.8
Infraestructura	129,077	6.0	220,619	8.3	70.9
Planeación y recursos económicos	30,216	1.4	36,172	1.4	19.7
Concejo y organismos de control	5,229	0.2	1,320	0.0	-74.7
TOTAL	2,149,823	100.0	2,669,952	100.0	24.2

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas

El gasto en inversión directa del Plan de Desarrollo ejecutado en el 2003 ascendió a \$2.669.952 millones, dentro de este total la inversión en educación, salud y bienestar fue de \$1.685.764 millones, lo que representa un 63.1% del total de la inversión directa, seguido de los sectores de servicios públicos e infraestructura que también tienen gran participación dentro del total de inversión.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, los proyectos que demandaron una mayor asignación de recursos fueron los descritos en el cuadro No 7.

Finalmente, según lo expuesto, se observa que la inversión social tiene gran participación dentro del total de la inversión, sin embargo, en la vigencia del 2002, la participación de estos sectores era del 71.1%, lo cual muestra una disminución en la inversión en estos rubros.

Cuadro No. 7
Proyectos con Mayor Asignación de Recursos

Proyecto	Valor
Aseguramiento y prestación de servicios de salud a la población pobre y vulnerable.	463.955
Nómina de centros educativos.	644.570
Servicios personales y aportes patronales DABS.	36.693
Operación de centros educativos.	88.705
Construcción y operación de las plantas de tratamiento del Salitre, Fucha y Tunjuelito.	311.465
Nutrir para el futuro (DABS y SED).	38.821
Atención para el bienestar del adulto mayor en pobreza en Bogotá Distrito Capital.	28.698
Fortalecimiento de la salud pública.	23.609
Adquisición y sostenibilidad de medios de transporte destinados a la prevención en seguridad.	16.858
Mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos oficiales.	18.672
Servicios de operación y apoyo de las unidades de servicios DABS.	17.813
Mejoramiento de la infraestructura física y de la dotación de las ESES.	12.503
Servicios de transporte escolar.	28.437
Mundos para la niñez de 0 a 5 años: educación inicial.	13.308
Redes Sociales y de servicios componentes de salud.	8.217
Reasentamiento de familias.	7.017

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Dirección Distrital de Presupuesto

Aunque ha sido alta la participación de los sectores sociales en los gastos de inversión, no ha sido suficiente para mejorar los indicadores sociales del Distrito, los cuales deberán cambiar su tendencia en el largo plazo para lograr un impacto sostenido en la calidad de vida de los bogotanos, en ese sentido se deben buscar herramientas alternativas que permitan un progreso de los mismos, como parte de futuras políticas de inversión pública.

1.4 PRINCIPALES LOGROS DE LA ADMINISTRACIÓN 2001-2003

Los resultados relevantes de los siete objetivos prioritarios definidos en el Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir todos del mismo lado”, se resumen a continuación:

En el objetivo Justicia Social se destaca la disminución en la tasa de mortalidad materna que pasó de 92.79 por 100.000 nacidos vivos en el 2000 a 63.51 en el 2002¹² y en las tasas de mortalidad de menores de 5 años por neumonía y enfermedad diarreica aguda. Igualmente, como resultado de los programas de prevención, nutrición y mayor cobertura del SISBEN impulsados por la Secretaría Distrital de Salud y los mayores recursos invertidos en atención a la población vinculada, se logró disminuir considerablemente el índice de mortalidad infantil por enfermedad diarreica aguda¹³, que pasó de 10.37 en el 2000 a 6.56 por cien mil en el 2002, en menores de cinco años.

Asimismo el Distrito realizó un esfuerzo importante para actualizar los instrumentos de identificación, caracterización y localización de la población más pobre y vulnerable de la ciudad, con el propósito de focalizar efectiva y eficientemente los recursos hacia las personas que más lo necesitan. A diciembre de 2001 el total de encuestados SISBEN en la ciudad era 3.897.709, registrándose un aumento de 859,144 encuestados con respecto a diciembre del 2000, pasando del 47.2% al 59.2% de la población. En el 2002, el total de encuestados del SISBEN ascendió a 4,091,662 representando el 60.9% de la población. Para el año 2003 se cierra la base de encuestados con una población de 4.104.537.

También se destaca el incremento en las coberturas de acueducto y alcantarillado, particularmente en los estratos uno y dos. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) realizó inversiones del orden de \$959.266 millones de pesos de 2003, que ha contribuido a la ampliación de la cobertura residencial del servicio de acueducto del 95.1% en el 2000 a un 100% de cobertura en barrios legalizados a Septiembre 30 de 2003, beneficiando a 138,968 nuevas familias con este servicio y manteniendo los niveles de calidad del agua en 100%. En el caso del Alcantarillado Sanitario, la cobertura pasó de 86.0% en el 2000 a 94.9% a Septiembre 30 de 2003, beneficiando a 170,072 familias adicionales; y en Alcantarillado Pluvial se pasó de una cobertura del 76.4% a 84.6%.

En el objetivo de Familia y Niñez se destacan el aumento en la cobertura en educación inicial a niños de 0 a 5 años con NBI, que pasó de 17.0 % en el 2000 a 24% en el 2003. El incremento en la cobertura de atención a familias gestantes con NBI, pasó de 43.7% en el 2000 a 47.0% en el 2003.

¹² Fuente: DANE – Última cifra oficial disponible. El DANE produce esta estadística con base en los certificados de defunción. Los datos de mortalidad son preliminares, debido a que aún hoy el DANE no ha publicado cifras oficiales finales. Las cifras son las oficiales preliminares.

¹³ Idem.

Igualmente, la Administración amplió la cobertura de atención de los habitantes de la calle, al pasar de 2.971 atendidos en el 2000 a 4.965 en el 2003 (septiembre); igualmente se atendieron más adultos mayores al pasar de 19.452 en el 2000 a 22.112 en el 2003 (septiembre); y el significativo aumento de la detección de violencia intrafamiliar a partir del año 2000.

En Educación los logros se concentraron en el aumento en la cobertura educativa en los niveles preescolar, básica primaria y media (en promedio, la tasa de cobertura bruta pasó de 97.1% en el 2000 a 98.2% en el 2003 y la matrícula de 773.230 a 860.867 escolares, lo que significa un incremento de 87.637 cupos. Igualmente, la Administración llevó a cabo la terminación y puesta en funcionamiento de tres megabibliotecas, seis bibliotecas locales y 11 bibliotecas menores. Además, entre 2001 y 2003 se identificaron y realizaron 84 proyectos de investigación e innovación en educación y pedagogía.

Los recursos asignados al objetivo de Productividad, se destinaron principalmente al Sistema de Transporte Masivo Transmilenio, en donde se destaca: la construcción de 303.21 km-carril de troncales a 30 de septiembre de 2003 (AutoNorte, Av. Caracas, Av. Jiménez, Calle 13, Av. Villavicencio y Troncal Américas), la ampliación de los servicios del Sistema Transmilenio que permitió la movilización de 119,942,692 pasajeros en el 2001, 207.696.156 en el 2002 y 230.173.115 en el 2003 con la operación de las troncales Calle 80, Caracas y Autonorte y la construcción y puesta en marcha de los portales Calle 80, Tunal, Usme y Autonorte y el acceso al Centro Histórico con dos estaciones en el eje ambiental de la Av. Jiménez. Así mismo, cabe resaltar que el Gobierno Distrital aseguró la continuidad de la expansión del Sistema hasta el año 2016, con un incremento de US\$987 millones, gracias al apoyo de la Nación a través de un otrosí al convenio para el Desarrollo de Componentes Flexibles del Sistema.

En el objetivo de Ambiente cabe resaltar la reducción en un 9.2 % del aporte de carga orgánica al río Bogotá, y en 8.8% de sólidos suspendibles totales, el mejoramiento en el desempeño ambiental de 600 industrias y la ampliación en la cantidad y calidad de los espacios públicos en la ciudad. La Administración desarrolló diferentes acciones y programas en procura de mejorar la calidad del aire que se respira en la ciudad, en actividades como: pico y placa, control y monitoreo de fuentes fijas de contaminación atmosférica y de emisiones de gases de vehículos, la ampliación del servicio de TransMilenio y el uso de combustibles no contaminantes

Por último, en el objetivo Gestión Pública Admirable, se destaca el incremento en la eficiencia y la mayor austeridad de la Administración, con un ahorro total neto de \$336.921 millones en los gastos de funcionamiento, en el período 2002/2003; el avance en la construcción de un Supercade, la puesta en funcionamiento de 20 Rapticades y la disminución en el tiempo de atención para el pago de servicios públicos, que pasó de una hora y diez minutos a cinco minutos en el 2003.

CAPITULO II

EN BUSCA DE INSTRUMENTOS DE JUSTICIA SOCIAL: LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL EMPLEO

Teniendo en cuenta el postulado básico rector, donde se define a Colombia como un estado social de derecho, el cual debe propender por servir a la comunidad y promover la prosperidad general en la ciudad, se observa que este es fraccionado pese a los esfuerzos de las últimas administraciones, ello se materializa en la ausencia de empleo para gran parte de los ciudadanos, lo cual significa exclusión del ingreso y por ende la imposibilidad de acceso a las necesidades básicas fundamentales, entre ellas, el servicio público de acueducto y alcantarillado.

En Bogotá, por ser el eje de desarrollo del país, la población tiene mayor y mejor acceso a los bienes y servicios ofrecidos. Sin embargo, no se ven resultados significativos con respecto a la mejora del bienestar, pues, por un lado la ciudad presenta una tasa de desempleo alta 16.7% en el 2003¹⁴ y al ser el ingreso laboral la fuerza que conduce la desigualdad del ingreso, se presentan en la capital problemas de vulnerabilidad, exclusión e informalidad en el mercado de trabajo.

Por otro lado, a pesar que la ciudad tiene altas tasas de cobertura en servicios públicos, existe gran parte de la población que por su condición (desplazados o pobres) se ubican en zonas ilegales, donde carecen de los servicios y tienen dificultad para acceder a ellos; de la misma manera, estos servicios cuentan con tarifas elevadas, como las de acueducto y alcantarillado, que son un componente importante en la distribución del ingreso y afectan en mayor proporción a la población más pobre, debido a su insuficiente, o en algunos casos nulo ingreso.

En suma, estas dos variables, que se relacionan entre sí, tienen que ver con el bienestar individual y general de la sociedad capitalina. Es así como el Estado por medio de la acción Distrital, al ser el encargado de garantizar este bienestar, debe asegurar estas variables como objetivos prioritarios de la política pública para proporcionar la prestación eficiente de los servicios públicos y brindar su continuidad, cobertura y acceso, para mejorar la calidad de vida de la población, como también proporcionar incentivos que permitan la dinámica del mercado de trabajo en pro del bienestar general.

¹⁴ Secretaría de Hacienda del Distrito

2.1 POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Las tarifas de servicios públicos constituyen una de las principales problemáticas de este sector, pues son el precio que se debe pagar por el consumo de los servicios prestados, de acuerdo a esto deben cumplir con los principios de equidad, justicia y progresividad.

Por la vía de tarifas se permite el acceso a los servicios básicos fundamentales a la población, convirtiéndose en un mecanismo importante de equidad. La Contraloría de Bogotá, a través del informe Balance Social y de otros estudios sectoriales, ha manifestado preocupación por los elevados incrementos tarifarios del servicio de acueducto y alcantarillado; ha observado, por ejemplo, que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, aunque en cumplimiento de lo dispuesto por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, no aplica el principio legal de eficiencia económica y continúa trasladando los costos de ineficiencia a los usuarios, lo que limita y encarece su acceso al servicio¹⁵.

Esta preocupación es compartida por diferentes sectores del gobierno nacional, distrital, por millones de bogotanos y asumida en la propuesta de programa de gobierno del candidato a la alcaldía (hoy Alcalde de Bogotá), Luis Eduardo Garzón, la cual, consiste en bajar las tarifas del servicio de agua en un 10%. En el desarrollo de este estudio, se examina la política pública de reducción de tarifas a través de los cambios propuestos en el régimen tarifario de acueducto y alcantarillado; se determinan el impacto de las tarifas actuales en el ingreso de la población teniendo en cuenta los principios y criterios de la Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios y se analiza la problemática tarifaria desde la perspectiva fiscal.

Para ello se expondrán los antecedentes, el análisis e impacto del marco regulatorio vigente de estos servicios, antes de las innovaciones metodológicas propuestas este año, seguido de un recuento de lo más importante de estos cambios metodológicos propuestos por la CRA y un resumen de pronunciamientos de los diferentes sectores involucrados, tratando de hacer un aporte constructivo a la problemática tarifaria de acueducto y alcantarillado en Bogotá.

¹⁵ Evaluación Técnica de las Tarifas de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Contraloría de Bogotá, D.C., Diciembre 2002

2.1.1 Antecedentes

La facultad para fijar las tarifas de los servicios públicos, ha estado en manos del Gobierno Nacional. El Decreto 149 de 1976 facultó a la Junta Nacional de Tarifas para aprobar por medio de Resoluciones, las tarifas de servicios públicos domiciliarios propuestas por cada entidad prestataria del servicio¹⁶.

Debido a esto se presentaba desorden institucional, ya que no había unanimidad en las decisiones de las entidades que conformaban cada sector y esta metodología utilizaba los servicios públicos como instrumento de política económica y mecanismo de gasto público, lo que ocasionaba que las tarifas no reflejaran la estructura real de costos y gastos del sector.

También se daba poca importancia al equilibrio financiero de las empresas y existía una amplia gama de subsidios en el sistema tarifario, el sector recibía con frecuencia aportes del presupuesto público y se moldeaba de acuerdo con los intereses políticos de la época. Unido a esto, se realizaban inversiones en infraestructura que no respondían a la demanda, lo que trajo como consecuencia elevados pasivos, en especial con la banca extranjera.

Con la Ley 81 de 1988 se facultó a la Junta Nacional de Tarifas para que sometiera las tarifas a los regímenes de control directo, libertad regulada o libertad vigilada, por lo cual, dispuso que todas las capitales de los departamentos se sometieran al régimen de libertad regulada. La entidad tarifaria fijaba los criterios y la metodología con arreglo a los cuales los productores y distribuidores podrían determinar o modificar los precios máximos para los servicios ofrecidos al usuario. Así la prestación del servicio fuese por parte del municipio o de una entidad descentralizada, estos tendrían que ser responsables de su planificación, regulación, control y vigilancia en su dominio.

Este modelo arrojó como resultado la formación de monopolios estatales en los diversos servicios públicos, es por esto, que los servicios dependían de los planes y prioridades del gobierno de turno.

Lo anterior, dio lugar a que se incluyera en la Constitución de 1991 el tema de los servicios públicos, dedicándole referencias concretas en artículos como el 56, el 365 que obliga a las entidades públicas como privadas a ser eficientes en su prestación; el 150, inciso primero por el cual el Congreso puede regular el tema y otros artículos concomitantes (298, 311, 367, 369 y 370), entre otros.

Es así como, el Estatuto Superior y la ley 142 de 1994 dieron una visión, más equitativa y eficiente al sector. El estado debe intervenir en la prestación de estos,

¹⁶ www.scm.org.co. Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

con el fin de garantizar la calidad del bien y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios (artículo 1° y 13 C.P.), esto incluye el acceso a los servicios públicos en especial el de acueducto y alcantarillado, así como la participación del sector privado en la prestación del servicio.

La ley 142 de 1994, unifica el régimen de servicios públicos e integra diversos modelos internacionales de prestación el chileno, el argentino, el francés, el español y el anglosajón. Estos modelos aportan patrones de regulación, descentralización y participación ciudadana.

Esta Ley hace referencia al régimen tarifario de las empresas de servicios públicos y determina el marco completo de procedimientos y parámetros que se debe seguir para la prestación eficiente de los mismos y determina las entidades encargadas de la regulación y supervisión de su prestación.

En el artículo 5, se establece la responsabilidad directa sobre el cumplimiento del objetivo de la Constitución en cabeza del Distrito, el municipio es el responsable de los servicios básicos. Pero la prestación la podrá hacer el Estado, los particulares o las comunidades organizadas. El objetivo es llegar a una prestación eficiente de los servicios públicos; en la actualidad se intenta cumplir este objetivo por medio de la participación de empresas públicas y mixtas del Estado.

El artículo 68 delega funciones a la Comisiones de Regulación de crear y preservar condiciones para asegurar una eficiente prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico, en beneficio de los usuarios. El artículo 69 enuncia la creación de la CRA, adscrita al Ministerio de Ambiente, Desarrollo y Vivienda. Esta Comisión debe cumplir las siguientes funciones relacionadas con la regulación de monopolios naturales y competencia económica, establecer fórmulas para la fijación de las tarifas, adoptar medidas para que se apliquen las normas técnicas sobre la calidad y la gestión empresarial en el suministro de agua y alcantarillado.

Asimismo la Ley dictamina la creación de Comités de Desarrollo y Control Social, y entre estos los Vocales de Control, con el fin de promover la participación ciudadana (usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales).

Con respecto al sistema tarifario, la ley dictaminó las reglas relativas al plan de regulación o de libertad de las empresas, subsidios y sus tope máximos, reglas sobre prácticas tarifarias restrictivas de la libre competencia y procedimientos, estructuras, fórmulas, metodologías, vigencia de las fórmulas y facturación. También se enuncian los criterios que debe cumplir el régimen tarifario de los servicios públicos, que son: eficiencia económica, suficiencia financiera, solidaridad y redistribución, neutralidad, simplicidad y transparencia.

De acuerdo con los criterios, en la Ley 142 prima la importancia de la eficiencia económica y la suficiencia financiera; la primera busca que las tarifas se aproximen a

los precios de un mercado competitivo, que se incluyan los costos y los aumentos esperados de productividad, y que estos se repartan entre los usuarios y los prestadores del servicio. La suficiencia financiera tiene como objetivo que las fórmulas garanticen la recuperación de los costos y gastos propios de operación, y que permitan remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma que lo haría una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable.

Sin embargo, en Bogotá el criterio que prima por encima de la eficiencia económica es el de suficiencia financiera, la honorable Corte Constitucional se pronunció mediante la sentencia C-150 del 2003 donde da igualdad a todos los criterios que debe tener en cuenta el sistema tarifario, reiteró que no se puede trasladar, vía tarifas, la ineficiencia de las empresas a los usuarios.

Finalmente, prohíbe que haya alzas en las tarifas para recuperar pérdidas patrimoniales y que las ganancias de eficiencia de las empresas se tienen que pasar a los usuarios, vía disminución de tarifas.

En este contexto, la CRA debe, entre otras cosas, definir el régimen de libertad (regulada o vigilada), establecer las metodologías y fórmulas para la fijación de tarifas y establecer criterios para otorgar subsidios a los usuarios pobres; todo esto sujeto a las reglas y criterios dictaminados por la Ley 142 de 1994.

Para el 2004 estas fórmulas tarifarias deben ser examinadas. Desde el 2003 la CRA empezó el proceso de revisión para determinar cuales pueden ser las causas de los grandes incrementos que en su mayoría perjudican a la población más pobre.

2.1.2 Análisis del marco regulatorio vigente de la estructura tarifaria

La Resolución 151 de 2001 es una integración de la mayoría de las resoluciones de carácter general expedidas por la CRA para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Esta responde a los Artículos 68, 73 y 74 de la ley 142 1994. La CRA busca, por medio de la regulación, lograr competitividad en el sector, incentivo a la inversión y prevención de abuso de posición dominante en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, para así obtener tarifas justas, equitativas y progresivas que aseguren calidad y cobertura en la prestación del servicio¹⁷.

El régimen tarifario lo encontramos a partir del artículo 2.4.1, allí parte de la vinculación de las empresas al régimen de libertad regulada¹⁸, describe los criterios y

¹⁷ www.cra.gov.co

¹⁸ Parágrafo: Dentro del régimen de libertad regulada, las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto serán fijadas autónomamente por las Juntas Directivas de las personas que presten los servicios o quien haga sus veces, o por el Alcalde del municipio cuando los servicios sean prestados directamente por la administración municipal.

la metodología del cálculo de costos y las formulas para determinar las tarifas que deberán tener en cuenta los prestadores del servicio.

De manera general, la tarifa de los servicios públicos de Acueducto y Alcantarillado se divide en dos componentes:

- a) Cargo por unidad de consumo básico, complementario suntuario, es decir, la demanda efectiva medida en metros cúbicos.
- b) Cargos de clientela, o cargos fijos

Los cargos por consumo, corresponden a aquellos que representan la inversión en infraestructura del servicio y su operación por parte de la empresa, denominados en conjunto como Costo Medio de Largo Plazo, que no es más que la sumatoria del Costo Medio de Operación (CMO) y el Costo Medio de Inversión (CMI), los cuales aplican al precio de los metros cúbicos consumidos dentro del rango de Consumo Básico, que para el caso nuestro es de 20 m³/mes/usuario¹⁹.

Para el caso de los consumos por encima del rango básico, se aplica el Costo Promedio Incremental de Largo Plazo, que busca cobrarle a quienes demandan mayor volumen de agua el “sobre – esfuerzo” que en inversión de expansión ha de hacer la empresa y que no podría ser trasladado a todos los usuarios de manera indiscriminada.

Los cargos fijos o de clientela, corresponden a la distribución que se hace de los costos administrativos (fijos) en que incurre la empresa, independientemente del volumen de consumo que ella tenga. Allí se incluyen los costos de la Dirección de la Empresa, más los que tienen relación con PQR (Peticiónes, Quejas y Recursos), medición, facturación y cobro, así como los gastos generales y de personal, incluyendo la porción corriente del pasivo pensional²⁰.

Adicional a los cargos anteriores, están los de conexión, que tienen dos componentes, los cuales tienden a confundirse en uno solo en la práctica cotidiana. Estos son los costos administrativos (comerciales) en que incurre la empresa para conectar a un nuevo cliente o usuario a su red, y los costos de inversión (medidor más acometida) y operativos (mano de obra y reparación de espacio público) en que incurre el usuario para conectarse.

Los cargos por conexión pueden resultar muy onerosos, en relación con lo que se va a pagar en el futuro por concepto de consumos, por lo que ameritan revisión con

¹⁹

$$CMO = \frac{\sum \text{Gastos de operación}}{\text{Total m}^3} \quad \text{CMI} = \frac{\text{Valor a nuevo de activos} + \text{VPN de expansión}}{\text{VPN demanda o venta de agua}}$$

²⁰

$$CMA = \frac{\sum \text{Costos administrativos}}{\text{Número de usuarios}}$$

base en los costos reales y no en estimativos, como actualmente se hace²¹. Aquí se presenta un factor real de exclusión con los más pobres, por tanto, debería ser objeto de subsidio por parte del Distrito como lo señala la ley 142 en el Art. 97.

Los problemas empiezan en parte con los llamados rezagos tarifarios; estos se presentan cuando se asignan subsidios por encima de lo estipulado en la ley, o cuando en el momento de la expedición de la metodología, las tarifas aplicadas no cubrían los costos reales de prestación del servicio; debido a esto, fue necesario equilibrar la situación por medio de incrementos en las tarifas. En este momento por medio de los aumentos, se ha logrado el fortalecimiento de la empresa pero así mismo, hay un aumento exagerado que afectan en particular a los estratos más bajos.

Adicional a esto, existen otras restricciones del sector que perjudican a la población más vulnerable. En primer lugar, se encuentra el desequilibrio del esquema solidario²², ya que la estructura de los consumidores de acueducto y alcantarillado no tiene equilibrio, en su mayoría son consumidores de estratos bajos. Esto quiere decir que unas pocas personas el 12.8% deben contribuir para subsidiar a un gran número de usuarios el 72.3%. Sin embargo aparte del esquema solidario, se reciben subsidios adicionales, que son inversión social de la nación. La necesidad de recursos pueden disminuir a medida que baje el costo de referencia de la empresa, y se ajusten gracias a las mayores exigencias de eficiencia en la nueva metodología tarifaria.

Por otro lado, en el momento en que las empresas realizan el plan de inversiones no tienen en cuenta el plan óptimo con los requerimientos y la demanda real de la ciudad, tampoco se considera la capacidad de pago de los usuarios. Unido a esto, se presentan problemas de asimetrías en la información que dificultan el seguimiento y análisis estricto a las empresas, lo cual, impide un buen resultado en el sistema tarifario.

Sin embargo, no se pueden obviar logros importantes del sector, que se relacionan con la metodología tarifaria; en primer lugar, una disminución en el consumo por habitante, lo que disminuye los costos del servicio y menor impacto ambiental sobre las cuencas. Así también se presentó aumento en la cobertura y calidad del servicio que en parte alivian los problemas de las altas tarifas²³.

El resultado de la aplicación de esta metodología tarifaria, se puede verificar con el desempeño de las variables aplicadas al sector y que serán revisadas a continuación, estas son: las tarifas actuales y su evolución, el impacto de estas en la

²¹ ABDÓN, Alejandro. "Servicios Públicos Domiciliarios: Aspectos teóricos, legislación y jurisprudencia" 2003

²² DNP, Conpes 3246 "lineamientos de política para el sector de acueducto y alcantarillado" 2003

²³ *Ibíd.*

población de bajos ingresos, el fondo de solidaridad y el análisis del índice de Agua no contabilizada y Gestores zonales como variables de eficiencia.

2.1.3 Evolución de las tarifas

Acueducto

De acuerdo con lo explicado en el acápite anterior, las tarifas actuales del servicio de acueducto tienen dos componentes: el primero es el cargo fijo, o la distribución de los costos administrativos (fijos), en que incurre la empresa, independientemente del consumo que se tenga. La evolución del nivel de cargo fijo en el último quinquenio se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 8
Tarifas Acueducto Cargo Fijo

Estrato	Dic/1999	Dic/2003	Variación %
1	1.395.06	7.380	429.00
2	2.368.73	9.865	316.46
3	3.920.92	16.407	318.44
4	6.326.71	20.425	222.83
5	12.747.09	50.511	296.25
6	18.206.99	72.019	295.55

Fuente: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Como se observa las tarifas del acueducto presentan fuertes incrementos en el cargo fijo, con mayor impacto en la vigencia del 2003. El ajuste más representativo se observa en el estrato uno con 429,0% de aumento durante los cinco años. Le sigue el estrato tres con 318,4% y el estrato dos con 316,4%.

El segundo componente del acueducto es el cargo por consumo medido en metros cúbicos y se calcula basándose en la inversión en infraestructura del servicio y la operación por parte de la empresa como se detalla enseguida.

Cuadro N° 9
Tarifas Acueducto Consumo Básico

Estrato	Dic/1999	Dic/2003	Variación %
1	81.57	478	485.99
2	287.83	803	178.98
3	502.78	1.357	169.89
4	703.01	1.507	114.36
5	802.98	1.821	126.78
6	903.64	2.113	133.83

Fuente: Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento Básico

Los estratos que se vieron más afectados con el crecimiento de su tarifa media, durante los 5 años en estudio (1999-2003), fueron los estratos uno, dos y tres así: Un suscriptor de estrato tres en el año 1.999 pagó \$502.78, en el 2003 \$1.357 presentando una variación durante los cinco años de 169,8%. Un suscriptor de estrato dos en 1.999, pagó \$287,8 y en el 2003 \$803 lo que presenta una variación de 178,9%, mientras que en el estrato uno en 1.999 pago \$81,57 y en el año 2.003 \$478, lo cual representa un incremento de 485,9%.

En el consumo básico, para el quinquenio 1999-2003 el mayor ajuste se efectuó en el estrato uno con afectaciones importantes en los estratos dos y tres En este sentido, se puede confirmar que los incrementos tarifarios afectaron en mayor proporción a la población de bajos recursos.

Alcantarillado

El servicio público domiciliario de alcantarillado, es definido²⁴ como la recolección municipal de residuos, principalmente liquidados, por medio de las tuberías y conductos, también se aplica a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de residuos.

Dada la dificultad para hacer mediciones de (consumo) vertimiento básico del servicio de alcantarillado, este se factura de acuerdo con el consumo dado para el servicio de acueducto.

²⁴ Ley 142 de 1994, pagina web de la EAAB

Cuadro N° 10
Tarifas Alcantarillado Cargo Fijo

Estrato	Dic/1999	Dic/2003	Variación %
1	711.84	3.396	377.07
2	1.061.36	4.361	310.88
3	1.786.89	7.290	307.97
4	3.105.40	8.893	186.37
5	3.310.40	22.891	591.48
6	9.095.74	36.293	299.01

Fuente: Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento Básico

Como se observa en el cuadro No. 10, el comportamiento de las tarifas de alcantarillado guarda relación con las de acueducto, aunque los porcentajes de ajuste son ligeramente diferentes; durante 1999 y 2003 los incrementos más altos se presentaron en los estratos cinco y uno.

Cuadro N° 11
Tarifas Alcantarillado Vertimiento Básico

Estrato	Dic/1999	Dic/2003	Variación %
1	62.03	318	412.65
2	162.39	486	199.27
3	235.07	776	230.11
4	289.56	827	185.60
5	355.85	1.000	181.01
6	416.49	1.270	204.92

Fuente: Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento Básico

En el (consumo) vertimiento básico (ver cuadro No. 11) las tarifas de alcantarillado aumentaron con mayor rigor en los estratos uno y tres siendo menos severo el ajuste al estrato cinco, lo que confirma que los incrementos tarifarios de acueducto y alcantarillado, son mayores en los estratos donde se ubica la población de menores ingresos.

2.1.4 Impacto de los incrementos tarifarios en el ingreso

Como se viene diciendo, el mayor impacto de los incrementos tarifarios, se evidencia en los estratos bajos trayendo como consecuencia la disminución del ingreso de los hogares, y afectando su capacidad adquisitiva. En esta sección se busca calcular el peso de la tarifa de acueducto y alcantarillado dentro del ingreso de la población bogotana.

Para el cálculo de los ingresos promedio por persona clasificado por estrato se tomo como base la información suministrada para el año 2001²⁵, y se realizó una

²⁵ Cuadernos de la Ciudad, Serie Equidad y Bienestar No.2 - SHD.

proyección y deflactación que retoma como porcentaje de afectación la variación del salario mínimo del período 1999 a 2003 Veamos:

Cuadro No. 12
Ingreso promedio por persona 1999-2003

Estrato	1999	2000	Bo=2001	2002	2003
1	117.237	128.761	141.586	152.970	164.350
2	128.167	140.766	154.786	167.231	179.673
3	187.728	206.181	226.717	244.945	263.169
4	384.774	422.597	464.688	502.049	539.401
5	671.035	736.998	810.403	875.559	940.701
6	1.109.058	1.218.078	1.339.399	1.447.047	1.554.750

% Cambio Salario Mínimo	16.19	9.83	9.96	8.04	7.44
-------------------------	-------	------	------	------	------

Fuente: Año Base: 2001. Encuesta Continua de Hogares, Dane 2001, Cálculos SHD-DEE.

Los datos calculados del ingreso promedio por persona, se confrontan con las respectivas tarifas de acueducto y alcantarillado para los años 1999 y 2003, por estrato, con el fin de evidenciar su porcentaje de participación²⁶:

Cuadro No. 13
Porcentaje de Participación de las Tarifas de Acueducto y Alcantarillado en el Nivel de Ingresos

Estrato	1999	2003	Variación %
1	4,25	16,24	382,48
2	9,70	15,48	159,60
3	10,90	17,33	159,02
4	7,61	14,09	185,13
5	6,47	13,80	213,21
6	4,84	11,32	233,73

Fuente: Cálculo CB, con datos suministrados por el DANE Encuesta Continua de Hogares año 2001, Bogotá - SSPD Estructura Tarifaria años 1999-2003 EAAB

Al tener en cuenta la incidencia de las tarifas de acueducto y alcantarillado en el nivel de ingresos promedio para los años 1999 y 2003 en la ciudad de Bogotá se determina:

Durante el periodo en estudio el estrato 3 es quien presenta la mayor afectación en su nivel de ingresos promedio por el impacto que las tarifas en el servicio de Acueducto y Alcantarillado representa, (Cuadro 13), al alcanzar una participación del

²⁶ Las Tarifas de EAAB corresponde al cargo fijo más consumo básico de acueducto y vertimiento de alcantarillado

10,90% en 1999 y el 17,33% el año 2003, le sigue el estrato dos con el 9,70% en 1999 y 15,48% para el 2003.

El comportamiento para el estrato uno, es diferente, en la medida que considera el menor porcentaje de participación de las tarifas en el nivel de ingresos para el periodo 1999 (4,25%), que al ser confrontado con el año 2003 donde ocupa el segundo lugar (16,24%), se determina que es un porcentaje con crecimiento progresivo alto, no comparable ni con el máximo alcanzado en el año 1999 (10,90% para el estrato tres).

De acuerdo con lo anterior, se tiene que para el estrato uno el porcentaje de crecimiento de participación de los ingresos entre el año 1999 y el 2003 fue del 382,48%, le siguen los estratos seis y cinco con 233,73% y 213,21% respectivamente, el estrato cuatro con un incremento de 185,13% y los estratos dos y tres con crecimiento homogéneo de 159%.

Por otro lado, al comparar este impacto entre los estratos bajos (1,2 y 3) y los altos, se determina que alcanzan una diferencia de hasta 6,06 puntos porcentuales, en el caso del estrato 6²⁷ y una diferencia de 3,29 y 4,43 puntos en los estratos cuatro y cinco respectivamente.

Por estratos se determina que el porcentaje de impacto de las tarifas en el nivel de ingreso promedio ha sido creciente en todos los estratos, con mayor impacto en los estratos del uno al tres. Es decir, las tarifas ejercen su mayor influencia en el nivel de ingreso de estos estratos.

Lo anterior se explica principalmente al mirar las variables utilizadas, que determinan un crecimiento menos que proporcional de los ingresos promedio frente a las tarifas. Donde estas últimas han tenido variaciones hasta del 382,48% (Cuadro 13).

2.1.5 Fondo de Solidaridad

Según el artículo 89 de la ley 142 de 1994, la CRA exigirá a los prestadores de servicios públicos que, al cobrar las tarifas, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos uno y dos²⁸. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato tres.

En Desarrollo de esta obligación el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 31 de 2001 crea el Fondo Cuenta de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, adscrito a la

²⁷ Al ser el porcentaje de participación en el estrato 3 de 10,90% que comparado con el estrato 6 (4,84%), se tiene una diferencia de 6,06 puntos.

²⁸ Esto adicionalmente al sistema de subsidios cruzados que viene incorporado en la tarifa, donde los estratos 5 y 6, aportan para subsidiar estratos 1, 2 y 3.

Secretaría de Hacienda Distrital , para que al presupuesto del Distrito se incorporen las transferencias que a dicho fondo deban hacer las empresas de servicios públicos. Hasta octubre de 2003 mediante el Decreto No. 362 la Alcaldía Mayor reglamenta el funcionamiento del Fondo, afectando a la población que requiere de los recursos para el subsidio de las tarifas.

El mencionado decreto define las fuentes de recursos para el financiamiento de los subsidios en los estratos uno, dos y tres de la siguiente manera:

- Provenientes de los aportes solidarios definidos en el artículo 1 del Decreto 565 de 1996.
- Los recursos obtenidos de otros fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del orden nacional, departamental, distrital y municipal.
- Donaciones de los particulares.
- Las utilidades y excedentes de las respectivas empresas públicas prestadoras del servicio público, que correspondan al Distrito Capital, previamente autorizadas por el CONFIS.
- El porcentaje que determine la Secretaría de Hacienda de los recursos asignados a Bogotá, D. C., por concepto de la participación de Propósito General del Sistema General de Participación.
- Otros recursos presupuestados destinados a subsidiar los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Cada entidad prestadora del servicio deberá presentar ante la Secretaría de Hacienda de Bogotá, a más tardar el 31 de agosto de cada año, el estimativo de recursos que requerirá para financiar los subsidios que se otorgarán en la siguiente vigencia fiscal.

2.1.6 Eficiencia: Índice de agua no contabilizada y gestores zonales

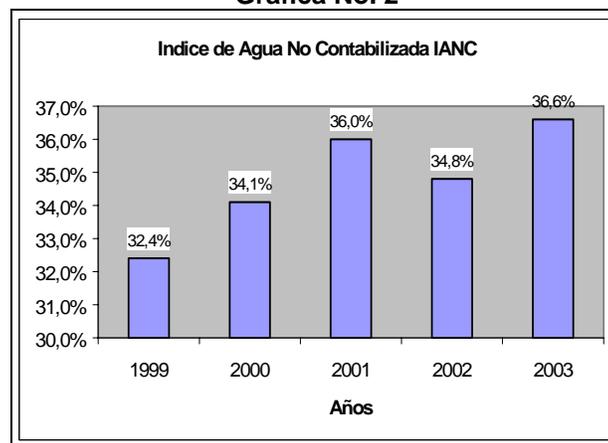
Dentro del Programa de Modernización Empresarial la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P, en el año 2002 inició un proceso de transformación empresarial con el fin de incrementar la eficiencia administrativa, ejecutar programas de reducción y control de pérdidas de agua y mejorar la atención al cliente. Celebró contratos especiales de gestión, con un plazo de cinco años, cuyo objeto es entregar a gestores comerciales especializados una de las zonas en las que se ha dividido el área de servicio de la Empresa en Bogotá, con el fin de obtener altos estándares de servicio en la atención de sus Usuarios con costos eficientes.

Dentro de las obligaciones del gestor en lo referente a distribución de agua potable en la zona de servicio, están el planear y diseñar el programa de control de pérdidas técnicas y efectuar su interventoría y las actividades necesarias para el control de pérdidas comerciales. Para lo anterior se generan unas metas de reducción del índice de agua no contabilizada (IANC) para cada semestre.

Este mecanismo de Gestores Zonales, válido en un proceso de desconcentración de la gestión, en aras de hacer más efectiva y eficaz la misión de la empresa de Acueducto y Alcantarillado, conllevó a mayores costos en términos de gestión administrativa, para lo cual la Contraloría de Bogotá, generó el control de advertencia No. 10100-010500 del 29 de julio de 2003, toda vez que el GEIP²⁹ detectó gestión ineficiente por parte de los Gestores en el recaudo de la cartera morosa de las Zonas cuatro y cinco que corresponde a la zona de Usme, y el sur de la ciudad, Bosa y parte de Ciudad Bolívar, valorada en \$9.511,5 millones.

Por otra parte, en el caso particular de la ciudad de Bogotá el IANC pasó en el periodo 1999 al 2003 del 32,4% a 36,6%³⁰, incrementándose en 12,96%.³¹

Gráfica No. 2



Fuente: SSPD, Informe de Gestión EAAB

El primer Plan de Gestión y Resultados PGR, presentado por las empresas en el año 1996 estableció como meta máxima del agua producida a cinco años un 30% de pérdida, porcentaje que también corresponde al parámetro de eficiencia establecido por la CRA. Al comparar esta meta con el comportamiento descrito del IANC, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD³² determina que la mayoría de las empresas colombianas presentan un nivel alto de pérdidas, incluyendo al Distrito con rangos superiores a la meta establecida en el periodo 1999-2003.

El IANC tiene un componente técnico y un componente comercial. Para Bogotá, como gran ciudad las pérdidas se atribuyen fundamentalmente al componente comercial³³

²⁹ Grupo Especial de Indagaciones Preliminares, adscrito al Despacho del Contralor de Bogotá.

³⁰ El IANC nacional paso de 40% en 1999 a 41.8% en 2000.

³¹ "SUPERCIFRAS" Revista N. 5 – SSPD.

³² SuperCifras.

³³ De acuerdo con lo evidenciado por la SSPD en visitas técnicas y diferentes informes. Idid.

Teniendo en cuenta que reducir las pérdidas tiene beneficios para las empresas pero a su vez implica costos. En el Plan de Desarrollo “ Bogotá para vivir Todos del mismo lado”, para este concepto se asignaron \$62.038 millones a través del proyecto 7337 *Plan de control de pérdidas*, mediante el que se buscó instalar acometidas y renovar medidores.

Es así como el IANC, representa otro concepto que debe tenerse en cuenta en la nueva metodología tarifaria, ya que constituye una medida de eficiencia que se debe ajustar por medio de estudios y acciones que permitan disminuir este índice.

2.1.7 Propuesta de nueva metodología tarifaria

La Ley 142 de Servicios Públicos ordena que cada cinco años las comisiones de energía, telecomunicaciones, agua y aseo deben realizar una revisión del marco tarifario, el cual debe contemplar la suficiencia financiera de las empresas pero también la calidad y eficiencia del servicio a precios razonables para el usuario. De acuerdo a esto, desde el 2003 la CRA empezó el proceso de revisión de la fórmula tarifaria para poder determinar cuales son las causas de los grandes incrementos.

Sin embargo, según la sentencia constitucional C-150, estos cambios metodológicos deben tener en cuenta la participación ciudadana, es así como, la CRA organizó encuentros regionales de participación en los meses de enero y febrero en donde expuso su propuesta metodológica y abrió espacio a las recomendaciones y opiniones de las entidades pertenecientes al sector.

La Comisión identificó varios factores que no permiten que las tarifas cumplan los criterios dictaminados por ley³⁴, uno de ellos se refiere a los rezagos tarifarios, los cuales se han tenido que solucionar con incrementos consecutivos de las tarifas, y como los beneficiarios de los subsidios son principalmente los estratos uno y dos son estos los mas afectados. Para solucionar este problema se dispuso en el Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario* -Ley 812/2003- un cambio en los máximos subsidios entregados, así como también se han aplazado los cobros por rezago tarifario³⁵.

En segundo lugar, la CRA determinó que es necesario precisar los costos pensionales que se permiten recuperar vía tarifas, lo cual afecta los costos medios de administración. Finalmente la Comisión está interesada en insertar un parámetro

³⁴ Documentos presentados en el marco de los encuentros regionales de participación ciudadana. Pagina web de la CRA

³⁵ Ley 142 dispuso que los subsidios máximos eran de 50%, 40% y 15% para estratos 1, 2 y 3 respectivamente, y que las contribuciones para los subsidios la hacen por una parte los estratos 5 y 6 que aportan el 20% mas de su cargo fijo y cargo por consumo y los fondos de solidaridad de orden Distrital en el caso de Bogotá, la Ley 182 aumenta tope máximo para el estrato uno a 70%.

de eficiencia que cumpla el criterio de eficiencia económica, ya que, esta es una carencia del sistema de tarifas identificada con anterioridad. De manera general, la metodología tarifaria propuesta por la Comisión quedó de la siguiente manera:

Se mantiene la estructura que incluye dos componentes, el cargo fijo y el cargo por consumo y la metodología se aplica de manera independiente para el servicio de acueducto y alcantarillado. En las modificaciones inmediatas se espera retirar el componente de porción corriente para los servicios de acueducto y alcantarillado de los gastos de administración, esto en primera medida, se hace con el fin de reducir el cargo fijo, sin olvidar que en la metodología vigente se incluye este concepto el cual, por su naturaleza, no constituye costos que se deban recuperar vía tarifas, ya que no es necesario para garantizar la prestación actual del servicio.³⁶

Así también, la comisión utiliza el modelo de eficiencia comparativa con la metodología Análisis de la Envolvente de Datos- DEA-, para insertar un parámetro de eficiencia y dar incentivo a empresas que cumplan con este. Esta metodología recoge información de cantidad de producto, calidad y nivel de gestión, para el caso de los Costos Medios de Administración -CMA, y para los Costos Máximos de Operación -CMA- cantidad de producto, calidad y cobertura.

El cargo fijo se basa en los CMA y en este caso se compone de un costo total eficiente de acueducto y alcantarillado, el cual depende de los costos totales de administración, los impuestos contribuciones y tasas (sin incluir los ambientales) y la proporción de costos reconocidos a la entidad prestadora teniendo en cuenta el puntaje de eficiencia comparativa que se calcula con la metodología DEA.

El cargo por unidad de consumo estará determinado por el costo medio operacional, costo medio de inversión de largo plazo y el costo medio generado por tasas ambientales. Por su lado, en el costo medio de operación y mantenimiento tiene dos componentes, el CMO particular de cada prestador y el CMO definido por la comparación entre prestadores.

En el primer componente se tiene en cuenta el costo eficiente de energía de bombeo y el costo de insumos químicos, así como el máximo de pérdidas permitido (30%) y los impuestos y tasas que van para el costo operacional. El segundo componente se tiene para el costo medio de comparación, el costo total eficiente de operación que presenta la metodología DEA.

Finalmente, el Costo Medio de Inversión prevé inversiones en reposición y rehabilitación con base en las inversiones que se priorizan, de acuerdo con el reglamento técnico del sector agua potable y saneamiento básico. También se tiene

³⁶ La porción corriente es el traslado del monto que se va a pagar efectivamente a sus pensionados el próximo año por concepto de cambio de mesada pensional del pasivo a largo plazo al de corto plazo.

en cuenta el valor técnico de los activos a la fecha y el valor presente del consumo proyectado.

Estos cambios metodológicos se presentaron en las audiencias regionales y recibieron diversas opiniones y sugerencias de los diferentes agentes pertenecientes al sector. Entre los que participaron en las observaciones se encuentra la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios - ANDESCO, Vocales de control, EAAB y ciudadanos particulares.

Por parte de ANDESCO, se hace referencia a la falta de revisión integral del marco regulatorio, para proponer una metodología que refleje de forma transparente los componentes del gasto, y por esto, no se cumplen algunos criterios que deben ser característicos del régimen tarifario. Los Vocales de Control por su parte se pronunciaron sobre la importancia de tener en cuenta los parámetros de eficiencia y la alta remuneración del patrimonio de los accionistas, ya que según su punto de vista, estos dos componentes son los que determinan las altas tarifas de acueducto y alcantarillado.

La necesidad de la revisión integral del marco regulatorio es importante para muchos agentes (ANDESCO, Cámara de Comercio de Bogotá), sin embargo en la propuesta de la CRA no se considera de esta forma y en vez de asumir todo el marco regulatorio del servicio, se centra únicamente en la fórmula tarifaria.

La comisión pudo confirmar, de acuerdo con los aportes de los ciudadanos, la urgencia de cambio del marco regulatorio. La finalidad de la participación ciudadana es percibir el ambiente en la fuente, quienes reciben y pagan el servicio, y en este sentido se confirmó el alto impacto de estas tarifas en la población, tanto que, al ser un bien insustituible, las personas tienen que reordenar las prioridades de sus ingresos y así dejar de lado bienes importantes para su desarrollo que son posibles de aplazar como la educación, la salud o la vivienda.

La EAAB ante el proceso de reducción de tarifas y costos, propuso a la CRA una alternativa de cambio de metodología tarifaria, expuso la posibilidad de eliminar el cargo fijo (los costos fijos no se refieran al número de usuarios, sino que sean parte del agua producida en metros cúbicos) y otros escenarios, entre ellos, la disminución del índice de agua no contabilizada (IAN); estos escenarios pueden reducir la tarifa y no afectan la sostenibilidad financiera de la empresa ni pone en riesgo la expansión en términos de calidad y de cobertura.

Estas propuestas y opiniones se estudiaron con el fin de dar una posición definitiva por parte de la Comisión y reglamentar el nuevo marco regulatorio. Este nuevo marco, expedido en mayo del 2004, según Resolución CRA No. 287, en definitiva excluye los pasivos pensionales, los costos administrativos no autorizados por la Comisión y los costos por inversión en infraestructura ociosa, así como también un

nuevo mecanismo de prepago, tasas ambientales explícitas y el parámetro de eficiencia teniendo en cuenta la comparación entre empresas.

2.1.8 Propuesta desde lo fiscal

La Contraloría Distrital con el fin de contribuir al objetivo de la política pública de reducir las tarifas, menciona aspectos básicos desde la perspectiva fiscal.

El Estado, como garante máximo de los intereses ciudadanos, está obligado, a realizar una serie de actividades económicas a favor de estos y necesita disponer de recursos para hacer frente a los gastos que exigen tales necesidades. Los medios de financiación que utiliza varían de acuerdo con los parámetros que se suelen manejar para hacer un uso racional de los recursos financieros, desde la perspectiva y con las peculiaridades que le confiere la personalidad de quien presta el servicio, el Estado y los sujetos que los disfrutan, los ciudadanos.

Si el servicio favorece muy especialmente a unos ciudadanos cuya localización es fácil de determinar, parece oportuno que sean ellos quienes soporten la carga directa del pago de tales servicios. Si tales beneficios se difunden, aunque de una manera menos clara a otros, el costo deberá repartirse proporcionalmente a los beneficios que recibe cada ciudadano, quedando la parte incontrolable a expensas de la financiación por parte del Estado.

Por último si, los beneficios son difíciles de personalizar, parece lógico que se reparta el costo de su financiación con criterio totalmente distinto de los basados en el beneficio individual. Se puede advertir que el Estado debe desarrollar funciones variadas y de distinta naturaleza, por lo que la financiación de esa clase de actividades exige algún tipo de clasificación.

Se clasifican los ingresos del Estado en ordinarios y extraordinarios. En los ordinarios, los ingresos pueden ser no derivados de impuestos, en estos están los precios privados, los cuasiprivados, los políticos, las contribuciones especiales y los precios públicos, en donde se considera, se debe incluir las tarifas de acueducto y alcantarillado.

Actividades como la desmarginalización de barrios, corredores ambientales y construcción de alcantarillado pluviales se deberían financiar a través de los impuestos, que es la forma normal de financiar los bienes públicos, cuando ofrecen unos beneficios que son indivisibles, a los cuales se les debe aplicar los principios de justicia; de economía y de eficacia en la recaudación³⁷.

En Bogotá el paso al estadio de consolidación de la ciudad, ha sido un proceso lento,

³⁷ Neumark. Principios de imposición.

costoso, que ha requerido grandes esfuerzos económicos y políticos de las comunidades organizadas para obtener del Distrito los recursos e inversiones necesarios para contar con una calidad de vida urbana. Por el otro lado, ha sido el Distrito el que mediante programas con diversos enfoques y grados de éxito ha tratado de suplir las necesidades mínimas de barrios en estado de precariedad, como el programa de Desmarginalización de barrios.

Es necesario ampliar la intervención estatal en las zonas periféricas de la ciudad, partiendo en primer lugar del reconocimiento de las deficiencias del mercado para garantizar el acceso a una vivienda digna y al suelo urbano (donde juegan un papel importante los servicios públicos y en especial el de agua y alcantarillado).

Cabe entonces reconocer la vulnerabilidad de la población en el acceso al hábitat, el cual ha sido uno de los aportes del Plan de Desarrollo de Bogotá “Por la Bogotá que Queremos”, al plantear el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios dentro de la prioridad de justicia social. De alguna manera, las propuestas e iniciativas del Distrito en este sentido, se dirigen y orientan a la reducción de las condiciones de vulnerabilidad que hacen que la población de estas áreas encuentre dificultades para hacer efectivos sus derechos fundamentales como la vivienda digna, el medio ambiente sano, los servicios públicos y la accesibilidad, entre otros.

Gran parte de la problemática de la EAAB, consiste en realizar inversiones que son parte de proyectos hechos por el Distrito, que no corresponden estrictamente al suministro domiciliario de acueducto y alcantarillado y que son competencia de este. Estas inversiones se incluyen en el cargo por consumo de la tarifa y son en parte causa del alto costo tarifario en Bogotá.

La EAAB, en el 2003 realizó inversiones en cobertura de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial, en transformación empresarial y también en recuperación ambiental. Dentro de estas inversiones, hay incluidas unas que no necesariamente deben ser asumidas por la empresa debido a su naturaleza.

Entre estas están, la reubicación de viviendas y de personas (legalización de asentamientos) que requieren construcción de redes. En este caso la responsabilidad del control sobre la distribución y uso del suelo es de Planeación Distrital, Metrovivienda, Caja de Vivienda Popular y el Concejo de Bogotá. La financiación por cuenta del Concejo y la Secretaría de Hacienda y no de la empresa. Estas inversiones están en el programa Mejoremos el barrio y la casa del citado Plan de Desarrollo 2001-2004 por valor de \$183.737 millones de pesos.

Por otro lado está la construcción y mantenimiento de los alcantarillados pluviales, que hacen parte de la dotación urbana, la cual se debe financiar vía impuestos y no vía tarifas de acueducto.

Dentro de los esfuerzos en materia ambiental, se encuentran la recuperación y rehabilitación de humedales, construcción de corredor ambiental y alamedas, estas son inversiones que se deben hacer, pero que no son responsabilidad de la empresa sino de otras instituciones y por ende no se deben financiar vía tarifas. Las inversiones en el componente ambiental ascienden a la suma de \$113.155 millones de pesos durante los tres años del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”.

De la situación descrita, se infiere que el cobro de tarifas debe hacerse sobre la base del costo real de la prestación del servicio y no adicionando otras inversiones no relacionadas con el mismo.

Finalmente, si se obtiene beneficios por eficiencia económica y además se logra mayor transparencia en el componente tarifario, excluyendo el monto de estas inversiones, se puede alcanzar una reducción de las tarifas y un direccionamiento práctico conforme a la ley, lo que podría aliviar en gran parte la problemática tarifaria.

2.2 EL EMPLEO EN BOGOTÁ Y SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD DE VIDA

El empleo se constituye hoy en una de las variables mayormente influenciadas por las decisiones económicas y a su vez los índices de empleo son un claro reflejo del desempeño de una economía.

En el país, el mercado laboral ha sido objeto de cambios drásticos en la última década, los cuales han incidido en la Ciudad y sus habitantes.

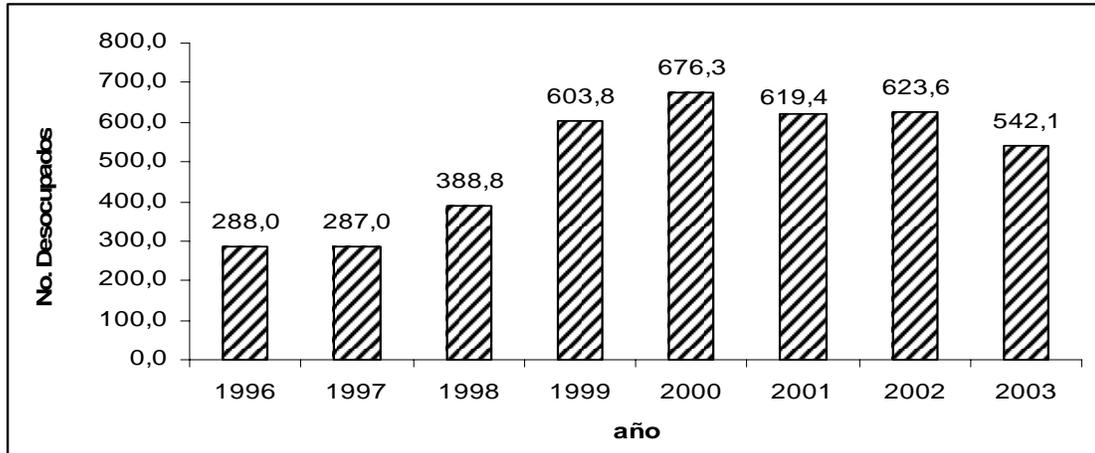
Temas como las circunstancias, factores y decisiones económicas que han afectado el empleo en la ciudad, su influencia en la calidad de vida de los ciudadanos, el mercado laboral entre 1995 y 2003, la dinámica del empleo y su efecto en el ingreso, el poder adquisitivo y la calidad de vida de los ciudadanos entre otros, son objeto de evaluación en este informe.

2.2.1 Descripción del mercado laboral bogotano

2.2.1.1 Indicadores del mercado laboral período 1995- 2003

Desde mediados de la década de los noventa, el mercado laboral bogotano ha registrado cambios drásticos, al iniciarse un proceso de crecimiento de la fuerza laboral y reducciones en la tasa de ocupación, lo que ha ocasionado una fuerte tendencia alcista en el desempleo, generándose a finales de la década las más altas tasas de la historia. Dicha tendencia ascendente sólo empieza a revertirse levemente desde el año 2001.

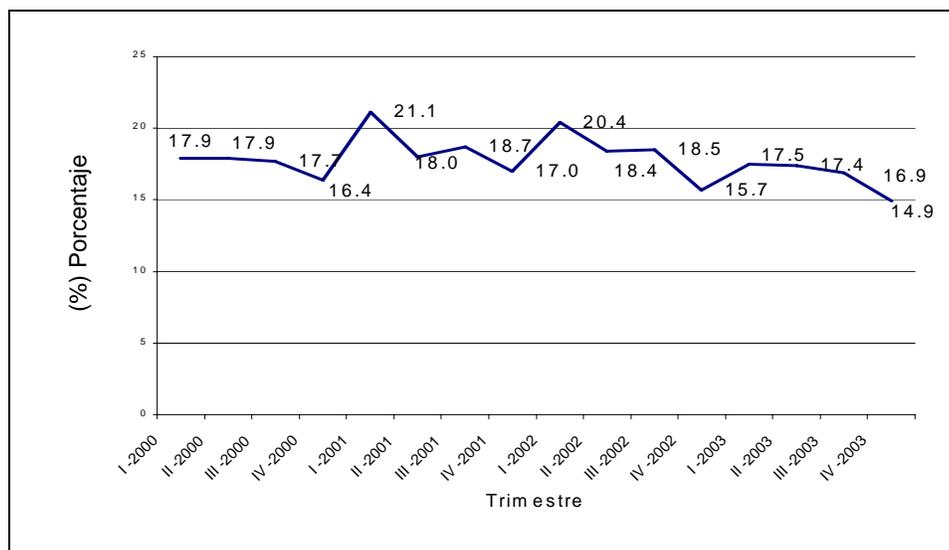
Gráfica No. 3
Comportamiento del Desempleo en Bogotá 1996-2003
Cifras en miles de personas



Fuente: DANE- Cálculos Contraloría de Bogotá

La tasa de desempleo aumentó continuamente a partir de 1994, año en el que se ubicó en 4.9%, en diciembre de 2000 ascendió a 19.9% y en el primer trimestre del 2001 llegó a 21.1%; a partir de ese momento se observa una tendencia decreciente, registrándose para el primer trimestre de 2002 una tasa de 20.4% y para el primer trimestre de 2003 un nivel de 17.4%, descendiendo a un 14.9% para diciembre de ese mismo año, como se observa en la gráfica No. 4.

Gráfica No. 4
Tasas de Desempleo en Bogotá D.C. Histórico 2000-2003



Fuente: DANE

La tasa de desempleo en Bogotá ha sido mayor -desde 1996- que la de la Nación, llegando a ubicarse 3,6 puntos por encima, en los años 2000 y 2001 y 2.7 puntos en el 2002, lo que demuestra que tanto las fases de recuperación como de crisis de los ciclos económicos tienen mayor repercusión en Bogotá que en el resto del país.

Lo anterior puede explicarse, en buena parte, por la gran participación de la industria y el sector financiero bogotano en el valor agregado nacional. Igualmente, cabe resaltar que, en promedio, el 16% del empleo nacional generado entre 1996 y el 2003 se concentró en Bogotá.

Sin duda, el principal factor que ha desencadenado el incremento en la tasa de desempleo, ha sido la crisis económica. El PIB nacional, creció hasta 1994 a tasas anuales superiores al 5%, a partir de 1996 su crecimiento se desaceleró alcanzando tasas del 4.5% en 1999, situación que en Bogotá fue más aguda ya que en ese año el PIB de la ciudad cayó más del 6%.

En el año 2000, la Tasa Global de Participación (TGP) en Bogotá mantuvo la tendencia creciente que traía desde comienzos de 1997. En el 2001, a pesar de la reducción que presentó la tasa de desempleo en el segundo y tercer trimestre, la tendencia de la TGP no cambió, al ubicarse en diciembre de dicho año en 67%, tendencia que continuó en el 2003 al ubicarse en 67.7%, el máximo nivel alcanzado en la capital del país.

La TGP por género muestra que la participación de los hombres pasó de 71,6% a 72,0% en el período en referencia, mientras que las mujeres incrementaron su participación de 53,6% a 59,8% en el mismo lapso.

A diciembre de 2003, la capital contó con 5'371.000 personas en edad para trabajar (PET), de las cuales el 67.7% participaban activamente en el mercado laboral y el restante 33.3% era población inactiva (estudiantes, pensionados, amas de casa, etc.). En donde la fuerza laboral de la ciudad -3,334 millones de PEA- estaba conformada en un 86.1% (2,9 millones) por población ocupada y el restante 14.9% (542 mil) por desempleados (Ver cuadro 14).

Cuadro No. 14
Estadísticas laborales de Bogotá 1996-2003
Cifras en miles de personas

AÑO	POBLACIÓN	PET	PEA	OCUPADOS	DESOCUPADOS
1996	5,829.3	4,545.2	2,787.8	2,499.8	288.0
1997	5,973.5	4,716.8	2,903.1	2,616.1	287.0
1998	6,130.5	4,795.7	2,926.2	2,537.5	388.8
1999	6,294.1	4,891.2	3,131.4	2,527.5	603.8
2000	6,450.2	5,060.4	3,330.0	2,653.8	676.3
2001	6,557.5	5,054.8	3,311.0	2,691.5	619.4
2002	6,698.2	5,182.1	3,422.7	2,799.1	623.6
2003	6,911.4	5,371.5	3,633.8	3,091.7	542.1

Fuente: DANE- Encuesta Nacional de Hogares

El fuerte crecimiento del desempleo en Bogotá hasta el 2001 se debe a que el empleo no creció a la misma tasa que la población económicamente activa (PEA). Entre 1993 y 2000, la PEA aumentó en más de 760 mil personas, en tanto que se crearon cerca de 260 mil empleos, 34 mil por año. Según la información de la Encuesta Continua de Hogares, entre el primer trimestre del 2000 y el mismo período del 2001 se crearon en la ciudad 92 mil empleos, los cuales no fueron suficientes para emplear a las 163 mil personas que ingresaron a la fuerza laboral de la ciudad.

2.2.1.2 Comportamiento del Perfil Laboral Ocupacional y La Calidad del Empleo Durante el Período 2000-2003

Por rangos de edad, la mayor parte de la fuerza laboral bogotana (59%) tiene entre 20 y 39 años, le siguen la población de 40 a 49 años con una participación de 19% y la población entre 50 y 59 años que representa el 10%. Por grado de calificación, la fuerza laboral de Bogotá es la mejor calificada del país, con un constante aumento de la población con educación universitaria, la cual pasó de representar el 22% en 1993 al 31% en el 2000. Tanto en la Nación como en Bogotá el grupo poblacional más afectado por el desempleo son los jóvenes, especialmente los que buscan trabajo por primera vez. Sumado a ello, un porcentaje cada vez mayor de jóvenes está abandonando en forma temprana los estudios, lo que reduce aún más las posibilidades de encontrar empleo.

La tasa de desempleo es más alta entre las mujeres que entre los hombres; así como para menor nivel educativo alcanzado. La tasa de desempleo en Bogotá fue de 19,9% para las mujeres y de 16,9% para los hombres en el 2002.

La desaceleración económica produjo no solo un aumento en el desempleo, sino también la proliferación del subempleo y la informalidad. Del aumento en la ocupación de 328 mil personas entre 2000 y 2003 aproximadamente 285 mil correspondieron a subempleados³⁸. El subempleo creció en 33% entre el 2000 y 2003, siendo los grupos de mayor edad en los que se presenta este fenómeno con considerable intensidad; en personas mayores de 55 años, a junio de 2002 se registraron 67 mil personas subempleadas, 86,1% más que en el mismo trimestre de 2000; en el grupo de 25 y 55 años la variación fue de 36,1%.

Por su parte la tasa de informalidad se ubicó en el 57% para el año 2000; mientras que en el 2001 y 2002 descendió levemente, alcanzando el 55%.

³⁸ Empleados con empleos inadecuados por ingresos y/o insuficiencia de horas

2.2.1.3 *El empleo generado por el Distrito*

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda del Distrito, en la ciudad el 50.9% del empleo es generado por el sector privado, el 29.6% corresponde a trabajadores independientes, 4.6% al empleo doméstico, 2.2% a empleo familiar y el 7% a empleadores.

Estas cifras representan el 94% de la población de la ciudad, quedando tan sólo un margen de 6% para el empleo público, de esta proporción la mayor parte son empleos de carácter nacional y departamental, mientras que el generado por el Distrito es el 27.3%.

2.2.1.4 *La Terciarización de la Economía Bogotana*

El proceso de modernización y de reestructuración productiva en el país, fruto de la globalización, ha tenido un impacto diferenciado en la población económicamente activa. La liberalización comercial no ha representado suficientes oportunidades de ingreso ni empleo para el grupo de población de mano de obra poco calificada, ya que el dinamismo económico se ha ubicado precisamente en sectores y subsectores que se caracterizan por ser relativamente intensivos en capital y no en mano de obra y el mejoramiento de la competitividad en muchos casos, ha sido a costa del empleo.

Bogotá ha mostrado en los últimos veinte años un fortalecimiento del sector de servicios, un crecimiento relativo del sector manufacturero y una escasa participación del sector agropecuario, lo que corresponde claramente al perfil de una economía urbana. En el período 1980-2000, cuatro de nueve sectores principales de la economía bogotana han incrementado su participación en el PIB distrital, en donde el sector de servicios concentra el 55% del PIB y la industria alrededor del 18%.

No obstante, la recesión económica de finales de los noventa, Bogotá se consolidó como capital industrial y financiera, al participar aproximadamente con el 25% del PIB nacional industrial y más del 50% del PIB financiero³⁹.

Una gran limitante del aparato industrial bogotano radica en que su productividad ha mejorado en los últimos años debido a la disminución de sus costos laborales, lo que ha reflejado un menor nivel de empleo unido a bajos niveles de inversión.

De esta manera el costo laboral unitario (remuneración valor agregado por trabajador), ha disminuido en más del 50% en la última década, razón por la cual sería muy difícil mejorar el comportamiento del sector industrial si no es por la vía de la mayor inversión y la innovación tecnológica.

³⁹ Informe Estadísticas DANE –2003.

Así entonces, la importancia del factor capital ante la baja inversión realizada en el periodo, podría deberse fundamentalmente a la caída del empleo industrial desde mediados de los noventa y el surgimiento de una sociedad de servicios en la capital. Tal como señala la Secretaría de Hacienda Distrital, “mientras el empleo industrial creció en promedio 0.9% en los ochenta, sólo lo hizo en -0.9% en la década del noventa”⁴⁰

De otra parte, el crecimiento del producto bogotano ha estado basado más en la disminución de costos, que en mejoras en la productividad total de los factores y la innovación tecnológica de los procesos productivos. La sostenibilidad de una estructura económica de este tipo es incierta en un mundo en competencia abierta si no se logra mejorar la productividad y competitividad sistémica y se avanza sustancialmente en el cambio tecnológico y en la inversión.

2.2.2 Dinámica del empleo y su efecto en el ingreso, el poder adquisitivo y la calidad de vida de los bogotanos

Analistas de la problemática social sostienen que el impacto del crecimiento económico tiene probabilidades de reducir la pobreza si el desarrollo es equitativo y sustentable, esto es si se favorece la inclusión, el empoderamiento de los pobres y la seguridad integral de las personas.

Para favorecer la inclusión social es necesario trabajar en la eliminación de barreras institucionales y en el otorgamiento de facilidades de acceso a diversos grupos humanos a las oportunidades de desarrollo.

Las modificaciones que ha sufrido el mercado laboral en Bogotá como consecuencia de la intempestiva apertura económica de los años noventa como primer paso para crear condiciones características de la globalización económica, sin duda han provocado un serio deterioro en las condiciones de vida de un amplio sector de la población, acentuando la exclusión social y profundizando la pobreza.

Lo anterior, es mucho más dramático en un escenario de constante innovación tecnológica foránea y de nuevas formas de organización del trabajo, que han provocado el desempleo de una gran cantidad de mano de obra no calificada, que se suma a los desempleados existentes, que no cuentan con una educación formal aceptable.

En esta situación estos grupos de desempleados recurren a acciones particulares que tienen como objetivo fundamental, satisfacer sus necesidades básicas para seguir viviendo.

⁴⁰ Secretaría de Hacienda Distrital - Dirección de Estudios Económicos.

En condiciones de desempleo, son las mujeres jóvenes el segmento de población más vulnerable, ya que están ingresando masivamente al mercado laboral, no sólo por efecto de su mayor nivel educativo, sino para contrarrestar el aumento del desempleo de otros miembros del hogar, situación similar ocurre con los jóvenes en edad escolar.

Dentro de las estrategias económicas de supervivencia se encuentra la informalidad e incluso la mendicidad y el robo, así pues el trabajo informal se constituye en un medio de subsistencia ya que su nivel de inversión es mínimo y las condiciones son de ilegalidad en asuntos de protección social, lo cual directamente afecta incluso a los productores industriales que actúan de manera legal.

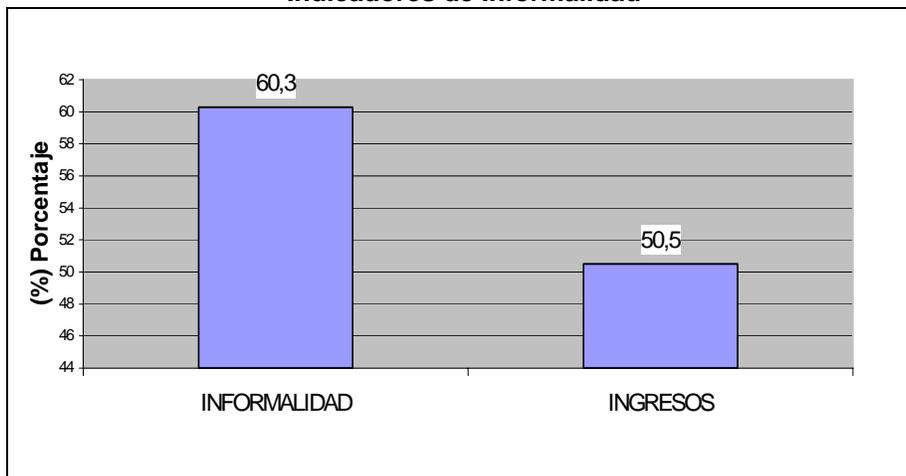
Los productores y comercializadores informales son violadores de normas reglamentarias y tributarias debido a que en su condición de marginalidad económica tratan de evadir el pago de impuestos, a pagar menos del salario mínimo legal vigente a sus operarios y a no pagar los costos de la seguridad social, ni siquiera para ellos mismos; de tal manera, las actividades económicas informales son de subsistencia y no para salir de la pobreza, son trabajos que simplemente sirven para seguir viviendo, sin ningún proceso de acumulación.

El término informal hace referencia a lo subterráneo, lo no registrado, lo no protegido, lo no estructurado y se basa en el excedente de mano de obra que se ocupa en actividades paralelas a la economía oficial, que son casi imposibles de regular por el Estado.

Durante los últimos años no solamente se ha presentado un aumento sin precedentes de la tasa de desempleo, sino que ha habido un deterioro significativo de la calidad del empleo, alcanzando la informalidad tasas hasta del 60,3% de la población ocupada, con la circunstancia agravante que los ingresos de los informales son el 50,5% de los ingresos de los ocupados en el sector formal de la economía.

El componente que tiene un mayor grado de precariedad es el de los trabajadores informales por cuenta propia, donde se ubican los millares de vendedores ambulantes que pululan en la ciudad y que aumenta considerablemente en épocas de crisis, épocas en que se recurre a la venta de activos como vehículos, muebles, electrodomésticos y enseres para destinar a la compra de alimentos, vestido, transporte, así como el pago de obligaciones financieras y de servicios públicos.

Gráfica No. 5
Indicadores de Informalidad



Fuente. Secretaria de Hacienda Distrital. 2003

2.2.2.1 Calidad de vida y oportunidades de vida.

La medición de la calidad de vida no puede ser meramente económica ya que participan elementos más subjetivos, como puede ser la cantidad de tiempo disponible para recreación y ocio y la posibilidad de desarrollar actividades sociales altruistas y por tanto no remuneradas sin el costo de afectar considerablemente sus niveles de ingresos económicos.

De acuerdo con las Naciones Unidas, los componentes que en su mayor o menor posesión y control por parte del individuo y que integran el concepto de nivel de vida son: el adecuado consumo de alimentos, el uso de habitación digna para residencia, los mínimos servicios de salud recibidos y su calidad, el número de años de educación recibidos, el tiempo y utilización de descanso disponible, la seguridad ofrecida y el medio ambiente disfrutado.

Por su parte, el término oportunidades de vida se refiere a la distribución de oportunidades dentro de un sistema social que afecta la salud, la supervivencia y la felicidad de las personas; es decir las oportunidades de vida se relacionan con las posibilidades reales que tienen los miembros de un grupo humano de lograr sus objetivos personales y profesionales basándose en su propio esfuerzo.

Las oportunidades de vida están relacionadas directamente con el nivel de desigualdad social en las relaciones y no obedece a que los individuos sean por naturaleza diferentes. Por tanto una sociedad será igualitaria cuando sus miembros dispongan de medios similares y se encuentren en situaciones parecidas para poder concretar su propio proyecto de vida.

Así en las condiciones reales, el pobre por el hecho de no tener un poder adquisitivo que le permita acceder a ciertos bienes necesarios para su subsistencia, tiene menores posibilidades que el no pobre en variables como las expectativas de vida, nutrición, educación, vivienda, entorno ambiental y cuidado de la salud.

2.2.2.2 *Duración en condición de desempleo.*

Las cifras de duración promedio en situación de desempleo para los ocupados fue de ocho semanas, mientras para los desocupados fue de trece y medio meses. Según investigaciones de campo⁴¹, el modelo de duración en el empleo es consistente con el modelo de duración en el desempleo, lo cual indica que si bien existen mayores probabilidades para ciertos grupos de salir del desempleo, también duran menos empleados.

2.2.2.3 *Crecimiento económico y desigualdad*

En la Ciudad, las cifras de crecimiento no vienen acompañadas de mejoras sustanciales en la calidad de vida de un gran porcentaje de los ciudadanos; el crecimiento no está siendo equitativamente distribuido.

Observando las cifras del DANE sobre el consumo de los hogares se encuentra que en el primer trimestre de 2003, el consumo de alimentos decayó en 7%, mientras los gastos de vestuario lo hicieron en un 4%, sectores que tienen mayor impacto en los sectores de la sociedad con menores ingresos, como efecto directo de la ampliación del IVA a los consumos básicos impulsada en la última reforma tributaria.

2.2.3 Las Políticas nacionales en el empleo distrital

En el ámbito nacional se han diseñado políticas encaminadas al ajuste fiscal y estabilización, apertura y régimen cambiario, de estímulos y coordinación para la actividad privada. La profundización de la reforma de la seguridad social, los cambios en el régimen de transferencias y las reformas del régimen laboral, constituyen instrumentos que tienen una incidencia directa en el empleo, tanto para generación como para su reactivación.

2.2.3.1 *El Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario"*

El gobierno nacional a través de la Red de Protección Social, desarrolla tres programas: *Empleo en Acción*, que es básicamente un programa de obras públicas para generar empleo a la mano de obra no calificada; *Familias en Acción* que otorga subsidios monetarios a las familias más pobres, condicionados a la asistencia escolar

⁴¹ Duración en desempleo. Hermes Fernando Martínez. Ministerio de Protección Social. Bogotá, Junio 2003

de los menores y a la atención en salud básica y *Jóvenes en Acción* que es un programa de capacitación para jóvenes pobres desempleados, con el fin de lograr al mismo tiempo su retención temporal fuera de la fuerza laboral y la mejora de su empleabilidad⁴².

Dentro de los objetivos fundamentales del Plan de Desarrollo, se incorpora el de "Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo", encaminado a reactivar la economía en el corto plazo, proponiendo el impulso a la construcción de vivienda aunque su efecto es básicamente sobre la demanda de mano de obra no calificada.

En materia de restablecimiento de la población desplazada se plantea apoyo a proyectos productivos, lo cual discrepa con la lógica, toda vez que la fragmentación del tejido social y la des-cohesión producto de este fenómeno, hace que el establecimiento de organizaciones sociales sea poco probable. Adicionalmente, el gobierno debe garantizar las condiciones de seguridad, para que la población desplazada pueda retornar a sus sitios de origen.

2.2.3.2 Reforma Laboral - Ley 789 de 2002

Esta reforma más que flexibilizar salarios y horario de trabajo, propuso numerosas medidas dirigidas a contraer "por una sola vez" los costos laborales, también dispuso intervenciones tendientes a favorecer el mantenimiento de los ingresos y la empleabilidad de la mano de obra, en especial de estratos bajos y con responsabilidades familiares, clasificadas como aparece en el cuadro No. 15.

⁴² Todos contra el Desempleo - de la Fundación "Ideas para la Paz, página 43

Cuadro No. 15
Reforma Laboral - Ley 789 de 2002

Reducción de costos (costos laborales y de ajuste del empleo)		Flexibilización del empleo	Flexibilización de los salarios	Flexibilización del horario de trabajo
1. Ampliación jornada diurna	6. Introducción regímenes especiales de aportes	4. Reducción indemnización por despido sin justa causa	7. Deslaboralización parcial del contrato de aprendizaje	2. Jornada laboral flexible
2. Jornada laboral flexible	7. Deslaboralización parcial del contrato de aprendizaje	5. Reducción indemnización moratoria por falta de pago	10. Abolición unidad de empresa (*)	
3. Reducción recargo trabajo dominical y festivo	8. Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas con un componente no reembolsable			
4. Reducción indemnización por despido sin justa causa	9. Subsidio temporal al empleo para la pequeña y mediana empresa			
5. Reducción indemnización moratoria por falta de pago	10. Abolición unidad de empresa (*)			

(*) Declarada inconstitucional.

Las principales incidencias de las disposiciones citadas radican en:

1. *Ampliación de la jornada de trabajo diurna (art. 25)*: se extiende en 4 horas diarias. Entendido ahora de 6 a.m. a 10 p.m..
2. *Jornada laboral flexible (art. 51)*: este se subdivide en:

Jornadas diarias flexibles: ahora el empleador y el trabajador pueden acordar días de trabajo de un mínimo de 4 horas continuas y un máximo de 10, hasta completar las 48 horas semanales, sin que ello de lugar a recargos por trabajo extra dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a 10 p.m.

Jornada de 36 horas semanales: con esta jornada el trabajador labora 6 horas diarias y recibe un salario correspondiente a 8. No tiene derecho a los recargos por dominicales, festivos y por jornada nocturna. Extendiéndose su aplicación a todas las empresas.

3. *Remuneración del trabajo en día de fiesta y domingo (art. 26)*: el trabajo en domingo y festivo se remunera con un recargo del 75% sobre el salario ordinario.

4. *Indemnización por despido sin justa causa (art. 28)*: la tabla de días de indemnización prevista en el caso de despido injusto sufrió una drástica reducción, como se muestra a continuación:

Cuadro No. 16
Tablas de Indemnización

Antes Ley 789	Después Ley 789 Salarios menores de 10 salarios mínimos	Después Ley 789 Salarios mayores de 10 salarios mínimos
- 45 días de salario para el primer año; más: - 15 días para cada año de antigüedad entre 2 y 4 - 20 días para cada año de antigüedad entre 5 y 9 - 40 días para cada año de antigüedad superior a 10	- 30 días de salarios para el primer año; más: - 20 días para cada año de antigüedad superior a 1	- 20 días de salario para el primer año; más: - 15 días para cada año de antigüedad superior a 1

5. *Indemnización por falta de pago (art. 29)*: Limita el cobro de la indemnización moratoria a los 2 años, contados desde la terminación del contrato. A partir del mes 25 el empleador deberá pagar sobre las sumas adeudadas un interés moratorio correspondiente a la tasa máxima de créditos de libre asignación.
6. *Regímenes especiales de aportes (art. 13 y 14)*:
- a. Para empresas que vinculen trabajadores que devenguen no más de tres salarios mínimos mensuales, adicionales a su planta de personal promedio de 2002, se prevé la exención del pago de los aportes a Cajas de Compensación Familiar, SENA e ICBF, los cuales corresponden al 9% sobre el valor de la nómina.
 - b. Se exonera del pago de los aportes del 9%, hasta un tope del 10% del valor de la nómina, la empresa que vincula estudiantes entre 17 y 24 años que laboren en jornadas semanales de hasta 24 horas. Empleados y empleadores deberán efectuar sus aportes a la seguridad social sobre la base de un salario mínimo, aun si, por ser la contratación de tiempo parcial, acuerdan una remuneración mensual inferior.
7. *Deslaboralización parcial del contrato de aprendizaje (art. 30 a 41)*: Bajo este título van numerosas disposiciones relacionadas con el aprendizaje, no exclusivamente limitadas a la definición de su carácter laboral.
8. *Crédito para micro, pequeñas y medianas empresas (art. 7)*: con cargo al 35% de los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (aproximadamente 26-28 millones de pesos en 2003). Las Cajas de Compensación Familiar deberán proporcionar crédito a las micro, pequeñas y

medianas empresas que vinculen personal adicional a su nómina. Estos trabajadores deberán cumplir requisitos previos para el otorgamiento del crédito.

9. *Subsidio temporal al empleo (art. 2)*: en períodos de crisis el Gobierno ofrecerá subsidios a las pequeñas y medianas empresas que generen empleos por un monto de \$140.000 mensuales por cada trabajador adicional en la nómina durante un período de seis meses. Dirigidos a desempleados cabezas de hogar, preferentemente residentes en zonas rurales con problema de desplazamiento y conflicto campesino, y no podrán dar derecho a un salario superior al mínimo legal vigente.
10. *Unidad de empresa (art. 48)*: existe cuando todas (principal y sus filiales), cumplen actividades similares, conexas o complementarias. En este caso los (mayores) salarios y prestaciones extralegales que rigen en la principal, se aplican también a los trabajadores de las filiales, cuando así lo estipule la respectiva convención colectiva o cuando la filial esté localizada en una zona de condiciones económicas similares a las de la principal a juicio del Ministerio o Juez del Trabajo.

En cuanto al sistema de protección frente al desempleo, la Ley 789 contempla:

- *Subsidio temporal al desempleo (art. 8)*: prevé la constitución de un Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo, administrado por el Ministerio de Protección Social.
- *Subsidio en especie por seis meses para jefes de hogar desempleados (art. 10 y 11)*: ya en marcha se encuentra el subsidio al desempleo administrado con fondos de las Cajas de Compensación, dirigido a los jefes de hogar desempleados que estuvieron vinculados a una Caja de Compensación por un período mínimo de 12 meses en los últimos tres años.

De acuerdo a las proyecciones del Gobierno la mencionada ley debía producir poco menos de 127.000 empleos⁴³ adicionales durante su primer año de vigencia, los cuales representan una contribución seguramente positiva, pero marginal, al crecimiento experimentado recientemente por el empleo en Colombia.

De esta forma, y a pesar del satisfactorio comportamiento de la economía colombiana en el 2003, queda todavía por explicar a qué se debe buena parte de la aceleración en el ritmo de generación de nuevos empleos que las encuestas de hogares registran a partir del segundo trimestre del año.

⁴³ De este cálculo se excluyen los empleos atribuibles al subsidio temporal al empleo, que todavía no ha entrado en operación, y los 13.000 empleos que se esperaban generar con los regímenes especiales de aportes.

No obstante lo anterior, de acuerdo con los análisis efectuados en el Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, se evidenció que los resultados fruto de la Reforma Laboral han sido mínimos. Ningún programa ha cumplido adecuadamente con las metas programadas para el 2003. En el caso específico del subsidio al empleo, tiene disponibles \$33.000 millones correspondientes a un préstamo internacional, de \$50.000 millones previstos, con el objeto de generar 100.000 empleos, quedando la incertidumbre de qué va a pasar con el excedente⁴⁴.

El dilema no es solo lo financiero, dado que con este presupuesto no se pueden generar 100.000 empleos adicionales, lo que interesa en estos casos, no es la generación de empleo de por sí, sino la creación de puestos de trabajo adicionales a los que en todo caso, las empresas necesitan para su normal funcionamiento. “Y bajo este perfil los programas de subsidio al empleo no se pueden considerar como grandes generadores de empleos”⁴⁵.

Así mismo, la flexibilización del Régimen Laboral favorece al empresario, pero no así al trabajador, al presentar disminución en sus ingresos y las condiciones de los mismos, no se respetan los derechos adquiridos de las organizaciones sindicales.

Las soluciones que se han venido diseñando en los últimos años, se han encaminado a estimular el capital para que aumente la producción e incida en la generación de empleo. Para el efecto, se han diseñado instrumentos como bajar las remuneraciones del sector público, con la adopción de la Reforma Laboral, para reducir las compensaciones a las horas extras y los dominicales, disminuir los días para el pago de indemnizaciones y ampliado los gravámenes indirectos. Lo anterior repercutido en la disminución en aproximadamente un 20% de los ingresos por hogar. Hecho que se ve reflejado en la encuesta de calidad de vida, al tomar el período 1997-2003 la pobreza en Colombia, medida en línea de pobreza paso de 55% a 66⁴⁶.

2.2.4 Migraciones y desempleo en Bogotá

En Colombia, producto del desarrollo desigual de las regiones en el ámbito urbano como rural y de la grave situación de violencia, los efectos de los movimientos migratorios y de desplazamiento han hecho que muchos colombianos partan hacia lugares que presentan ventajas sociales, económicas, culturales y de seguridad, para él y sus familias.

⁴⁴ El Tiempo, 30 de mayo de 2004 "Empleos ... con los pies en la tierra".

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ Encuesta Nacional de Calidad de Vida – DANE 2003

La migración es un fenómeno que se atribuye principalmente al éxodo interno, puesto que las corrientes migratorias externas son poco representativas, tan sólo representan el 0.32% de la población total tanto en las Encuesta Continua de Hogares (E.C.H) como en el censo de 1993.

Para el primer trimestre de 2003, la E.C.H. estimó una población de 42.8 millones de personas en el país y la información sobre los inmigrantes interdepartamentales de toda la vida (se trata de población que deja su localidad, municipio, departamento o región de nacimiento para establecerse en otro lugar) reveló que 8.5 millones dejaron en algún momento de su vida, el departamento, donde nacieron para establecerse en otro de la misma o de diferente región.⁴⁷

Respecto al lugar de llegada se ha establecido que el mayor número de migrantes internos han tenido como destino la capital. Siendo Bogotá en la última década, el lugar en donde muchos habitantes de distintas regiones del país, esperan encontrar mayores y mejores oportunidades de empleo, de niveles de ingresos, posibilidades de acceso a los servicios públicos, educación, salud y seguridad.

Los análisis socio - demográficos determinaron que durante el período de 1995–1999 el número de inmigrantes para Bogotá fue de 523.138 personas. Se estableció igualmente, que la población no migrante constituye el 59.7% de los habitantes; los migrantes recientes (personas que llegaron a la ciudad durante los últimos cinco años) el 7.9% y los no recientes el 32.1%, es decir los que llegaron hace más de cinco años. Así mismo, por género la población migrante reciente estaba constituida por 42.1% hombres y 57.9% mujeres.

El rango de edad que predominó durante ese periodo dentro de la población migrante reciente, se encontraba dentro de los 20 y 29 años con el 36.5%, seguido por el rango entre 30 y 39 años, que representaba el 19.3% y en tercer lugar estaba la población entre 15 y 19 años con el 13%. El 44% de esta población había cursado secundaria, el 29% la primaria y el 21% tiene educación superior. Las anteriores cifras permitan concluir que la mayor parte de la población migrante reciente en Bogotá, se concentró dentro de la población joven es decir entre los 15 y 39 años y además el 65% poseían educación secundaria y superior.

De lo anterior puede inferirse que, siendo Bogotá, la ciudad que concentra el mayor número de universidades y programas de educación superior con respecto al resto del país y dada la concentración de actividades económicas, políticas y culturales, jalona las migraciones por la búsqueda de soluciones y satisfacciones de necesidades que muchas veces no se encuentran en la región de origen.

⁴⁷ Evidencia reciente del comportamiento de la migración interna en Colombia a partir de la Encuesta Continua de Hogares. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El gobierno nacional a través de la Red de Solidaridad Social, es el encargado de ejercer la coordinación del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia. Esta Red cuenta con dos sistemas: El registro Unico de la Población Desplazada, cuyo principal componente es el Sistema Unico de Registro –SUR- y el Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas –SEFC-.

En Bogotá se cuenta con la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID), la cual recoge la información sobre la población que en su condición de desplazado solicita ayuda a la administración distrital y la reporta a la Red de Solidaridad con el objeto de llevar oficialmente un único registro.

Cuando se analizan las cifras reportadas sobre la población desplazada hacia Bogotá, dependiendo de la fuente y de la metodología para la recolección de la información, no es fácil identificar de manera exacta la cantidad de desplazados; no solo por la situación planteada anteriormente, sino porque la principal característica de la población que llega, lo hace de manera individual o conformada por familias completas, con precarios niveles de organización, representatividad e interlocución; en otros casos por seguridad, es decir, el temor a ser perseguida o identificada por los actores armados, por desconfianza o por desconocimiento del procedimiento para acceder a los beneficios del Estado.

Cuadro No. 17
Población Desplazada en Bogotá. - 1995-2003

Años	Red de Solidaridad	CODHES
1994	24	Sin información
1995	10	26.455
1996	1.183	50.680
1997	4.197	78.850
1998	3.901	54.570
1999	2.319	33.143
2000	4.663	42.970
2001	13.916	53.520
2002	25.863	51.737
2003	17.791	*47.500

Fuente: Codhes. Estimativos observatorio de desplazamiento interno.
Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. S.U.R.
*Cifras a Septiembre

Según los datos suministrados por la UAID, se estableció que la gran mayoría de familias desplazadas son de origen campesino. En cuanto a la composición de la población por sexo, se señala una proporción similar de hombres y mujeres, sin embargo, el 44.9% de las familias tienen jefatura de hogar femenino, lo que las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, si se tiene en cuenta que además de velar por la protección de sus miembros debe hacerse cargo de su sostenimiento económico.

En el periodo 1999-2003, el 51.7% de la población desplazada que llegó a Bogotá era menor de edad; el 32.5% se encontraba dentro del rango de 18 y 39 años, el 11.4% estaban dentro de los 40 y 59 años y tan solo el 4.4% era mayor de 59 años. Además se caracterizaban por tener escaso nivel de formación académica, el 13.1% eran analfabetas, el 26.5% no terminaron la primaria, el 10.8% tenía educación media y tan solo el 2.7% eran universitarios.

La principal actividad de los jefes de hogar antes de ser desplazados estaba relacionada con el sector agropecuario en un 20.9%, el 6.3% estaba dedicado al hogar, el 5.2% a oficios varios, el 12.2% a la construcción, comercio, conducción y confecciones y el 17.2% a otras actividades. Cabe destacar que el 17.5% no ejercía ningún oficio.

Dada su situación, de no saber ningún arte u oficio que les permita su vinculación laboral fácilmente; los que han tenido la oportunidad de trabajar lo han hecho a través del programa *Misión Bogotá* como guías cívicos; otros en la construcción en trabajos independientes, es decir de manera informal. No obstante, durante los dos últimos años, la situación de la población desplazada se ha venido agravando, toda vez que el 86% de ellos se encontraban desempleados⁴⁸.

En síntesis, el fenómeno demográfico de la migración y el desplazamiento hacia Bogotá se ha traducido en un aumento de fuerza laboral que no es igualada por la oferta de empleo y que trae como consecuencia mayores tasas de desempleo.

2.2.5 Gestión y política de empleo en los tres últimos planes de desarrollo distrital

En las últimas administraciones del Distrito, en materia de empleo ha existido una clara desarticulación de las políticas planteadas con la realidad, lo cual impide focalizar las verdaderas causas del problema, para lograr una inserción rápida de las fuerzas de trabajo.

No obstante, el panorama poco alentador para la Ciudad en materia de empleo, sustentado en las cifras presentadas en los capítulos precedentes de este informe, las anteriores administraciones se centraron en desarrollar conceptos para promover el desarrollo de la ciudad, que no tenían que ver directamente con la generación de empleo. Los conceptos Cultura Ciudadana, Ciudad a Escala Humana y Productividad Urbana entre otros; promovieron la significación de la cultura de lo urbano – social, sin embargo, estos deseos de progreso, como pudiera pensarse no han sido del todo acertados en la generación de empleo.

48 UAID- RID- Cidras consolidadas sobre desplazados

Los modelos de desarrollo impulsados en la última década por las distintas administraciones, se han convertido en procesos selectivos y aislados de crecimiento económico para la ciudad, estimuladas por la necesidad de territorializar aspectos claves de la globalización; razón por la cual no se han podido generar espacios, estrategias ni políticas para articular las decisiones privadas con las públicas, para frenar el problema del desempleo.

Bogotá ha orientado sus fuerzas a consolidar un proceso de desarrollo urbano y en las tres últimas alcaldías -dos de Antanas Mockus y una de Enrique Peñalosa-, se formularon propuestas para llevar a Bogotá a enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone la nueva era⁴⁹; avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y viejos de la ciudad⁵⁰; objetivos en los que la ética de la coexistencia laboral fue reemplazada por la lógica de la cultura, la productividad, la competitividad, la movilidad.

Mockus y Peñalosa dedicaron sus esfuerzos a ejecutar una propuesta de ciudad atractiva, pero que no se lograron plantear políticas que promovieran un desarrollo sectorial concertado con todos los actores productivos, limitándose a ejecutar los recursos fiscales y a la generación de iniciativas que no conducían a liderar el desarrollo económico sino urbano.

A partir del crecimiento de Bogotá, se pensó en desmarginalizar, basados en que su desarrollo y el mejoramiento de los servicios públicos y de infraestructura volverían a Bogotá, “una ciudad competitiva”. Con lo cual conseguiría el bienestar de los ciudadanos, pero a costa de un elevado gasto público para lograr adecuar la infraestructura física de la ciudad con el consecuente abandono de lo social.

Bajo esta concepción, se desataron los nudos formados y Bogotá perdió ese liderazgo de ser el mercado laboral más dinámico del país. Así, los dos alcaldes no pudieron generar las condiciones favorables y frenar los escenarios de exclusión social, para dar paso a una economía bogotana en constante desaceleración. No se logró atraer la inversión necesaria para generar empleo, riqueza y un mejoramiento de la calidad de vida.

Se está, no cabe duda, frente a una concepción poco instrumental de las políticas planteadas a la fecha; por ejemplo en el último plan de desarrollo se dice: *“Finalmente, el Plan contempla programas cuyo objetivo principal no es la generación de empleo pero que implícitamente contribuirían a reducir las tasas de desempleo de la ciudad”*⁵¹. Un claro supuesto implícito que mejoraría el mercado laboral de la ciudad, pero la persistencia del desempleo sigue siendo preocupante, de acuerdo a las cifras ya señaladas.

⁴⁹ Plan de Desarrollo “ Por la Bogotá que Queremos” Objetivo del Plan . Acuerdo N° 6 de 1998

⁵⁰ Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir todos del mismo lado” Decreto N° 440 de 2001

⁵¹ Cita textual tomada del Plan de Desarrollo “ Bogotá para vivir todos del mismo lado” 2001 – 2004 de la página 32 en la exposición de motivos.

Lo que se observó fue una concepción de los programas eminentemente teórica, en los que no se ha podido identificar las soluciones reales que plantean las administraciones y se quedan en supuestos de lo que tenía que pasar y no pasó.

2.2.6 Perspectivas del empleo en Bogotá

Las cifras presentadas a lo largo de este capítulo, ofrecen una visión clara de la actual situación de empleo y desempleo en el País y en su capital, situación que está influida por diversos factores que superan la simple relación oferta y demanda de empleo y que por el contrario es el resultado de políticas, decisiones, fenómenos sociales, comportamientos externos e internos de la economía.

En este contexto, es importante un acercamiento a la perspectiva de empleo para Bogotá, en los próximos cuatro años período del nuevo plan de desarrollo 2004-2008 y las consecuencias de la reciente reforma laboral nacional.

Atendiendo a lo ya señalado, las causas del deterioro del mercado laboral, se clasifican en aquellas que tienen que ver con el comportamiento de la oferta y las que se relacionan con la demanda.

El problema de la oferta laboral está relacionado básicamente con el fuerte crecimiento de la Población Económicamente Activa – PEA – desde la década de los noventa, oferta determinada por factores de tipo demográficos, económicos, sociales y migratorios.

Algunos factores que han aumentado la oferta laboral en los últimos años son la migración rural y la incorporación de la mujer al mercado laboral; este último registra incremento sostenido en los últimos 20 años.

Dentro de los factores que afectan la baja demanda se identifican los de carácter microeconómico que tienen que ver fundamentalmente con los costos de contratación y los de carácter macroeconómico, relacionados con el dinamismo de la economía en su conjunto. Los altos costos laborales debido a los salarios reales, cargas parafiscales y costos de seguridad social se constituyen en obstáculos para la creación de empleo.

Asimismo, la fuerte desaceleración del crecimiento económico desde mediados de los noventa, está ligada a los bajos ritmos de creación de puestos de trabajo y al aumento del desempleo y la informalidad en la ciudad. Otro gran obstáculo es el ambiente para la inversión, ya que la generación de empleos productivos es principalmente el resultado de las decisiones de inversión, toda vez que las

condiciones de orden público es uno de los principales factores que impiden la inversión.⁵²

Como se precisa en este informe, la Ley 789/02 se fundamenta en un diagnóstico de la situación laboral estableciendo que el problema del desempleo colombiano se debe a los elevados salarios y costos laborales en el sector formal de la economía; elevados con relación al ciclo recesivo que está atravesando la economía nacional.

La solución adoptada no va a la raíz del problema y se limita a combatir los síntomas de la enfermedad, mas no erradica las causas de la misma. Por este motivo, la ley resultará efectiva en el corto plazo, pero no constituirá una solución definitiva para los problemas del mercado laboral colombiano.

En efecto, no hay duda que la razón principal de los altos costos laborales actuales radica en su inflexibilidad a la baja durante los períodos de crisis. Por lo cual, es conveniente introducir medidas orientadas a favorecer la flexibilidad del horario de trabajo y de los salarios reales. En cambio, la Ley 789 se concentra en reducir “de una sola vez” el costo unitario del trabajo y muy poco se esfuerza para flexibilizarlo.

Así que, cuando la economía vuelva a repuntar, es de esperar que los salarios empiecen a crecer en el intento de recuperar las pérdidas sufridas. Dado que la economía es cíclica, al no existir herramientas jurídicas que faciliten su flexibilidad a la baja, cuando las empresas se enfrenten otra vez a períodos de dificultades económicas, los salarios volverán a resultar excesivamente elevados. Y a raíz de ello, nuevamente, se dificultará el ajuste macroeconómico y la lucha al desempleo.

Un segundo punto a destacar de la reforma laboral es el excesivo optimismo en materia de sus logros ocupacionales. Igualmente, es muy poco realista el impacto debido a la disminución de la indemnización por despido sin justa causa. De hecho, es reconocido por la teoría económica y la evidencia empírica que reducir la protección al empleo durante períodos de crisis lleva a un empeoramiento de la situación ocupacional, al verificarse un aumento de la tasa de despidos con relación a la tasa de enganches.

Dado que el problema de desempleo involucra actores con diferentes intereses, soluciones reales y sostenibles en el largo plazo sólo son posibles a través de políticas concertadas. Sólo en la medida en que se sumen esfuerzos será posible alcanzar metas en la creación de empleo, la Ciudad requiere que el sector público y el sector privado reconozcan la necesidad de participar en la construcción de capital social y contribuyan a la creación de programas para el fomento y la formación de nuevos empresarios, con el fin de fortalecer la cultura empresarial en la población joven.

⁵² Opinión Empresarial de Fedesarrollo – agosto 2001

Una alternativa de acciones coordinadas contra el desempleo, es la posibilidad que el sector privado cofinancie muchos de los programas que desarrollan entidades distritales o la creación de programas mediante los cuales el sector empresarial contrate jóvenes recién graduados, de tal manera que estos tengan la posibilidad de ubicarse en el sector productivo, capacitarse laboralmente y adquirir experiencia que le permita continuar en el sector. Como ejemplo de este proceso de institucionalización empresarial a través de diferentes programas de atención a la población, figura el suscrito desde hace varios años entre la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Cámara de Comercio, el Sena y el Ministerio de Comercio exterior, entre otras entidades.

La Cámara de Comercio de Bogotá, se integró al proyecto *“Alianza Entre Todos”*, a través del cual se busca incrementar el nivel de exportaciones de confecciones y textiles de la ciudad y la región en un 440% y generar 6.000 nuevos empleos directos y 18.000 indirectos, mediante la promoción de cadenas productivas.

El proyecto para Bogotá, impulsado por el Ministerio de Comercio Exterior y liderado por la Cámara de Comercio y la Corporación Universitaria Minuto de Dios, consiste en la capacitación de mano de obra a la medida de las necesidades de las empresas de confección, inversión en infraestructura tecnológica, y aprovechamiento de la capacidad instalada de las pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de mejorar y aumentar la oferta exportable de este sector para salir a la conquista de los mercados internacionales.

Uno de los principales objetivos de la Cámara de Comercio es aumentar la oferta exportable de Bogotá y la región, de acuerdo al camino trazado por el Plan Estratégico Exportador en el cual se identificaron 8 cadenas productivas, dentro de las cuales figura la cadena textil-confecciones. Estas cadenas hacen parte de sectores económicos en los que el tamaño del mercado mundial y el dinamismo exportador de la región, le ofrecen valiosas oportunidades al sector empresarial de la capital. La meta global del Plan Estratégico es multiplicar por siete las exportaciones de bienes y servicios de la ciudad, lo cual en el largo plazo permitirá generar cerca de 700 mil nuevos puestos de trabajo.

2.2.6.1 La perspectiva del Empleo para Bogotá en el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008

En sus políticas generales, el Plan de Desarrollo Distrital -PDD-, hace referencia a la creación de una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la nación y el mundo, para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva. Parte fundamental de la lucha contra la pobreza es la promoción del trabajo y la generación de ingresos mediante una política de creación de riqueza colectiva.

Igualmente se identifican dentro de las directrices que regirán la gestión de la administración distrital en los próximos cuatro años; la integración social de la ciudad y el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos, la autogestión y la vinculación del sector privado y del tercer sector en las responsabilidades colectivas.

Se establece el desarrollo económico como principal factor de avance progresivo hacia una sociedad más equitativa, con más y mejores oportunidades para todos, a partir del crecimiento, calificación y reorientación de las actividades productivas. Las políticas económicas serán producto de la concertación con el sector privado y la nación, en un contexto internacional.

Se presupuesta la intervención del gobierno para garantizar la redistribución de los beneficios económicos y enfrentar de forma integral la pobreza, la exclusión y la inequidad, por lo cual se pretende generar oportunidades para la potenciación del talento humano, la formación para el trabajo, la generación de empleo e ingresos y la creación riqueza colectiva.

Estas políticas están fundamentadas en la inversión pública y las alianzas con el sector privado; las oportunidades para la generación de ingresos mediante formas asociativas, comunitarias y solidarias; y la micro, la pequeña y la mediana empresa.

2.2.6.2 Políticas Educativas

Siendo la educación un factor que contribuye a explicar el problema del desempleo dados los desequilibrios estructurales entre las características educativas, las capacidades de la oferta y los requisitos exigidos por el sector productivo y teniendo en cuenta que el problema más grave se da entre los jóvenes, se deben crear condiciones que eviten el abandono temprano de los estudios e incrementar en los jóvenes que terminan el bachillerato, las capacidades que el sector productivo demanda.

El deterioro del mercado laboral en Bogotá, durante los últimos siete años ha agudizado el problema de pobreza de muchos hogares. Un frente de acción de la Administración Distrital debe estar encaminado a lograr una capacitación mucho más adecuada de la población de bajos estratos, que sea concertada de acuerdo con las necesidades del mercado laboral. Al terminar su educación secundaria, gran parte de esta población no tiene oportunidades para acceder a la educación superior, y en consecuencia inicia la búsqueda de un empleo.

Las reformas por adelantar en el sector educación deben estar orientadas a mejorar la cobertura y la calidad de la educación especialmente en los estratos bajos. También es importante disminuir las tasas de deserción, especialmente en el nivel de educación media, dado que los jóvenes al abandonar la escuela muy probablemente se incorporan al mercado laboral sin lograr el desarrollo de las competencias básicas para desempeñarse adecuadamente en el mismo.

Al respecto en el PDD, se formulan políticas sobre el ofrecimiento de una educación bajo los criterios de acceso, permanencia, calidad y disponibilidad. Se presupuesta la ejecución de proyectos y acciones para la recuperación y el fortalecimiento de la educación a través de innovaciones pedagógicas, diseño y materialización de currículos pertinentes, gestión transparente y democrática de las entidades e inclusión de los actores de la comunidad educativa.

La política de empleo e ingresos es para la nueva administración de la Ciudad, un imperativo de la lucha contra la pobreza y la exclusión, se basa en la utilización del potencial de la inversión pública para generar empleo y promover la producción local y regional. El aumento de la cobertura y la permanencia de la población en el sistema educativo son elementos esenciales de esta política.

En educación se pretende el desarrollo de la educación técnica y comunitaria, el fortalecimiento de los lazos entre la formación escolar y las oportunidades laborales y productivas, que permita adecuar la oferta educativa con la necesidades productivas.

2.2.6.3 Política de desplazados

Frente a los desplazados y reincorporados se formula una meta que hace referencia al hecho de brindar a esta población atención complementaria a la ofrecida por la nación, pero no se especifica qué tipo de atención. Se espera que se construyan alternativas de empleo para este segmento, que de acuerdo a las cifras señaladas en este informe, han incrementado la PET y el índice de desempleo en la ciudad.

Otra de las metas concretas del plan de desarrollo hace referencia al apoyo de procesos de transferencia de conocimiento, apoyo técnico y formación de organizaciones ciudadanas, que deberán en consecuencia arrojar resultados que incidan positivamente en el incremento del empleo en la Ciudad.

De otra parte, se formula en el Plan la formación para el trabajo de 5.300 ciudadanos a través de politécnicos comunitarios y apoyo a 700 iniciativas productivas en el marco de los politécnicos comunitarios y la vinculación de 50.000 jóvenes a la educación oficial con formación técnica para el trabajo.

En los procesos de coordinación se hace referencia a la definición de las instancias y apoyo institucional suficiente para el desarrollo, entre otros temas, de empleo e ingresos para garantizar la debida coordinación y articulación para el logro de las metas formuladas.

Dentro de los proyectos prioritarios se formula el que hace referencia al acceso, permanencia y calidad en la educación y el relacionado con capacidades, talentos y oportunidades para el empleo y la generación de ingresos.

Este proyecto deberá ser la continuación del denominado *Talentos y Oportunidades para la Generación de Ingresos*, iniciado en el período anterior, con el objeto de buscar apoyar la cualificación laboral de hombres y mujeres en condiciones de pobreza para su acceso al mercado reconociendo sus capacidades y talentos y gestionando oportunidades de generación de ingresos en coordinación con los sectores público y privado.

El proyecto busca hacer visible en el Distrito el talento humano que poseen personas de los estratos uno y dos, posibilitando su reconocimiento y vinculación al sistema productivo y a oportunidades de generación de ingresos, contribuyendo de esta manera a mitigar las condiciones de pobreza.

Para garantizar la efectividad de proyectos como éste es importante estructurar un sistema de acompañamiento y seguimiento permanente a los procesos iniciados, para garantizar la efectividad del proyecto.

En los cuatro años próximos de acuerdo al PDD, se busca mediante la política, *“Bogotá productiva”*, propiciar un entorno productivo en condiciones de igualdad de oportunidades. Se adelantarán acciones que generen valor agregado en todas las actividades a través de procesos asociativos, especialmente con mipymes en cadenas y clusters que atraigan inversión y amplíen la oferta de exportación.

2.2.6.4 *La Mujer y el Plan de Desarrollo Distrital*

Hoy la realidad de la mujer en la ciudad y en el país es difícil; las cifras de desempleo, salud, mujer rural, desplazamiento y violencia contra las mujeres evidencian que se está lejos de las condiciones de justicia social ideales y para avanzar en esa dirección es indispensable la intervención del Estado. La demanda en el mercado laboral no ha podido crecer al mismo ritmo de la oferta, por ello el porcentaje de las mujeres en desempleo ha venido subiendo: cerca del 50% en 1984 al 60% en 1992, llegando a una tasa de desempleo mayor frente a la masculina.

En el plan de desarrollo, desde su objetivo general, se hace referencia concreta a las mujeres de la ciudad, que se soporta en los principios de diversidad y equidad de las políticas generales de las cuales una se denomina *Mujer y Género*, con la meta de crear la instancia rectora de esta política pública.

Se ha dicho del PDD, que se escribió desde un lenguaje incluyente, que reconoció que la diferencia de género, tal vez después de calmar el hambre, es la primera que se debe atender ya que es la única diferencia fundante de la humanidad. *El lenguaje del PDD habla de una ciudad habitada por hombres, mujeres, niños y niñas de los que se devela también sus hambres, carencias, sus desesperos frente a la falta de empleo y sus frustraciones frente a viejas discriminaciones.*⁵³

⁵³ “Bogotá Femenina”- Florence Thomas, El tiempo Junio 2- 2004

Si bien en el PDD, aún no se presenta metas concretas frente a la situación de desempleo de la mujer, se espera que a través de sus proyectos, de *Mujer y Genero, la casa de la igualdad* se implementen alternativas de solución para uno de los grupos más vulnerables de la ciudad.

2.2.6.5 Bogotá Rural

El Distrito Capital tiene una extensión total de 155.743ha. de las cuales 127.590ha., corresponden a suelo rural, es decir, el 82%⁵⁴. Estas áreas están conformadas en su mayoría por comunidades dedicadas a la agricultura y la ganadería. A diferencia de lo que ocurre en la Sabana, las relaciones socioeconómicas se desarrollan particularmente bajo la forma de economía campesina; el área ha tenido un desarrollo lento y limitado con un sistema de producción de bajo nivel tecnológico.

Es a partir de esta realidad que la Administración de la Ciudad debe incluir en sus proyectos, acciones sobre la región de la cual la ciudad urbana recibe diariamente productos e insumos.

En el PDD, mediante políticas del eje regional-urbano, se proyecta el reconocimiento de la relevancia del ámbito rural y desarrollo en complementariedad con el urbano, buscando la desconcentración del desarrollo a fin de asegurar la viabilidad futura de la ciudad y la región.

El Distrito buscará construir una institucionalidad que permita articular y ejecutar iniciativas de impacto regional, mediante el diseño e implementación de una política rural para el Distrito, conexión del área rural con la urbana mediante la construcción y mantenimiento de vías rurales y la optimización de los procesos de abastecimiento y producción agrícola.

En el plan de desarrollo se formulan políticas para brindar oportunidades efectivas de formación integral y de generación de empleos e ingresos mediante la inversión pública y compromisos con el sector privado que posibiliten el desarrollo pleno de los talentos y capacidades.

En materia de empleo las principales intenciones mostradas en el PDD se concretan en acciones sobre grupos específicos de la población, que ya han sido señalados en este capítulo. No obstante surge la preocupación de la carencia de políticas y metas relacionadas con otros grupos como el constituido por los profesionales de la ciudad cuya tasa de desempleo se ha incrementado en los últimos años, a los cuales no se hace alusión en el PDD, igualmente a las personas mayores de 45 años que han pasado a incrementar el grupo de desocupados y con menores posibilidades de emplearse.

⁵⁴ Plan de Gestión Ambiental 2001-2009

Sobre la premisa de que el plan es *un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, es importante la inclusión de todos los sectores de la población económicamente activa que tienen que enfrentar el reto de pertenecer al estamento productivo privado o público.

Lo importante para la ciudad, es que las políticas sociales y fundamentalmente aquellas formuladas en procura de vencer las barreras cada vez mayores que impone el desempleo, aún aquellas que no han sido concretadas en metas, sean alcanzadas a favor de esa Ciudad más humana y socialmente mejor. Que la Indiferencia no se convierta en sólo una esperanza y al final del período en algo que pudo haber sido.

CAPITULO III GESTIÓN SOCIAL DISTRITAL

3.1. LA EDUCACION PUBLICA EN BOGOTA

El problema identificado tanto por la Secretaría de Educación como por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, es la necesidad inminente de aumentar la cobertura del estudiantado, con altos estándares de calidad, fortaleciendo aptitudes y destrezas del individuo, para que finalmente en la educación superior se le brinden herramientas que le permitan afrontar los continuos cambios en materia cultural, tecnológica y laboral.

Es necesario que la articulación entre las políticas educativas aplicadas a la educación básica y a la educación superior, respondan a las necesidades y el perfil requerido por el mercado laboral de la ciudad para que su desarrollo socioeconómico sea sostenible y esté acorde con el avance tecnológico y la exigencia de los niveles de competitividad y productividad tanto nacional como internacional.

3.1.1. Secretaria de Educación Distrital - SED

Diagnóstico

El grado de escolaridad que pueda obtener cada persona, es una de las condiciones importantes, que le permiten estar acorde con los permanentes avances en aspectos relacionados con la cultura, la tecnología, en un mundo globalizado y en permanente cambio.

La educación es un servicio esencial que el Estado debe prestar a la comunidad fundamentalmente en los niveles preescolar, básica y media. Teniendo en cuenta las condiciones actuales de la ciudad y del país, generadas por los hechos de violencia que induce a la población rural a desplazarse a las zonas urbanas. Le corresponde a la administración el análisis y estudio de la situación para abocar con suficiencia soluciones de fondo que le competen a este sector, de conformidad con las políticas y metas fijadas por el servicio educativo. Dentro de las funciones asignadas a la Secretaría de Educación sobresalen las siguientes: Establecer políticas planes y programas distritales de educación, fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos; diseñar y poner en marcha programas para mejorar la eficiencia y la calidad de la educación; dirigir y controlar la evaluación

de la calidad, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, con el objeto de dirigir el Sistema Educativo Distrital, plasmado en el Plan Sectorial.

En Bogotá, la población escolar asciende a 1.616.205 personas con edades entre los 5 y 17 años, de los cuales la SED a través de las Instituciones Educativas Distritales IEDs, por el modelo de subsidio a la demanda en establecimientos educativos privados y el esquema de colegios en concesión, atiende 50.4%, el restante 41.9% es atendido por el sector privado, discriminación que se puede apreciar en el Cuadro No. 1 “Evolución poblacional en edad escolar y cobertura por sectores”.

En el Distrito Capital existen unos 3.300 colegios para atender la demanda total, sin embargo, el sector presenta una brecha entre oferta y demanda en donde la cobertura bruta es aproximadamente del 92.3%, quedando unos 123.000 niños y jóvenes por fuera del sistema educativo.

Es conveniente hacer referencia al fenómeno que se viene presentando en los planteles educativos del sector privado, en donde de una matrícula de 735.804 estudiantes en 1998, se pasó a una de 677.617 en el 2003, registrándose una reducción de 58.187 alumnos atendidos por ese sector, lo que equivale a una disminución del 7.91% y que es la población que se ha trasladado al sector oficial. Ver cuadro 18.

Cuadro No. 18
Evolución Poblacional en Edad Escolar y Cobertura por Sectores

Año	PEE	PEE Atendida Sector Oficial	PEE Atendida Sector Privado	Total Población Atendida	Cobertura PEE	PEE no Atendida
1998	1.485.405	597.776	735.804	1.333.580	89.8 %	151.825
1999	1.509.206	647.415	714.266	1.361.681	90.2 %	147.525
2000	1.530.157	683.333	720.054	1.403.387	91.7 %	126.770
2001	1.558.672	733.230	702.617	1.436.847	92.1 %	122.825
2002	1.594.435	772.115	695.836	1.467.951	92.1 %	126.484
2003	1.616.205	814.738	677.617	1.492.355	92.3 %	123.850

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial Educación Contraloría de Bogotá, con base en información de la SED, DANE y Red de Solidaridad 2003. No incluye estudiantes nocturnos en extraedad.

Durante el periodo 1998-2003 el porcentaje de población en edad escolar no atendida, es decir, que se encuentra por fuera del sistema, disminuyó en 2,56 puntos porcentuales, pero entre el 2000 y 2003, la reducción sólo fue de 0,62 puntos, lo que significa que las estrategias y programas desarrollados por la Administración Mockus, no permitieron ser eficientes con el propósito de aumentar la cobertura.

El crecimiento natural de la población, es uno de los factores que mayor incidencia tiene para lograr una cobertura que atienda adecuadamente la demanda educativa. Del total de la PEE - en Bogotá, el 46.2% la conforman jóvenes y niños de los estratos uno y dos, concentrada básicamente en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Bosa, Kennedy, Usme, y Suba. Es de anotar que Bogotá muestra una tasa de crecimiento poblacional promedio anual del 2.4%, significativamente superior al promedio nacional que se ubica en el 1.8%.

Aunque la SED ha realizado importantes esfuerzos para aumentar la cobertura a través de la estrategia “Aprovechamiento de la capacidad instalada del sistema”, es evidente que se presenta un rezago por dificultades en el mantenimiento adecuado de la infraestructura física para lograr la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación.

Gestión social

La SED determinó para la solución de su problemática tres áreas estratégicas, las cuales están incorporadas en el Plan Sectorial de Educación: Cobertura (acceso y permanencia), Mejoramiento de la calidad y Eficiencia y transparencia en la gestión del sector.

Cobertura

En materia de resultados de cobertura, la Secretaría reportó en el Balance Social, las cifras discriminadas en el cuadro No. 19; sin embargo, la población que demanda el servicio según el DANE asciende a 1.616.205 personas, es decir, mayor en 43.280 jóvenes y niños que la cifra presentada en el informe de Balance Social de la Secretaría. De otra parte, la participación del sector oficial con relación a la población atendida, no fue del 54.7%, sino del 53.3%, la cual incluye la PEE atendida y la población estudiantil en extraedad que cursa educación formal. Adicionalmente, el cumplimiento de cobertura del 105% no es representativo, puesto que la población que se propuso atender en el 2003 es igual a la población atendida durante 2002. Es decir, la meta propuesta no requería de esfuerzos adicionales para lograrse.

Cuadro No. 19
Resultado de Cobertura en Educación

Concepto	Cifras Poblacionales
Población que demanda el servicio	1.572.925
Población que se propuso atender	817.492
Población atendida	860.867
Cumplimiento de cobertura	105%
Cobertura general del servicio	54.7%

Fuente: Balance Social Secretaría de Educación vigencia 2003

En relación con el acceso a la cobertura, se evidencia en términos de acceso al nivel educativo que si bien existe una ampliación significativa de la oferta educativa para la ciudad al pasar del 95.5% en 1997 al 98.2% en el 2003, se debe tener en cuenta que la Secretaría tomó como fuente únicamente los datos reportados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y desconoce otras fuentes, igualmente validas, como el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, que presenta cifras mayores, en consecuencia la cobertura real fue del 92.3% y el avance del Distrito en el 2003 en materia de cobertura educativa fue del 5.3%.

Ante la ausencia de infraestructura suficiente y escasez de recursos para llegar a niveles de cobertura deseados como lo plantea el Plan Sectorial de Educación, que establece para el año 2004 una cobertura total del 99%, la SED ha diseñado tres modelos de atención a los estudiantes matriculados en el sector oficial: el primero de ellos es la población atendida a través del sistema oficial, es decir, por intermedio de la infraestructura que administra directamente la SED; el segundo consiste en establecer convenios con el sistema privado a través de la figura del pago de subsidios a la demanda y el tercer modelo es la construcción de colegios con su respectiva dotación y por intermedio de licitación pública darlos en administración a particulares, lo que se ha denominado “Concesión”, el siguiente cuadro muestra la participación de cada modelo:

Cuadro No. 20
Alumnos del Sector Oficial Atendidos en Cada Uno de los Modelos de atención SED

Año	Total Alumnos Atendidos	Instituc. Sed	Particip. %	Subsidios	Particip %	Colegios Concesión	Particip %
2000	719.298	642.477	89.3	69.814	9.7	7.007	1.0
2001	774.342	668.999	86.4	84.857	10.9	20.486	2.6
2002	817.503	709.397	86.8	86.665	10.6	21.441	2.6
2003	861.009	722.963	83.9	114.787	13.3	23.259	2.7

Fuente: SED Subdirección de Análisis Sectorial.

Incluye alumnos en extraedad y población desplazada atendida.

En cuanto a la permanencia, influye tanto la tasa de reprobación en el sector público, la cual presenta un índice del 2.87% (23.984 alumnos), como la tasa de deserción escolar que es del 1.99% (17.001 estudiantes aproximadamente). Se Identificó que esta se presenta en los colegios con convenios que atienden alumnos subsidiados, con el retiro de 2.808 estudiantes, lo que representa el 2.63%. El nivel más bajo se presentó en los colegios en concesión, con el retiro de 20 estudiantes, lo que sugiere que las condiciones del plantel, su dotación y ayudas, sus espacios recreativos y deportivos, su jornada única permite el adelanto de actividades extraescolares, aspectos que evidentemente contribuyen a la retención escolar. Ver cuadro No. 21, discriminado en los tres modelos utilizados en Bogotá, en el servicio educativo oficial.

Cuadro No. 21
Deserción y Reprobación por Modelo Educativo - Año 2003

Modelo	Matrícula Inicial	Matrícula Final	Deserción	%	Reprobación	%
SED	722.963	708.790	14.173	1,96	21.892	3.09
Concesiones	23.128	23.108	20	0,08	463	2,00
Subsidios	106.794	103.986	2.808	2,63	1.629	1,57
Total	852.885	835.884	17.001	1.99	23.984	2.87

Fuente. SED
Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial Educación Contraloría

A su vez, el mayor índice de reprobación lo presentan los planteles administrados directamente por la SED, en donde reprobaron 21.892 estudiantes, lo que representa una tasa del 3.09%. Esta situación genera preocupación y hace necesario que se identifiquen las causas.

Con relación a la construcción de centros educativos en la vigencia, solamente se dio al servicio un colegio en la localidad de Usme, de los 17 previstos, y queda en proceso de construcción cuatro, ubicados en Bosa, Usme y Suba. Esta anomalía, ha ocasionado que se haya dejado de atender aproximadamente 20.000 niños y jóvenes en edad escolar, en las localidades donde se encuentra la población más vulnerable. A esta situación se le adiciona el deterioro de un número considerable de planteles de la SED. No obstante las dimensiones del problema, la Secretaría sólo destinó para su solución, en el año 2003, una partida por valor de \$17.265 millones, lo que representa aproximadamente el 5% del total requerido, que ascendía en la vigencia a \$344 mil millones.

Mejoramiento de la Calidad

Las metas formuladas en este sentido se encaminaron a incrementar resultados de aprendizaje de los estudiantes y a fortalecer las instituciones educativas para ofrecer condiciones adecuadas que permitan alcanzar los resultados esperados; también incluye gestionar estrategias de apoyo para que bachilleres de escasos recursos puedan ingresar a las universidades, a la educación técnica formal o no formal o al mercado laboral en condiciones de equidad, calidad y pertinencia.

En razón de que el desempeño de los estudiantes bogotanos, es regular de acuerdo a mediciones nacionales y estándares internacionales, la SED evalúa periódicamente los resultados de todas las instituciones educativas tanto oficiales como privadas, con el fin de identificar aspectos críticos y dirigir hacia ellos acciones de mejora, como

fortalecer las instituciones educativas para ofrecer condiciones apropiadas, encaminadas a mejorar los resultados.

El resultado de las Pruebas de Competencias Básicas, evidenciaron avances, donde los colegios privados continúan obteniendo mejores resultados que los del sector oficial. Además, el promedio general de los puntajes obtenido en el año 2002 fue de 124.6 puntos, distante de un nivel adecuado que se calcula en 180 puntos. Así mismo, los resultados alcanzados por el sector oficial en las Pruebas de Estado realizadas por el ICFES, no muestran avances significativos, poniendo de manifiesto la evidente desventaja en que se encuentran los estudiantes del sector oficial frente a los del sector privado.

En lo referente a la educación superior y su articulación con el mercado laboral, el Plan Sectorial de Educación propuso fortalecer los mecanismos de crédito para que los mejores bachilleres de los estratos uno y dos, se beneficiaran a través del Fondo de Financiamiento de la Educación Superior, y de becas otorgadas directamente por las universidades, para el efecto se entregaron 258 créditos y se gestionaron 112 becas.

Eficiencia y transparencia

En la gestión del sector, la SED encaminó esfuerzos en su modernización, la profesionalización de la planta de personal, el levantamiento de procesos y su sistematización y la intercomunicación en todos los niveles de la administración; destacándose el modelo de gestión que se puso en marcha, el cual incluye un plan estratégico, que se concreta en objetivos y metas y la utilización de indicadores de gestión que permiten el seguimiento de acciones.

3.1.2. Universidad Distrital

Diagnóstico:

Entre los muchos problemas de orden social que enfrenta Bogotá, uno de los de mayor preocupación, es la poca oferta de cupos en las universidades oficiales, lo cual no le permite a la mayoría de los egresados de los colegios oficiales y privados acceder al sistema de educación superior.

A lo anterior se añadan, dificultades de orden económico que padecen la mayoría de las familias bogotanas, que no les permite pagar el valor de una matrícula en una universidad privada con reconocimiento oficial. Igualmente la baja calidad de la educación de muchos de los colegios oficiales y privados, impide a sus egresados acceder a un cupo en la universidad pública, por carecer de conocimientos suficientes para aprobar los exámenes de admisión.

Dentro de los principales inconvenientes que presenta la educación superior en Colombia, se destaca: 1) El carácter privado de gran cantidad de las universidades y que ofrecen la mayor oferta de cupos. 2) Aproximadamente el 67% de los bachilleres, no tienen acceso a la educación profesional, técnica o tecnológica por falta de recursos económicos, 3) La oferta de cupos en universidades públicas es insuficiente o en su defecto los candidatos, presentan deficiencias en la calidad de la educación básica recibida.

Bogotá cuenta aproximadamente con siete millones de habitantes; una población matriculada en educación básica secundaria y media vocacional de 1.544.218 estudiantes, y 354.622 en educación superior. La ciudad cuenta con 106 instituciones de educación superior, de las cuales 13 son de carácter oficial y 93 privadas, instituciones que reciben no solamente la demanda del Distrito Capital, sino de todas las regiones del país⁵⁵.

En el Distrito Capital existe concentración de Instituciones Educativas de carácter superior, que atienden aproximadamente el 36% de la población estudiantil. A nivel Nacional existe una población de 981.458 alumnos matriculados en educación superior, de los cuales el sector oficial cubre el 41.4% equivalente a 406.455 estudiantes. El Distrito cubre el 37% del total nacional equivalente a 354.622 alumnos; de los cuales, el sector oficial en la Capital (universidades públicas) atiende a 106.719 educandos⁵⁶.

Específicamente, la Universidad Distrital tiene matriculados 21.735 alumnos, que representan el 2.35% del total nacional y el 5.35% con respecto al sector oficial; a nivel Distrital, contribuye con el 20.4% del cubrimiento del sector oficial y con el 6.13% del total de estudiantes de educación superior.

Si bien es cierto, que la Universidad Distrital, ofrece diferentes programas de formación profesional y tecnológica en áreas como ingeniería, no se debe desconocer que la ciudad tiene necesidades urgentes en materia de formación técnica y tecnológica acordes con la evolución de la economía del Distrito y su zona de influencia, máxime cuando se piensa integrar la ciudad con la región que la circunda, lo cual requiere, no solo la integración económica, sino la unificación en materia de servicios públicos y de infraestructura para lo social.

Uno de las deficiencias que ha obstaculizado el desarrollo de gestión, de la Universidad es su falta de eficacia en las metas y compromisos propuestos; ejemplo de ello es el incumplimiento de la totalidad de los compromisos adquiridos (especialmente en el área financiera) en el Plan de Desempeño exigido por el Acuerdo 053 de 2002, para acceder a los recursos de la estampilla "Universidad

⁵⁵ *Ibíd*em

⁵⁶ Informe Balance Social, Universidad Distrital. Vigencia 2003

Distrital Francisco José de Caldas 50 años”; situación que ha privado a la institución de desarrollar los programas que tenía previstos en el Plan Universitario Institucional.

La Universidad ha realizado una gestión con concepto desfavorable de acuerdo a evaluación hecha por la Contraloría de Bogotá, lo cual se refleja al truncarse la posibilidad de aumentar el nivel de cobertura, entre otras razones por los pocos esfuerzos para obtener recursos propios adicionales que le permitieran realizar inversiones en materia de infraestructura física para aumentar su oferta de cupos

Gestión social

La problemática identificada en la Universidad Distrital, está relacionada con la Baja cobertura en la atención de estudiantes que solicitan ingreso a la Universidad.. Partiendo del hecho que el acceso a la educación superior presenta dos inconvenientes, la insuficiente cobertura e inequidad en la distribución de la matrícula, puesto que el 20% de las personas con mayores recursos, tienen 2.6 más posibilidades de asistencia que los de menores recursos, quienes ven cada vez más reducida la posibilidad de tener acceso a la educación superior.

El Distrito atendió en la vigencia 2003 el 40,99 % de todo el país o sea 438.297, de los cuales solo se matricularon a primer semestre el 42,69%, en el sector oficial el 21,52% y en el privado el 70,80%. Dado que el sector público no cuenta con la infraestructura que permita ampliar su cobertura, se ven afectada la población menos favorecida perteneciente a los estratos cero, uno, dos y tres.

Esta situación está relacionada con el bajo volumen de gastos de inversión que corresponden al 2% del total de gastos de la Universidad Distrital. En el Plan de Desarrollo “BOGOTÁ: Para Vivir todos del mismo lado” se inscribió el proyecto 4149 “*Dotación de Laboratorios*” con metas que apuntan a mejorar la calidad de la educación en la Universidad Distrital.

Dicho proyecto, aunque se ejecutó en un 96.5%, no garantiza que pueda aumentarse la cobertura ni la calidad de la educación brindada a los estudiantes, puesto que los elementos al momento de la evaluación efectuada por la Contraloría no habían sido recibidos en su totalidad, y los existentes no han sido instalados debidamente por lo que las acciones ejecutadas en el marco del Plan de Desarrollo, no representan un avance significativo en la solución de la problemática identificada.

En general, la Universidad Distrital presenta falencias en su función social por cuanto su participación en cobertura es muy baja respecto de la gran demanda de estudiantes por educación superior, al no tener la capacidad física para albergar un número mayor de alumnos.

3.2. MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y DOTACIÓN DE LOS HOSPITALES DEL DISTRITO.

Diagnóstico

Las Instituciones adscritas a la Secretaría Distrital de Salud poseen inadecuadas instalaciones físicas para la prestación de los servicios, así como obsoletos y limitados equipos médico quirúrgicos para desarrollar las actividades propias de las empresas de este sector.

Mediante el decreto 2309 expedido el 15 de Octubre de 2002, fue definido el *Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad de la Atención de Salud* del Sistema General de Seguridad Social, como el conjunto de instituciones, normas, requisitos, mecanismos y procesos, deliberados y sistemáticos que desarrolla el sector, para generar, mantener y mejorar la calidad de sus servicios en el país.

Uno de los componentes del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad es el Sistema Único de Habilitación el cual se encuentra definido como un conjunto de normas, requisitos y procedimientos, mediante los cuales, se establece, se registra, se verifica y se controla el cumplimiento de las condiciones básicas de capacidad tecnológica y científica, de suficiencia patrimonial y financiera y de capacidad técnica y administrativa, indispensables para la entrada y permanencia en el sistema, los cuales son de obligatorio cumplimiento por las IPS y por las aseguradoras, ya sean del régimen contributivo o subsidiado, públicas o privadas.

El principal reto para el sector salud colombiano en los últimos años ha sido ampliar su cobertura y lo seguirá siendo hasta lograr la universalidad. Sin embargo, no se puede dejar de lado la excelencia en la prestación de servicios, para así optimizar la calidad de vida y condiciones de la población. Esto obliga a preguntarse por una parte si son suficientes los incentivos y mecanismos con que cuenta el país para que el sistema produzca como resultado servicios con calidad y por otra parte en qué acciones es necesario mejorar para lograrlo.

Los resultados de la atención en salud están mediados por una compleja gama de variables, que no son fácilmente controlables. Múltiples estudios en varios países del mundo occidental han mostrado que el nivel de calidad de la atención recibida por un usuario promedio, dista mucho de la deseada, y que la variación en la calidad de la atención ofrecida por diferentes profesionales de salud y hospitales, es inmensa, como respuesta a muchos factores y fenómenos que ocurren en los sistemas de salud.

Es importante destacar que el conjunto de las normas que respaldan el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Colombia evidencia el interés del Estado por el mejoramiento de la calidad del servicio de salud. Éste coincide con la toma de

conciencia por parte de las instituciones de la importancia que hoy tiene rendir cuentas ante el usuario y la sociedad sobre las condiciones internas de operación de las mismas, con base en criterios que expresen en su conjunto, el nivel de desempeño esperado por parte de una institución de salud cualquiera. Alcanzar la calidad y mantenerla es, entonces, el reto central.

De manera congruente con las definiciones de calidad, el Estado define la calidad de la atención de salud como la provisión de servicios accesibles y equitativos, con un nivel profesional óptimo, que tiene en cuenta los recursos disponibles y logra la adhesión y satisfacción del usuario y además menciona como características del sistema: la accesibilidad, la oportunidad, la seguridad, la pertinencia y la continuidad.

La problemática de la red pública hospitalaria distrital puede caracterizarse en los siguientes términos:

La auto evaluación de los hospitales del Distrito, frente al cumplimiento de las condiciones de capacidad tecnológica y científica, indica que existen fallas en la Gestión del Recurso Humano, en Infraestructura Física e Instalaciones, Mantenimiento de Equipos, Gestión de Insumos, Procesos Prioritarios Asistenciales, Registros de Servicios, Interdependencia de Servicios, Referencia de Pacientes y Seguimiento a Riesgos.

Es así como el Ministerio de Protección Social estableció un plazo a los hospitales públicos para ajustar su infraestructura y demás requisitos exigidos para su funcionamiento con parámetros mínimos de calidad, que de no ser cumplidos, la ciudad se vería abocada a un cierre de servicios en las diferentes entidades.

La disminución en los ingresos de los hospitales de la Red Pública Distrital, como consecuencia de la aplicación del Sistema de Pago Fijo Global Prospectivo, así como las pérdidas derivadas de la implantación de techos presupuestales han impedido que los hospitales destinen recursos suficientes para la inversión en modernización de sus plantas físicas y reposición de equipos médicos.

Actualmente, los 22 hospitales públicos de Bogotá, cuentan con ingresos por concepto de: venta de servicios, transferencias y recursos de capital. En gran medida el equilibrio de la empresa se sustenta en la cantidad y calidad de las negociaciones contractuales que realice la Empresa Social del Estado -ESE y de la capacidad de las Instituciones para promover, vender y contratar sus servicios. Por lo anterior estas instituciones tienen su principal fuente de ingresos en los contratos para atención a Participantes Vinculados, Plan de Atención Básica, y Convenios de Desempeño celebrados con el Fondo Financiero Distrital de Salud, es decir, las Empresas Sociales del Estado de la Red Pública Distrital dependen de los recursos o transferencias de todo orden destinadas a financiar la salud.

De acuerdo con el Estudio Macrofiscal de Ingresos adelantado por la Contraloría de Bogotá en 2003, los ingresos de los hospitales adscritos a la Red Pública dependen de los recursos provenientes del Fondo Financiero Distrital de Salud en aproximadamente un 60%.

De otra parte, los hospitales adscritos a la Red Pública Distrital, dejaron de percibir ingresos por Venta de Servicios Asistenciales, hecho que obedece a causas internas como: la falta de una gestión eficiente de los presupuestos de ingresos por deficiencias en el monitoreo y control de los objetivos y metas financieras identificados en la planeación del presupuesto; escasa efectividad en la política comercial, deficiente atención y servicio al cliente, entre otras, y a causas externas como poco crecimiento de la población sisbenizada, laxitud y vacíos en la normatividad para obligar a las ARS y EPS a contratar con los hospitales públicos, condiciones y tarifas poco favorables para las ESE.

La pérdida del mercado por parte de las ESE, se debe en parte a que las condiciones ofrecidas por las IPS públicas en aspectos como planta física, servicios al usuario y oportunidad en la prestación de servicios, en muchas ocasiones no satisface las expectativas de las entidades contratantes y de sus afiliados; a esto se suman los procesos de integración vertical impuestos por las EPS y ARS que contratan con sus propias IPS en detrimento de la oferta pública.

El Decreto No. 2309/02, define el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la Resolución No. 1439/02, adopta los Formularios de Inscripción y de Novedades para el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, los Manuales de Estándares y de Procedimientos, y establece las Condiciones de Suficiencia Patrimonial y Financiera del Sistema Único de Habilitación de Prestadores de Servicios de Salud y los definidos como tales.

Por lo anterior, a la Secretaría Distrital de Salud, en desarrollo de sus propias competencias, le corresponde cumplir y hacer cumplir, las disposiciones contenidas en esta normatividad, así como brindar asistencia a los prestadores de servicios de salud para el cabal cumplimiento de las normas relativas a la habilitación de las ESE.

Gestión social

La Infraestructura Hospitalaria en el Plan de Desarrollo

El Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado" contempló en el objetivo de Justicia Social, garantizar la prestación de servicios de salud con calidad, lo que no se puede lograr sin el fortalecimiento de la infraestructura física y dotación de las ESE.

En este sentido, se fijó como uno de los proyectos prioritarios el "Mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios de salud" teniendo como objetivo mejorar las condiciones de prestación de los servicios de salud en el Distrito mediante la regulación, promoción y fomento, certificación y evaluación de la calidad de los diversos prestadores de servicios, de acuerdo con las prioridades definidas para el Distrito Capital.

Es así como la Secretaría Distrital de Salud inscribió en el Banco Distrital de Programas y Proyectos, el proyecto 6201 "Mejoramiento de la infraestructura física y de la dotación de las ESE", con el cual se pretende resolver el problema de infraestructura física y dotación que tienen actualmente las instituciones públicas adscritas a la Secretaría Distrital de Salud, con el fin de mejorar la calidad en la prestación de los servicios de salud. Este proyecto está enfocado básicamente a la construcción, adecuación, ampliación, remodelación y dotación de las IPS públicas.

Presupuesto Asignado al Proyecto: En la formulación inicial del proyecto, se contaba con \$67.860,7 millones, los cuales serían ejecutados en un período de cuatro años para dar respuesta a las metas inicialmente planteadas. Sin embargo, el proyecto en este tiempo presentó modificaciones tanto de metas como de recursos⁵⁷. En este sentido de siete metas pasó a diez y de \$67.860,7 millones a \$31.983,5 millones, es decir los recursos se vieron disminuidos en un 52%, lo que conllevó a la necesidad de contar con recursos adicionales distintos de los contemplados en el mismo proyecto.

Finalmente, el proyecto contó con un presupuesto total de \$31.983.5 millones, para el período 2001-2004, como se muestra en el cuadro No. 22.

Cuadro No. 22
Presupuesto Proyecto
"Mejoramiento de la Infraestructura Física y Dotación de las ESE. 2001-2003"

Cifras en millones de pesos

Vigencia	Programado	Ejecutado	%
2001	2.582.8	2.582.8	100
2002	11.725.7	11.716.1	100
2003	12.675.0	12.502.8	99

⁵⁷ Ficha EBI del proyecto.

2004	5.000.0	NA	
Presupuesto Total	31.983.5	26.801.70	99

Fuente: Plan de Acción cuenta 2003 Secretaría Distrital de Salud-FFDS.

Al tener en cuenta las metas y actividades pendientes de ejecutar en el proyecto y que fueron programadas para la vigencia 2004, las que contarán con un presupuesto de \$5.000 millones, permite observar que éste resulta insuficiente frente a la importancia que representa estas actividades y que difícilmente se finalizarán.

El proyecto para la construcción y dotación de las nuevas sedes de los hospitales de Engativá y Suba II Nivel de atención, inició a mediados del segundo semestre de 1994, momento en el cual la Secretaría Distrital de Salud contrató con la Universidad Javeriana la realización de los estudios de factibilidad de los dos hospitales.

La iniciativa encontró justificación en las inadecuadas instalaciones físicas para la prestación de los servicios de salud, así como en los limitados y obsoletos equipos medico quirúrgicos existentes en la época, lo cual dificultaba el adecuado desarrollo de las actividades propias de estos dos hospitales.

Sin embargo fue a partir de 1997 cuando se inició la ejecución de recursos destinados a estos proyectos, dando inicio a la construcción de obra a principios del año 1998.

Durante el trienio 1995-1997, en el plan de gobierno “Formar Ciudad” se incluyó en el proyecto 6201 “Desarrollo del sistema de atención de servicios de salud”, se planteó la meta de “Diseñar cuatro hospitales para diseños de infraestructura en los hospitales de Suba, Kennedy, Engativá y Noroccidente”.

En el Plan de Desarrollo del trienio 1998-2001 “Por La Bogotá Que Queremos”, se contempló el proyecto 6201 “Desarrollo del sistema de atención en salud”, el cual incluyó el programa “Ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social” con la meta Terminación, construcción y dotación del hospital de Engativá y continuación, construcción y dotación del hospital de Suba.

El plan de gobierno 2001-2003 “Bogotá Para Vivir Todos Del Mismo Lado”, contempló en el objetivo Justicia Social el proyecto 6201 enfocado al “Mejoramiento de la Infraestructura Física y de la Dotación de las ESE”, el cual fue dividido en tres componentes que a su vez se subdividen en actividades.

El componente de interés particular para este análisis corresponde al número dos el cual encontró su justificación en la variabilidad y crecimiento de los indicadores demográficos en Bogotá lo que genera una demanda insatisfecha en los servicios de salud para las localidades de Suba y Engativá, particularmente en las patologías mas frecuentes de los niveles I y II de complejidad.

Dicho componente contempla la terminación de la construcción y dotación médica hospitalaria para la puesta en marcha del Hospital de Engativá II Nivel, terminación de la obra del Hospital de Suba II Nivel.

Dentro de las metas del proyecto se programó para el periodo 2001-2004, solamente financiar y ejecutar la adquisición de la dotación médica para el hospital nuevo de segundo nivel en la localidad de Engativá, faltando por programar la adquisición y dotación médica hospitalaria de la ESE de Suba II nivel de atención.

Vale la pena resaltar que la administración ha ejecutado recursos financieros importantes en contratación, para los periodos 1997 a 2003, por valor de \$58.401,8 millones como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 23
Contratación a Proyecto “Desarrollo del Sistema de Atención de Salud”
Periodo 1997-2003

Cifras en millones de pesos

Vigencia	Hospital Suba	Hospital Engativá	Contratación Conjunta	Total Valor Vigencia
1997	189,8	7.463,8	34,0	7.687,3
1998	626,5	4.969,2	16,7	5.612,4
1999	9.982,8	5.082,9	79,9	15.145,6
2000	6.800,9	477,4	0	7.278,3
2001	1.443,0	1.116,1	37,5	2.596,6
2002	2.134,5	4.115,1	5226,0	11475,6
2003	134,7	7.548,3	922,7	8.605,7
Total	21.312,2	30.772,8	6.316,8	58.401,8

Fuente: Libros de ejecución presupuestal del FFDS-SDS actualizada a marzo 29 de 2004.

No obstante los recursos destinados para la contratación de las dos ESE, a junio de 2004, ninguno de los dos hospitales está en funcionamiento, situación que evidencia grandes deficiencias en planeación y distribución de recursos por parte de la Secretaría Distrital de Salud-FFDS; es imprescindible que ésta garantice de manera inmediata los recursos necesarios para alcanzar el objetivo bandera en infraestructura más costoso del Distrito y evite el deterioro y la obsolescencia de unas instalaciones concebidas para el servicio de la población más pobre y vulnerable de la ciudad; más aún cuando es un proyecto que como se puede observar viene de años anteriores.

Resultados de las Acciones Emprendidas

Como resultado de la autoevaluación realizada en marzo de 2003, por los hospitales del Distrito, frente al cumplimiento de las condiciones de capacidad en

infraestructura, capacidad tecnológica y científica, se observó que no cumplían con las exigencias mínimas del Sistema de Garantía de Calidad para acreditarse como Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y ser autorizadas para operar en el Distrito Capital.

A la ineficiente planeación del proyecto, se suma la inadecuada administración para la protección y utilización racional de los recursos físicos, que originó pérdida de elementos y equipos instalados en el hospital de Engativá, la adquisición y no-utilización de equipos que tenían como fin disminuir costos de consumo de energía.

A través del estudio realizado por la Contraloría al impacto del Decreto 2309/2000 sobre la Red Pública Hospitalaria de Bogotá, y conforme a la autoevaluación realizada por las ESE, se encontró que para el año 2003, éstas no contaban con los recursos necesarios para realizar las inversiones que les permitieran cumplir con las condiciones tecnológicas y científicas para la habilitación, generando el riesgo de cierre de algunos servicios prioritarios. En este sentido, para el año 2003 los servicios que no cumplían con los requisitos mínimos para la habilitación eran:

Red Norte

Hospital Simón Bolívar: Urgencias, Salas de Cirugía, Gineco-obstetricia.
Hospital de Chapinero: Observación de Urgencias y Sala de Partos.
Hospital de Suba: Atención de Partos, Hospitalización.

Red Sur

Hospital Rafael Uribe Uribe: Todos los servicios
Hospital de Nazareth: Urgencias, Hospitalización.

Red Sur Occidente

Hospital de Kennedy: Urgencias de alta y mediana complejidad, Cirugía, Atención de Partos, Unidad de Cuidado Intensivo e Intermedio Neonatal.
Hospital de Fontibón: Unidad de Cuidado Intermedio, Cirugía General, Hospitalización Pediátrica.

Red Centro Oriente

Hospital Santa Clara: Unidad de Cuidado Intensivo.
Hospital San Blas: Salas de Cirugía.
Hospital San Cristóbal: Urgencias, Hospitalización, Consulta Externa, Apoyo Diagnóstico y Terapéutico.

Este análisis no ha contemplado la posible suspensión de servicios por parte de los siete hospitales que no cumplen con las exigencias de suficiencia patrimonial y financiera y que por consiguiente, no podrían habilitarse al no poseer las condiciones exigidas.

De lo anterior se puede observar que las entidades con riesgo inminente de cierre o suspensión de algunos servicios, han realizado actividades que de alguna manera ha contribuido a dar cumplimiento a lo exigido por el Decreto 2309, sin embargo, no se deben desconocer algunas limitaciones que se han presentado para el cumplimiento

oportuno de las disposiciones establecidas para el proceso de habilitación, entre ellas se tienen:

- Escasez de recursos para inversión, a través de los cuales se adquirirá la totalidad de equipos de dotación.
- Limitaciones presupuestales en los rubros destinados a mantenimiento y reparación tanto de equipos como de infraestructura que exigen a la administración establecer prioridades y dejar sin cobertura algunos equipos.
- Destinar mayores erogaciones presupuestales de difícil consecución

Por consiguiente las exigencias de la norma superan las expectativas financieras de las instituciones públicas de salud, por lo que cada una de ellas sí bien es cierto puede cumplir con la norma lo hace con el mínimo que se requiere de acuerdo con los recursos disponibles.

Es de resaltar el acompañamiento que ha realizado la Secretaría Distrital de Salud a los hospitales en este proceso de habilitación, brindando recursos financieros, capacitación sobre la nueva normatividad, monitoreo y seguimiento a los planes de mejoramiento, entre otras, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 24
Verificación del Cumplimiento de Requisitos de Habilidad de IPS

Actividad	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Total
Visitas condiciones de habilitación	1.310	1.317	2.052	4.679
Investigaciones concluidas	630	602	560	1.792
Inscripción de profesionales	10.935	14.549	21.642	47.126
Resolución ejercicio de la profesión	9.689	9.774	10.269	29.732
Certificaciones requisitos habilitación	4.229	6.023	13.222	23.474
Licencias IPS de salud ocupacional	119	16	19	154
Licencias IPS Rayos X	142	112	356	610
Credenciales expendedores medicamentos.	438	302	311	1.051

Fuente: Base de datos Area de Vigilancia y Control de la Oferta, Dirección de Desarrollo de Servicios, SDS de Bogotá, D.C., 2001-septiembre de 2003

En conclusión, actualmente los hospitales se encuentran mejorando la infraestructura de los centros asistenciales, así como la reorganización de algunos servicios. Sin embargo, si no cuentan con la totalidad de recursos necesarios que permitan su habilitación total, persiste el riesgo de cierre de algunos servicios, afectando directamente la atención de la población pobre y vulnerable de la ciudad, por cuanto los hospitales prefieren fortalecer los servicios ya acreditados y sacar del portafolio de servicios los que no cumplen con los requisitos mínimos.

3.3. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE PROSTITUCIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL

Diagnóstico

La prostitución es una forma de profunda degradación humana que suele venir asociada a los malos tratos, carencias afectivas, analfabetismo, fenómeno del desplazamiento, graves necesidades económicas, ausencia de respaldo social o familiar, entre otra diversidad de situaciones y que repercute contra quien la ejerce, contra quien la compra y contra la sociedad en su conjunto.

Para todos los gobiernos nacionales y locales, incluyendo Bogotá, nunca ha sido fácil abordar esta problemática, debido a las complejidades y sensibilidades que giran alrededor del tema, las cuales van desde su naturaleza económica hasta sus implicaciones en la moral pública, el bienestar social, la delincuencia y la salud pública.

Sin embargo, por ser uno de los aspectos más graves de la discriminación respecto a las mujeres, así como de explotación respecto a la niñez y a la juventud, existe la imperante necesidad de evaluar las políticas públicas adoptadas en el Distrito Capital frente a este problema con el fin de establecer sus resultados.

La prostitución como hecho social, deja ver las desventajas sociales y las condiciones de inequidad que viven las mujeres y los hombres vinculados a este oficio. La difícil situación socio-económica y política del país agrava más esta problemática, puesto que cada vez hay menos oportunidades de satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones más vulnerables, especialmente los estratos uno y dos.

Adicionalmente, el conflicto armado está desplazando grupos inmensos de población a las principales ciudades. En particular se destaca la cantidad de mujeres con hijos e hijas, desplazados por la violencia, que llegan a Bogotá buscando alternativas de supervivencia, encontrándose con un oficio que no les exige requisito alguno y en cambio proporciona ingresos para subsanar medianamente sus necesidades tanto personales como familiares.

Bogotá es una de las principales ciudades con problemas de prostitución, pornografía, tráfico y turismo sexual que involucra a menores de 18 años, sin que a la fecha se conozcan datos reales de los niños y jóvenes explotados sexualmente, sin embargo en los estudios de la Cámara de Comercio de Bogotá, se reportó que a septiembre del año 1990 había aproximadamente 1.200 niñas explotadas

sexualmente en el centro de la ciudad, número que aumentó a 3.000 ejerciendo la prostitución para el año 1993⁵⁸.

La dificultad de establecer el número total de la población que ejerce la prostitución, según el Departamento Administrativo de Bienestar Social -DABS, se debe a que ésta evita ser identificada y cuantificada, sumado a su desplazamiento de una zona a otra de la ciudad. No obstante, a partir del 26 de diciembre de 2000, el DABS cuenta con el Sistema de Información de Registro de Beneficiarios-SIRBE, en donde quedan referenciadas las personas que ingresan al proyecto.

Según estudios realizados por la Cámara de Comercio de Bogotá, en 1990⁵⁹ la ciudad tenía en la zona centro a 14.211 mujeres ejerciendo la prostitución, ubicadas en 1.087 establecimientos, de las cuales aproximadamente 3.282 trabajan en la calle, así mismo, en el sector de Chapinero existía un total de 3.480 mujeres en la misma condición en 186 sitios.

La complejidad del fenómeno de la prostitución, está directamente relacionado con la situación socioeconómica del país y a factores como la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades, la violencia social e intrafamiliar, la desintegración familiar, el abuso sexual, la drogadicción, el alcoholismo, entre otros.

En la zona centro el 36,3% de las mujeres trabajadoras sexuales aduce como causa principal para su actividad la carencia de ingresos. El 27,4% argumenta la falta de capacitación, el 22,3% violencia en el hogar, el 10,2% la ausencia de otro empleo y el 3,8% otras causas⁶⁰.

En la zona de Chapinero el 40,7% de las mujeres entrevistadas manifestó como causa principal no tener empleo, el 20,3% señaló la carencia de ingresos y el 30,5% expresó la necesidad de ganar más dinero⁶¹. En síntesis, para los años 1990-1991, el 73,8% de las trabajadoras sexuales de la zona centro y el 91,5% de la zona de Chapinero, ejercían la prostitución fundamentalmente por razones de orden económico⁶².

De las mujeres trabajadoras sexuales en la zona centro, el 20% tenía entre 15 y 20 años, el 37% entre 21 y 30 años y el 24% entre 31 y 40 años. Para la zona de Chapinero, se encontró una mayor concentración en mujeres jóvenes, 30% entre los 15 y 20 años, 52% entre 21 y 30 años y 12% entre los 31 y 40 años.

Por otro lado, se registró que el 73% en el centro y el 84% en Chapinero eran mujeres jefas de hogar; se pudo determinar que en total existen 26.899 hijos/as de

⁵⁸ Datos reportados por el DAS y la INTERPOL, Balance Social DABS 2001

⁵⁹ Estudio más cercano con el que contó el DABS para analizar la problemática de prostitución.

⁶⁰ Cámara de Comercio 1990

⁶¹ Cámara de Comercio 1991

⁶² Información Balance Social 2003.

esas trabajadoras sexuales en la zona centro y 3.481 en Chapinero, situación que aumenta uno de los más serios problemas sociales que debe afrontar el Distrito Capital, dado el trabajo de sus madres, que los convierten potencialmente en niños y jóvenes en condiciones de riesgo y mayor vulnerabilidad.

Por su parte, el DABS para el año 2000 contactó cerca de 11.822 mujeres en situación de prostitución; de éstas 7.024 se ubicaron en establecimientos y 4.798 en la calle; de las cuales 4.604 mujeres trabajaban de día y 7.200 en la noche. De otra parte, la entidad visitó 302 establecimientos, reflejando que el 60% presentó condiciones inadecuadas debido a la falta de higiene, la escasa ventilación, y el hacinamiento, entre otras causas, otro 25% presentó condiciones calificadas como regulares y tan sólo un 15% adecuadas.

Para el período 2001-2004 el DABS incluye dentro de su política de atención al fenómeno de la prostitución, el proyecto de inversión *Proyectos de Vida para Personas Vinculada a la Prostitución*.

El objetivo general de este proyecto es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de mujeres y hombres adultos en situación de prostitución y de sus familias, así como de las condiciones para el reconocimiento y promoción de sus derechos y para su pleno desarrollo personal y social.

Entre los objetivos específicos se encuentra el de lograr la creación y el fortalecimiento de espacios individuales, familiares y colectivos de desarrollo y crecimiento personal que afiancen procesos de empoderamiento, autonomía, organización, participación social y convivencia.

La población que atiende son mujeres y hombres adultos entre los 18 y 59 años que ejercen la prostitución, pertenecientes a los estratos 1 y 2.

Como resultado de la evaluación se pudo determinar que las acciones del proyecto se ejecutaron fundamentalmente en los tres centros de atención ubicados en las localidades de Mártires⁶³, Kennedy⁶⁴ y Barrios Unidos⁶⁵, en donde se concentra la mayor cantidad de personas dedicadas a este oficio, concentrando su accionar en los siguientes componentes: Desarrollo Humano⁶⁶, divulgación y acercamiento en la calle⁶⁷, apoyo sociofamiliar⁶⁸ y la intervención⁶⁹.

⁶³ Este centro cubre las localidades de: Mártires, Santa Fe, Candelaria, Puente Aranda, Antonio Nariño, San Cristóbal y Teusaquillo.

⁶⁴ Cubre los barrios: Kennedy, Bosa, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe, Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz.

⁶⁵ El Centro Barrios Unidos cubre: Barrios Unidos, Engativá, Chapinero, Usaquén, Suba y Fontibón.

⁶⁶ A través de talleres logra la creación y fortalecimiento de espacios de crecimiento personal, familiar y colectivo.

⁶⁷ Estas actividades se realizan para garantizar la vinculación permanente al proyecto, dar a conocer los servicios sociales y establecer contacto directo con las personas en prostitución.

Cuadro No. 25
Coberturas De Atención
“Proyectos de Vida para Personas Vinculadas a la Prostitución”

Objetivo/programa/	2001			2002			2003			Cumpli miento 2001- 2003
	Prog.	Ejec.	%	Prog.	Ejec.	%	Prog.	Ejec.	%	%
1.Realizar 40.000 acercamientos a personas en situación de prostitución.	8,000	7,013	88	12,987	14,919	115	12,000	10,980	91.5	82.2
2.Orientar 6.000 personas en prostitución, informar y remitir a servicios básicos	1,200	910	76	1,950	1,793	92	2,100	4,655	222.1	122.8
3. (*)Brindar en 450 cupos/año atención e intervención integral a 4.000 personas en prostitución en los centros de atención Samper Mendoza, Kennedy y Barrios Unidos.	450	380	84	450	474	105	450	462	102.6	
4.Referenciar 652 niños/as integrantes de los grupos familiares de la población usuaria a servicios sociales básicos.	480	223	46	400	256	64	100	89	89.0	87.12
5.Brindar a 1.748 niños/as integrantes de los grupos familiares de la población usuaria de actividades formativas, recreativas y/o culturales	0	0	0	320	848	265	450	220	48.8	61.1

Fuente: Plan de Acción DABS, Rendición de cuenta 2003,

(*)Meta no acumulable para cada año.

Es de observar que desde que el DABS inicia acciones en beneficio de esta población ha venido mostrando una cobertura mínima y con bajos recursos, lo que a su vez conlleva a que estas acciones realmente no contribuyan a disminuir condiciones multifactoriales de vulnerabilidad de estas personas⁷⁰ más aún si se tiene en cuenta que Bogotá se ha convertido en una auténtica ciudad de ciudades, albergando la mayor población desplazada de todas las regiones del país.

Teniendo en cuenta que el acercamiento es considerado por el DABS, como el conteo o visualización que se hace de las personas que se encuentran en los establecimientos y en las calles, no siempre se dejan registros que demuestren que efectivamente se contactó la persona, por lo que se deduce que el número dado es más subjetivo y no real de las personas que en ese momento se encontraban en estos sitios, por lo que se considera que este mecanismo no es el más claro y

⁶⁸ La entidad realiza la orientación y referenciación a servicios sociales para este tipo de personas y para sus hijos/as; igualmente el apoyo psicológico y asesoría en aspectos legales; actividades de tipo formativo, lúdico o recreativo básicos.

⁶⁹ El eje central de la intervención son los componentes de desarrollo personal, derechos y construcción de ciudadanía y formación para la productividad (talleres de marroquinería, confección y belleza, capacitación en sistemas y educación en la validación de la primaria o secundaria).

⁷⁰ Según datos de ONUSIDA factores tales como violencia sexual y social, consumo de sustancias psicoactivas, pobre acceso a los servicios de salud y carencia de seguridad social, delincuencia, baja capacidad de negociación en el uso de comportamientos sexuales de poco riesgo y de empleo de condón, competencia por el mercado, discriminación social y entre los diferentes subgrupos.

adecuado para recoger la información y mucho menos para atraer a estas personas para que se beneficien de los servicios de la entidad.

En efecto se observa baja eficacia de los acercamientos, toda vez que para el año 2001 fue del 13%, es decir que de 7.013 tan solo 910 personas fueron acogidas⁷¹ como beneficiarios del proyecto, situación similar se presenta para las vigencias 2002 y 2003.

A través de actividades de Divulgación y Acercamiento en la calle y establecimientos, para la vigencia 2003, la entidad efectuó la actualización del inventario, contabilizando 463 establecimientos y 256 puntos de prostitución en la calle, distribuidos así: zona norte 170 establecimientos y cinco puntos de prostitución en calle; en la zona centro 192 establecimientos y 249 puntos y en la zona sur 101 establecimientos y 2 puntos de prostitución, no obstante, a la fecha la entidad no cuenta con datos totales sobre las personas que ejercen esta profesión en la ciudad.

De igual manera, el DABS realizó orientación relativa a los servicios que ofrece con el proyecto, aproximadamente a 7.358 personas en el período 2001-2003, de una programación de 6.000 lo que reflejaría un cumplimiento del 122.8%. Sin embargo la eficacia de esta orientación fue del 32%, toda vez que de las 7.368 personas orientadas realmente ingresaron 2.403 como beneficiarios de los servicios sociales básicos⁷², siendo el más requerido el servicio de salud.

Referente a la meta de brindar atención a 4.000 personas durante la vigencia del proyecto, con 450 cupos/año, para el año 2001 fue de 380 cupos, en el 2002 se utilizaron 474 cupos y para el 2003 se utilizaron 462 cupos, lo que permite evidenciar que la entidad no ha realizado evaluaciones ni ajustes a estas metas, de conformidad con los resultados obtenidos de año en año, ni mucho menos ha tenido en cuenta las cifras crecientes de personas en esta situación, conllevando a la exclusión de posibles usuarios de los cupos.

Por otra parte, el DABS realizó algunas acciones de apoyo y divulgación con otras entidades tanto privadas como gubernamentales con: acompañamiento en recorridos de visualización de personas en prostitución; divulgación y apoyo en brigadas de salud a entidades como La Fundación Renacer y Hermanas Vicentinas, entre otras.

Se observa que el presupuesto de inversión asignado al proyecto 7310, además de ser mínimo⁷³ frente a los recursos manejados por el DABS, es insuficiente frente a la problemática social de las personas (hombres y mujeres) en condición de prostitución la cual viene en dramático ascenso.

⁷¹ Reporte de indicadores del proyecto 7310

⁷² Entendidos como servicios sociales básicos: servicios de salud, educación, juzgados, notarías, entre otros.

⁷³ El presupuesto ejecutado en la vigencia 2003 asciende a la suma de \$698,1 millones.

Acciones Intersectoriales.

Además de las acciones del DABS, otras entidades del Distrito realizan acciones tendientes a mitigar la situación de esta población como las Secretarías de Gobierno, Salud, Educación, entre otras.

Secretaría de Gobierno: Su política se realiza a través del control de establecimientos ligados al trabajo sexual y al cumplimiento de la normatividad vigente en el tema de la prostitución. Dentro de las competencias de esta entidad, se encuentra también la coordinación de un plan interinstitucional dirigido a minimizar impactos negativos de la implementación de una zona de alto impacto en la localidad de Mártires, la cual según información de la entidad, es la única zona autorizada para usos ligados a la prostitución en el Distrito.

En cumplimiento de lo establecido en el Decreto 188 de 2002 y el Código de Policía, mediante los cuales se establecieron las condiciones de funcionamiento de los establecimientos ligados al trabajo sexual y del Código Distrital de Policía, la Secretaría desarrolló talleres dirigidos a trabajadores sexuales y a dueños y administradores, relativos a las responsabilidades y comportamiento de esta población; en coordinación y trabajo permanente con la Alcaldía Local y el Comandante de la policía para tomar acciones oportunas frente a muertes violentas y delitos de mayor impacto.

De otra parte realizó censo de establecimientos ligados al trabajo sexual, reportando la información que se presenta en el cuadro No. 26.

Cuadro No. 26
Establecimientos Dedicados a la Prostitución en Bogotá
Estadísticas de Secretaría de Gobierno y DABS

Localidad	Número Establecimientos Según Secretaria De Gobierno a Oct. 2003	Número Establecimientos Según DABS a Diciembre de 2003
Ciudad Bolívar	3	3
Kennedy	49	50
Bosa	11	11
Usme	5	5
Antonio Nariño	12	11
Engativá	19	20
Fontibón	8	28
Usaquen	6	6
Teusaquillo	14	16
Chapinero	48	50
Suba	11	11
Tunjuelito	21	22
Rafael Uribe Uribe	11	12
Puente Aranda	14	15
Mártires	37	128
Santafe	122	248
Candelaria	0	39
Barrios Unidos	63	64
San Cristóbal	0	0
Total Establecimientos	454	739

Fuente: Información reportada por el DABS y la Secretaría de Gobierno

El DABS tiene identificados 285 establecimientos más frente a los identificados por la Secretaría de Gobierno. Esta última realiza actividades que inciden en el comportamiento de las personas en situación de prostitución, aunque éstas no obedecen a una política distrital, sino al cumplimiento de funciones y deberes reglamentados en las normas distritales.

Secretaría Distrital de Salud -SDS: Su política se realiza con las intervenciones de inspección y vigilancia y control a los establecimientos que ejercen la prostitución, bajo el marco de la Constitución Nacional de 1991, Ley 09/79, Ley 10/90, Ley 100/93, Ley 715/01 y el reciente Código de Policía, las cuales son ejecutadas a través de las Empresas Sociales del Estado.

En estos establecimientos se realizan procesos que apuntan a la protección de la salud (promoción, prevención y atención a la enfermedad) logrando en la vigencia 2003 certificar a 3.000 trabajadores sexuales, certificó igualmente a 200 dueños/as y administradores de establecimientos, así como realizó 500 asesorías psicológicas.

De igual manera, la Secretaría Distrital de Salud viene desarrollando a través del Hospital del Sur el Proyecto Especial de *Dignificación de Personas en Situación de Prostitución*, el cual se define como un conjunto de actividades orientadas a fortalecer factores protectores y reducir factores de riesgo en esta población, así como favorecer condiciones sanitarias en sitios de oferta y demanda de servicios sexuales, con el fin de promover cambios en su condición de vida.

Por otra parte, en la red pública hospitalaria se encuentra en desarrollo el proyecto *Reducción de la Transmisión Madre Hijo del VIH de ONUSIDA*, beneficiando a las madres gestantes pertenecientes a la población pobre no asegurada, condición muy frecuente en la población en situación de prostitución.

A finales de diciembre de 2003 la SDS implementó la estrategia de comunicación masiva "Siempre Condón"; se ejecutó a través de la contratación con la Unión Temporal RCN-El Tiempo, buscando sensibilizar a la población en general, involucrando aquella en condición de prostitución en lo relacionado con el ejercicio del sexo seguro auto y heteroprotector. Así mismo la SDS provee de condones y material didáctico a diferentes organizaciones no gubernamentales que trabajan con este tipo de población.

Se encuentra igualmente en ejecución el convenio Movilización Social para el Sexo Seguro en el D.C., que está en su primera fase de ejecución.

Las localidades con mayor concentración de lugares en donde se ejerce la prostitución, son: Barrios Unidos presenta la mayor concentración con el 14%, seguida de Chapinero con el 13%, Kennedy con el 9%, Puente Aranda en un 8%, Santa Fe 7%, las localidades de Engativá, Fontibón y Mártires se encuentran en un 6%, Candelaria, Rafael Uribe, Teusaquillo en un 5%, Suba con el 4%, Bosa, Tunjuelito, Usaquén con el 3%, Ciudad Bolívar 2% y Antonio Nariño en 1%.

Según el informe del Hospital del Sur, no se consignaron en este estudio, los establecimientos que se ubican en las zonas de tolerancia demarcada en Santa Fe, ni la que se encuentra en estudio en Barrios Unidos; aunque incorporó prácticamente cualquier establecimiento donde se prestase el servicio de prostitución, lo que hace posible que aparezca subregistros, ya que muchos lugares finalmente son encubiertos y camuflados, otros duran muy poco en la ubicación y proceden a mudarse sin dejar rastro.

Igualmente, dentro de las actividades, el hospital remite todas las trabajadoras a los procesos de capacitación que brinda el DABS; en el 2003, realizó 600 remisiones con el fin de lograr mayor sensibilización y capacitación; asimismo, son remitidas al proceso de inscripción en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De otra parte, se ha asesorado en promedio a 2.600 trabajadoras sexuales, donde se aclara todo lo relativo a la normatividad vigente como lo consagrado en la

Constitución Política, el nuevo Código de Policía, entre otros; medidas de protección como el uso de preservativos; los derechos y retroalimentación sobre estrategias del buen trato.

Red de Apoyo, es una figura nueva implementada con el objetivo de canalizar las situaciones especiales de esta población; está integrada por diferentes instituciones, universidades, un colectivo de trabajo con estudiantes de diferentes profesiones, ofreciendo asesorías psicológicas y oportunidades de capacitación que de alguna manera ayudan a mitigar la situación de las personas que ejercen la prostitución.

Secretaría de Educación: La política de la SED se enmarca en acciones dirigidas a la población o comunidad escolar del Distrito Capital; participa en el diseño de políticas del Consejo y Comité de Atención Integral y prevención del abuso sexual de los niños/as vinculados al Sistema Educativo Distrital.

Trabaja en el ámbito de prevención con el apoyo de la Fundación Renacer, el CTI y la Fiscalía, ha realizado encuentros con docentes, padres de familia y la comunidad educativa, sobre el abuso y la explotación sexual. Asimismo en prevención del abuso, explotación y tráfico sexual de niños/as y jóvenes, la SED adelanta acciones de sensibilización a la comunidad educativa, directivos, estudiantes, con encuentros informativos, conformación de grupos de referentes locales, quienes hacen seguimiento a las víctimas de violencia sexual.

En este tema se da un trabajo conjunto con la Secretaría de Salud y el DABS a través de la ejecución del proyecto *"Por una sexualidad sana, responsable y segura en la institución educativa"*.

Esta labor ha permitido una coordinación entre los Centros Administrativos de Educación Local (CADEL), los Centros Operativos Locales (COL) del DABS y las ESE's; en la revisión y avance del documento marco "Estrategia para la Atención Integral de las Adolescentes Gestantes y Lactantes". Así como la realización de actividades de motivación de representantes de los tres sectores.

Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte: Esta entidad promueve acciones y políticas para la participación de la ciudadanía mediante la realización de actividades recreoculturales, que permiten mejorar la integración y participación de las comunidades menos favorecidas.

Se han implementado mecanismos de atención con el fin de contribuir y mejorar la calidad de vida de la población en situación de prostitución, identificando sectores críticos y zonas de alto riesgo, interviniendo a través de actividades recreativas, deportivas y culturales, en coordinación con la Secretaría de Gobierno, Misión Bogotá, DABS, Secretaría de Salud y Policía Nacional, entre otros.

La Red de Seguridad y Convivencia ha atendido en el Programa Actividades Comunitarias especialmente en la Localidad de Mártires una población representativa, realizando caminatas, talleres lúdicos y otras actividades encaminadas a mejorar la ocupación del tiempo libre y la calidad de vida de esta población.

Por otra parte a través del Colegio Fundación Vida Nueva se han realizado actividades conjuntas para esta población, dado que la misión de esta institución educativa es la de rehabilitar a mujeres prostitutas y brindar protección a sus hijos.

Acciones por parte de Localidades: Teniendo en cuenta que están identificadas las zonas de tolerancia, especialmente en las localidades de Mártires, Kennedy, Barrios Unidos y Chapinero, estas no cuentan con un diagnóstico sobre la problemática, valiéndose de las cifras manejadas por el DABS, las cuales corresponden a censos elaborados en el año 2000. Las acciones que se han venido adelantando son las siguientes:

Localidad de Kennedy: Las políticas y mecanismos. Implementados por esta localidad obedecen a actividades de capacitación, sensibilización, asesoramiento jurídico, psicológico y atención médica, con el fin de fortalecer el desarrollo personal de las mujeres dedicadas al trabajo sexual.

Localidad de Santa Fe: Esta Localidad ha venido trabajando conjuntamente con el Hospital Centro Oriente, el Centro Operativo Local de Mártires y la Policía Nacional, brindando capacitación en normas higiénicas, sanitarias, como del Código de Policía y la desestimulación del trabajo sexual en la localidad.

Localidad de Barrios Unidos: La política de esta localidad se ha venido desarrollando conjuntamente con el Hospital de Chapinero como entidad referente en salud, el Centro Operativo Local del DABS y la Policía Metropolitana; han realizado operativos de tipo policivo identificando sectores y establecimientos comerciales dedicados a este tipo de actividad.

Las acciones adelantadas conjuntamente con el Hospital de Chapinero a través del Convenio interadministrativo con el proyecto "*Realización de campañas de prevención y promoción en áreas de salud*", componente trabajadoras sexuales, que tiene por objeto brindar atención integral en salud sexual y reproductiva. Se ubicaron 120 trabajadoras sexuales, en 32 establecimientos.

Se evidencia que el Departamento Administrativo de Bienestar Social no cuenta con cifras reales sobre la población en condición de prostitución que tiene la ciudad, ni mucho menos se maneja un diagnóstico de las condiciones de vida de las mismas para conocer sus necesidades, por cuanto no cuenta con instrumentos claros de recolección de datos, y sin esta herramienta es difícil procurar acciones claras y

efectivas, que conlleven a un cambio en su calidad de vida, lo que se ve reflejado en la baja cobertura respecto al alto índice de crecimiento del problema.

Otro aspecto crítico es la destinación de recursos al proyecto 7310 - “*Proyectos de Vida para personas vinculadas a la prostitución*”, ejecutado por el DABS, como entidad que atiende directamente a la población en situación de prostitución, los que han sido insuficientes, al representar menos del 1%. de los recursos financieros manejados por la entidad.

En cuanto a la intersectorialidad que se debe dar a la prostitución como una problemática social multifactorial importante en la ciudad, se observan acciones aisladas que no obedecen a una política social, adelantadas por entidades como la Secretarías Distritales de Salud, Educación y Gobierno, las diferentes localidades y el DABS, encaminadas a mitigar el deterioro en la calidad de vida de dichas personas; estas acciones son realizadas desde ópticas propias de cada entidad, conllevando a que no se brinde atención integral a esta población vulnerable, lo que hace imperativa la intervención intersectorial, coordinada, responsable y oportuna de las entidades distritales, con acciones y recursos económicos que contribuyan en la prevención, asistencia integral y a la rehabilitación e inclusión de la población mayor en prostitución.

No se evidencia una política distrital para controlar el fenómeno de la prostitución en Bogotá, así mismo, no se percibe voluntad política de la administración distrital, en el mejoramiento de su condición de vulnerabilidad y exclusión social, lo que hace imperioso el diseño de políticas públicas especializadas que cubran esta población, así como la concreción de medidas específicas y de verdadero impacto social, reorientando acciones, recursos y voluntades.

3.4. SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

En Bogotá, es competencia del Alcalde Mayor garantizar el cumplimiento del mandato constitucional y legal en materia de seguridad y convivencia de los ciudadanos, función que ejerce la Secretaría de Gobierno Distrital, encargada de “contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Administración Distrital a través de la promoción de la convivencia, la garantía de la seguridad ciudadana y el fortalecimiento de la gestión local, propiciando condiciones para la gobernabilidad democrática.”

Para el cumplimiento de estos fines la Secretaría de Gobierno lidera múltiples frentes misionales, a la que se encuentran adscritos y vinculados organismos como el Fondo de Vigilancia y Seguridad, y otras dependencias, que tienen como misión y objetivos, la formulación y ejecución de las políticas públicas sobre estas materias.

A continuación se analizarán las acciones adelantadas por el Fondo de Vigilancia y Seguridad al igual que de la Secretaría de Gobierno, frente a las problemáticas planteadas en el informe de Balance Social.

Diagnóstico

En Bogotá los fenómenos de muertes violentas y de la delincuencia han presentado dos efectos particulares en los últimos años. A partir de 1994, la ciudad comienza a disminuir los índices de homicidios de una manera positiva pasando de una tasa de 84 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993, a 23 homicidios en el año de 2003⁷⁴. Lo que significa una reducción de más del 72% en 10 años.

Por otra parte, las muertes violentas en accidentes de tránsito han disminuido de manera importante, al pasar de 1.387 muertes reportadas en 1995 a 585 muertes en el 2003. Factores como la aplicación de la hora zanahoria, que complementada posteriormente con otras medidas como el control y sanción a los conductores embriagados, la utilización de chalecos y cascos para motocicletas, el programa conductor elegido y difusión de medidas preventivas por los medios de comunicación, especialmente orientadas a peatones, han contribuido a su reducción.
75

Las estadísticas, frente a los delitos contra el patrimonio muestran disminución, durante los últimos tres años. Sin embargo comparadas las vigencias 2002 y 2003 el hurto a residencias y a los establecimientos de comercio, han ido aumentando levemente (Ver cuadro No. 27)

Cuadro No. 27
Delitos en Bogotá 2001-2003

Delitos	2001	2002	% Var.	2003	% Var.
Hurto a Residencias	5.794	4.717	-18	5.041	-13
Hurtos a Establecimientos Comerciales	3.728	3.581	-4	3.688	-1
Hurto de Vehículos	6.933	5.970	-13	5.037	-27
Hurto de Motos	1.481	1.301	-12	1.251	-15

Fuente: Informe de Balance Social Fondo de Vigilancia y Seguridad. Vigencia 2003
Cálculos: Contraloría de Bogotá.

El atraco a personas mostró relativa disminución (8.091 atracos callejeros en el 2002 a 6753 en el 2003). Durante el 2003 las localidades donde mayor número de casos

⁷⁴ Informe de Balance Social. Vigencia 2003. Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá

⁷⁵ Ibidem.

se presentaron contra el patrimonio de las personas fueron: Kennedy (15,1%), Suba (10,7%), Usaquén (10,4%) y Engativá (8,5%).⁷⁶ Ver cuadro No.28.

Cuadro No.28
Delitos Contra la Propiedad 2003

LOCALIDAD	HURTOS									
	Vehíc.	%	Motos	%	Residencias	%	Estab. Ciales	%	Personas	%
Usaquén	660	13.1	73	5.8	614	12.3	350	9.5	704	10.4
Chapinero	212	4.2	185	14.7	349	7	451	12.2	483	7.1
Santafé	33	0.6	36	2.8	71	1.4	127	3.4	342	5
SanCristóbal	115	2.2	46	3.7	114	2.2	52	1.4	157	2.3
Usme	48	0.9	34	2.7	233	4.6	73	1.9	189	2.8
Tunjuelito	81	1.6	19	1.5	51	1	34	1	72	1.1
Bosa	96	1.9	42	3.3	90	1.8	88	2.3	230	3.4
Kennedy	603	12	202	16.1	617	12.3	441	12	1024	15.1
Fontibón	217	4.3	68	5.4	241	4.8	157	4.2	356	5.2
Engativá	617	12.2	71	5.6	525	10.5	344	9.3	576	8.5
Suba	756	15	56	4.4	802	16.1	336	9.1	722	10.7
Barrios Unidos	345	6.8	42	3.3	225	4.5	337	9.1	372	5.5
Teusaquillo	355	7	69	5.5	313	6.2	253	6.8	354	5.2
Los Martires	155	3.1	69	5.5	76	1.5	101	2.7	183	2.7
Antonio Nariño	143	2.84	35	2.8	87	1.7	125	3.4	131	1.9
Puente Aranda	384	7.6	98	7.8	111	2.2	218	5.9	279	4.1
Candelaria	1	0	3	0.2	15	0.3	23	0.6	23	0.3
Rafael Uribe	95	1.9	40	3.2	82	1.6	46	1.2	120	1.7
Ciudad Bolívar	120	2.3	46	3.6	371	7.4	122	3.3	416	6.1
Otros	1	0	17	1.3	0	0	0	0	20	0.3
TOTAL	5037		1251		5041		3688		6753	

Fuente: Estadísticas reportadas por el CIC-MEBOG
Cálculos: Contraloría de Bogotá

Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS

Gestión social

El Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS es la entidad del orden distrital que tiene como objetivo la adquisición de bienes y servicios que las autoridades competentes, especialmente la policía, requieren para garantizar la seguridad y la protección de todos los habitantes del Distrito Capital. La entidad se creó para que sirviera de intermediaria entre la Secretaría de Gobierno y los organismos de seguridad, constituyéndose en facilitado en la ejecución de la política sobre seguridad y convivencia de la Administración Distrital.

Para la vigencia 2003, el Fondo se propuso atender dos (2) problemas fundamentales:

⁷⁶ Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Abreviada. Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá. Vigencia 2003. Contraloría de Bogotá.

“La inseguridad que afecta a todos los habitantes de Bogotá identificada en acciones como homicidios, lesiones comunes, hurto de vehículos, hurto a bancos, residencias, establecimientos comerciales y atraco callejeros, acciones estas que van en detrimentos de la calidad de vida de los bogotanos.”.

“La percepción de inseguridad de los habitantes de vivir en una ciudad altamente insegura en razón tanto a hechos reales, como a la falta de solidaridad e integración de la comunidad frente al delito”.

La población que demanda el servicio en la ciudad, según los problemas identificados son los estratos socio económico del uno al seis, hombres y mujeres de todas las edades y de las 19 localidades de la ciudad, porque no se atiende la Localidad de Sumapaz.

Para atender los problemas sociales definidos en Bogotá, D.C. en la vigencia del 2003, el FVS se propuso adelantar catorce (14) proyectos de inversión, como son:

El relacionado con la Construcción y Dotación de Comandos de Atención inmediata, que formulo como metas, la construcción de 5 CAI ubicados en Verbenal, San Diego, El Recreo, Timiza y Rosario, el sostenimiento y operación de los 86 CAI existentes y la puesta en marcha del Plan Maestro de seguridad.

La gestión del Fondo de acuerdo con lo consignado en el Plan de Desarrollo, beneficia a la ciudad específicamente en los temas de reducción de muertes violentas (homicidios, suicidios y accidentes de tránsito), disminución de delitos de mayor impacto que afectan a la ciudad (hurtos en todas las modalidades y lesiones personales), y aumento de la percepción de seguridad de la ciudad, por cuanto su objeto es fortalecer a todas las autoridades que se encargan de atender estos temas.

Con la ejecución de este proyecto, se buscaba la satisfacción de las necesidades de la comunidad en materia de tranquilidad y seguridad ciudadana, reduciendo el índice delincencial y contravencional, a través de la oportuna asistencia policial.

Las gestiones adelantadas en la ejecución del proyecto, hicieron referencia a la obtención de licencias de construcción en los predios que han reunido las características solicitadas por el Plan de Ordenamiento Territorial POT, para la construcción de los Comandos de Atención Inmediata de la Ciudadela El Recreo de Bosa, Timiza, Verbenal, Alhambra y Salitre Entre Ríos.

Sin embargo, se presentaron problemas relacionados con la destinación de espacios de uso público, con las dimensiones requeridas para los CAI en especial en las zonas de crecimiento ilegal como Usme, Ciudad Bolívar, Usaquén y Bosa, circunstancia que retrasó la ejecución del proyecto y que obligó a reformular los sitios en donde inicialmente se preveía su construcción que si bien, como lo expresa el

Fondo de Vigilancia,”(...) *no cumplen con las normas del POT podrían constituirse en lugares con posibilidades de instalación de CAI al realizarse las respectiva revisión...*”.

Con respecto al Plan Maestro de seguridad ciudadana, defensa y justicia para Bogotá, se contrató su ejecución, y se busca generar la localización adecuada y consecuente con la normativa y el desarrollo de la ciudad de los diferentes equipamientos de la Policía, (Comandos, Estaciones, Subestaciones, CAI, etc., así como de los Equipamientos de Defensa y Justicia).

El cuadro No. 29 refleja la el avance físico del proyecto “Construcción y Dotación de Comandos de Atención Inmediata (CAI), el cual tuvo durante la vigencia de 2003 una asignación de \$2.150.0 millones, de los cuales a diciembre 31 de 2003, se ejecutó el 85.46% representados en giros un total de \$1.143.4 millones y en compromisos y reservas \$694.0 millones

Cuadro No. 29
Construcción y Dotación de los CAI

Metas Físicas	Alcanzada	%Cumplimiento
Construir Comandos de Atención Inmediata	5	100
Garantizar la operación de los CAI	86	100
Desarrollar un Plan Maestro de Seguridad	1	100

Fuente Anexo. 17.2 Balance Social de 2003

De conformidad con lo descrito, la construcción de los CAI en las localidades mencionadas aún no se ha iniciado, según respuesta dada por el Fondo, la entrega de los mismos se prevé para el mes de julio de 2004, por lo tanto, las expectativas de la comunidad en la problemática de seguridad y la atención inmediata quedaron aplazados para ser provistos en la vigencia 2004.

El Fondo realizó otras acciones⁷⁷ tendientes a fortalecer las estaciones y la gestión de las inspecciones de policía. En este sentido y en relación con la prevención y promoción de resolución pacífica de conflictos, buscó fortalecer y legitimar la gestión de las Inspecciones de Policía, las Comisarías de Familia⁷⁸ y las Unidades de Mediación y Conciliación, mediante la construcción de instalaciones en la localidad

⁷⁷ El Fondo de vigilancia ejecuta 14 proyectos, en este informe se analizan los que en forma directa hacen referencia a la población atendida. Los demás proyectos hacen relación a capacitación, vivienda al personal de la policía, adquisición medios de transporte, mejoramiento de programas de vigilancia y comunicaciones entre otros.

⁷⁸ A partir del 2002 están a cargo del DABS, sin embargo el Fondo de Vigilancia realizó acciones en las comisarías de familia. Durante el año 2003

de Mártires; el mantenimiento y sostenimiento de las mismas en las 20 localidades de la ciudad y la capacitación de sus funcionarios.

Dentro de los servicios que ofrecen las Inspecciones de Policías se encuentran la solución de los conflictos que surgen de la convivencia en comunidad, a través de la figura de la conciliación; los despachos comisorios remitidos por los jueces, orientaciones ciudadanas y adicionalmente mediante la Resolución 1578 de 2002, las Inspecciones en coordinación con las Alcaldías Locales diseñan planes de acción local para trabajar las problemáticas de seguridad y convivencia que afectan a sus comunidades.

Es importante anotar que se vincularon a través del proyecto "*Desarrollo de las Inspecciones de Policía para la resolución de Conflictos*", un total de 152 personas entre contratistas y/o trabajadores de empresas en las modalidades de obra civil, interventoría, aseo y cafetería, papelería, dotación de códigos jurídicos, mensajería, vigilancia, mantenimiento físico, mantenimiento de equipos de oficina, para coadyuvar a la realización de los objetivos del proyecto y garantizar su funcionamiento y sostenibilidad.

Durante los tres primeros trimestres del 2003, las Inspecciones de Policía atendieron 72.274 ciudadanos, número que se incrementó con respecto a la vigencia anterior como consecuencia de las actividades de promoción y divulgación del Nuevo Código de Policía - Acuerdo 79 de 2003-.

Dentro de las funciones citadas, se realizaron actividades de divulgación de las normas contenidas en el Código de Policía, campañas para el manejo adecuado de las basuras, protección del medio ambiente, identificación de menores en establecimientos de comercio sexual, entre otras, a través de estas actividades se atendió a 23.688 ciudadanos.

En lo referente a construcción de las instalaciones se observó lo contenido en el cuadro No. 30.

Cuadro No. 30.

Ejecución del Proyecto Desarrollo de Inspecciones de Policía para la Resolución de Conflictos

Localidad	Acciones Desarrolladas
Mártires	Se inició el proceso de contratación para la construcción de la sede para Inspecciones de Policía de esta Localidad, mediante la licitación pública No.34 de 2003, que según los estimativos se iniciará su ejecución en diciembre de este año y tendrá una duración de seis meses.
Bosa	El Fondo se encuentra realizando el trámite para la expedición de la licencia de construcción.
Rafael Uribe	Se terminó la construcción de la primera etapa para la sede de la Alcaldía Local, Inspecciones de Policía, Comisaria de Familia y Unidad de Mediación y Conciliación. Igualmente se contrató la dotación del sistema de Oficina abierta mediante contrato No.1523-00-2003 suscrito con SOLINOFF.

Fuente. Informe de Gestión Fondo de Vigilancia y Seguridad. 2003

El cuadro No. 31 refleja las metas del proyecto “*Desarrollo de las Inspecciones de Policía para la Resolución de Conflictos*”, el cual tuvo una asignación de \$2.365.8 millones, de los cuales a diciembre 31 de 2003, se ejecutó el 96.98%, representados en giros un total de \$1.408.5 millones y en compromisos y reservas \$885.8 millones.

Cuadro No. 31
Desarrollo de las Inspecciones de Policía para la Resolución de Conflictos

Metas Físicas	Alcanzada	%Cumplimiento
Garantizar la operación y mantenimiento en las Localidades, de las Inspecciones de Policía	20	100
Construir instalaciones para las Inspecciones de Policía	1	100

Fuente: Anexo 17.2 Balance Social 2003

Teniendo en cuenta los datos plasmados en los cuadros No 4 y 5, se determina que un 37.4%(\$885.8 millones) del presupuesto definitivo que ascendió a la suma de \$2.365.8 millones, se constituyó en reserva presupuestal y que el logro del 100% que refleja la entidad en el informe de Balance Social, se alcanzará con la ejecución de actividades en especial las reflejadas en el cuadro No 4.

En relación con la creación y operación de infraestructura a través del proyecto "Estaciones de Policía- para mantener la presencia policial", la entidad programó actividades tendientes al mantenimiento de las mismas, así como el avance de un 40% en las obras de la nueva oficina del SIPOL.

El cuadro No. 32 presenta las acciones realizadas en las estaciones de policía:

Cuadro No. 32
Acciones de las Inspecciones de Policía - 2003

Estación	Acciones
Ciudad Bolívar	Se encuentran listos los diseños y la coordinación de los otros estudios técnicos.
Puente Aranda	El Departamento de Planeación Distrital notificó al Fondo la imposibilidad de construir la Estación en el predio de Veraguas.
Tunjuelito	Se tienen listos los estudios técnicos para la licencia de construcción. No pudo ser expedida hasta tanto no sea presentado y aprobado el Plan de Regularización y Manejo que reglamenta el predio de la Escuela General Santander y que incluye la Estación
Suba	Se dotó de elementos para su funcionamiento.
Oficina de Denuncias	Las intervenciones en cada Estación se prevén entregar en enero

y Contravenciones	de 2004.
-------------------	----------

Fuente : Informe gestión 2003 Fondo de Vigilancia y Seguridad.

De otra parte, al término de la vigencia, la construcción de las Instalaciones de la SIPOL, se había iniciado y de acuerdo con la programación existente, se concluirán en mayo de 2004. El cuadro No.33 refleja el avance de cada una de las metas programadas en el proyecto “Creación y operación de Infraestructura para mantener la presencia policía.

Cuadro No. 33
Creación y Operación de Infraestructura para Mantener la Presencia Policial

Metas Físicas	Alcanzada	%Cumplimiento
Construir estaciones de policía	0.3	100
Alcanzar un avance en la obra de las oficinas de la SIPOL	40	100
Desarrollar un Plan Maestro de Seguridad	1	100
Atender el 100% de los requerimientos de mantenimiento de las Estaciones.	100	100

Fuente: Anexo 17.2 Balance Social 2003

Para la consecución de las metas del proyecto, se contó con un presupuesto inicial de \$20.000.0 millones, monto que en el transcurso de la vigencia se redujo en \$16.015.7 millones, contando con un presupuesto definitivo de \$ 3.984.2 millones, de los cuales se ejecutó un 95% equivalente a giros \$1.743.6 millones, quedando compromisos y reservas \$2.045.8 millones.

Secretaría de Gobierno

Gestión social

La Secretaría de Gobierno dentro de la información presentada en el informe de Balance Social, definió tres problemáticas trabajadas durante la vigencia en evaluación, a saber:

“Existe en la ciudad una población juvenil en riesgo de exclusión social y de verse involucrada en actividades violentas o delictivas, que requieren de alternativas de prevención y resocialización”.

Según diagnóstico de la Secretaría de Gobierno, existen aproximadamente 676.323 jóvenes en riesgo de exclusión social, en edades comprendidas entre los 14 y 25 años. Para ello formuló el proyecto “Atención a Jóvenes en riesgo y resocialización”. Aunque le fueron asignados recursos en el año 2003, apenas se adelantó la resocialización de 687 jóvenes, es decir, el 0.1% del total. De igual manera, se realizaron actividades de prevención con 8.450 jóvenes equivalente al 1.2% del total

de jóvenes en riesgo. Esta cobertura resulta insignificante a pesar que el gasto fue de \$1.155 millones (99.9% de los recursos asignados).

De otra parte, con respecto a la evaluación del proyecto se evidenció⁷⁹ que, la meta consistente en desarrollar un programa Integral de formación para el trabajo y apoyo para la vinculación laboral o desarrollos productivos con jóvenes, no presentó ejecución física alguna.

Cabe aclarar, que de conformidad con el informe de Balance Social reportado por la Secretaría de Gobierno, esta meta presenta un cumplimiento del 100%, indicador que no corresponde a la realidad; lo anterior debido a que en el año 2003, se suscribió el convenio interadministrativo⁸⁰ con el Instituto Colombiano de Bienestar familiar - Regional Bogotá, con el objeto de: aunar esfuerzos y recursos para brindar atención integral a 200 jóvenes hombres y mujeres con edad entre 14 y 18 años, infractores que habían egresado de programas de internamiento y jóvenes vinculados a programas de libertad asistida del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Bogotá, que involucraría formación para el trabajo, atención escolar y acompañamiento psicosocial.

Se determinó que los recursos del convenio fueran manejados por el ICBF en cuenta separada y los rendimientos financieros de esta cuenta se pagarán a favor de la Tesorería Distrital, sin embargo, si bien la Secretaría de Gobierno giró los recursos correspondientes, a cambio de unos servicios para la comunidad, al término de la vigencia no se había dado inicio a las actividades fijadas por parte del ICBF en el convenio.

Es así, que el potencial de jóvenes que se pretendían favorecer con el desarrollo del proyecto esta dejando de percibir las bondades de un programa para el cual se han dispuesto unos recursos económicos que a diciembre 31 de 2003 se encuentran improductivos.

De otra parte y en materia de convivencia, a fin de atender la problemática del *“inadecuado manejo de los conflictos interpersonales, grupales y comunitarios que afectan la convivencia pacífica en las comunidades y que se constituyen en la escala del conflicto en detonante del aumento progresivo de hechos de violencia...”* se formulo el proyecto "Fortalecimiento a la convivencia, Derechos Humanos y la Resolución Pacífica de Conflictos"

Se realizaron programas de promoción y difusión de los derechos humanos, se adelantaron acciones con las unidades de mediación y conciliación, se efectuó capacitación en métodos alternos de transformación de conflictos y derechos humanos, se construyó una sede para la unidad de mediación y conciliación de la

⁷⁹ Hallazgo grupo de auditoría Evaluación cuenta 2003 Secretaría de Gobierno.

⁸⁰ No 104

localidad Antonio Nariño, y se adelantó un proceso de fortalecimiento de las unidades de mediación y conciliación y los comités locales de derechos humanos, con una población que demandó servicios de 6.712.247 habitantes capitalinos, pertenecientes a los estratos uno al seis de todas las edades.

Las actividades más representativas desarrolladas en este proyecto se dieron en materia de divulgación del Código de Policía y de sensibilización de procesos con los jueces de paz.

A los cursos de la figura de jueces de paz, se inscribieron previamente 4.500 ciudadanos de los cuales se formaron 700 personas como multiplicadores de esta figura, en los 110 círculos de paz y los 11 distritos de paz. Dentro del proceso de formación de la ciudadanía con la cátedra de multiplicadores, se abrió el periodo de inscripción para las candidaturas a Jueces de Paz y Jueces de Reconsideración. Se contó con 632 postulaciones para jueces de paz y 144 para jueces de reconsideración, dentro de los once distritos y 103 círculos de paz. En total fueron 776 ciudadanos que fueron postulados y avalados por sus vecinos y asociaciones comunitarias⁸¹.

Mediante el proyecto "*Atención Integral a Infractores*" se aplicaron programas tendientes a garantizar el funcionamiento, operación y mantenimiento de las entidades integrantes del Sistema Distrital de Atención Integral a Infractores como la Cárcel Distrital, y Anexo de Mujeres del Distrito y la Unidad Permanente de Justicia.

Dentro de la ejecución de este proyecto se diseñó y puso en operación una biblioteca para los internos, que funciona en coordinación con la Red Distrital de Bibliotecas, asimismo, se incrementó el número de entidades que conforman la Red de Apoyo Social, entrando a participar en el proceso la Universidad Nacional, Santo Tomas y el Cider -Universidad de los Andes en el tema de Política y Juventud, además se contó con otras universidades que prestaron apoyo en materia de asistencia jurídica, atención psicológica, trabajo social y educación física,

El personal encargado de la atención psicológica, atendió una población de 6.550 internos. Los trabajadores sociales prestaron 3.896 servicios y con los encargados de los talleres se beneficiaron cerca de 2.900 internos⁸².

Asimismo, se realizaron talleres de ebanistería, lavandería, rancho, panadería, juegos, laboratorio de vida y pautas en la emisora de la Cárcel a fin de intervenir directamente y en forma programada sobre temas de salud y prevención de los internos.

81 Informe de Gestión Secretaría de Gobierno vigencia 2003

82 Datos tomados del informe de gestión de la Secretaría de Gobierno.

A través de un plan de información y prevención a la ciudadanía, se repartieron 100.000 ejemplares de la cartilla titulada “Una mala decisión nos conduce a la Cárcel” que buscó ilustrar algunos casos reales en los que por ignorancia, imprudencia, facilísimo o ambición los implicados han perdido su libertad.

Finalmente frente a la *“Incipiente participación ciudadana en las decisiones públicas dada su falta de información, cualificación y capacidad de organización social”*. La Secretaría de Gobierno ejecutó los proyectos “Fortalecimiento de la participación democrática como instrumento político para intervenir en la gestión de la ciudad” y “Apoyo a la Modernización de las Localidades”, en desarrollo de las actividades de estos proyectos la Secretaría atendió 51.531 ciudadanos, de los cuales el 52% los hace a través de la Oficina de Atención e Información Ciudadana y del Centro de Documentación del Sistema de Atención e Información Ciudadanía y en los procesos de participación ciudadana los 48% restantes.

Las políticas de seguridad y convivencia, desarrolladas mediante la ejecución de los proyectos por parte de la Secretaría de Gobierno y el Fondo de Vigilancia y Seguridad y el impacto de éstas sobre la población no ha sido el esperado, toda vez que la mayoría de proyectos dejan excesivos recursos contratados para la siguiente vigencia lo que aplaza los beneficios que espera la comunidad en la resolución de las problemáticas que afectan su calidad de vida.

3.5. ESPACIO PÚBLICO Y VENDEDORES AMBULANTES

Diagnóstico

El origen de las ventas ambulantes y estacionarias corresponde a la expresión de diversos factores de naturaleza social como el desempleo, la migración permanente causada por la falta de oportunidades en las regiones de origen, por el desplazamiento producto de la violencia y por el incumplimiento de las obligaciones familiares. Sin embargo, desde el punto de vista de la capacidad económica y actividad comercial, hay vendedores que tienen un gran volumen de ventas y por haber ejercido esa actividad durante años, han logrado constituir patrimonios importantes; al igual que vendedores que desarrollan una típica economía de subsistencia.

Respecto al año 2002, en la vigencia 2003, la población total se incrementó en 39.411 pobladores a lo que hay que adicionar que, en Bogotá en los últimos 10 años, recibió 18.035 hogares conformados por 73.170 personas⁸³ desplazadas por la

⁸³ Fuente: Red de Solidaridad Social, de acuerdo con los datos del Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, cifras acumuladas al 15 de Febrero del 2004

violencia (36.678 hombres y 36.492 mujeres). Estas cifras muestran un crecimiento demográfico anormal que tiene incidencia en el desempleo y la informalidad.⁸⁴

En la economía informal se incluyen diversas actividades económicas en sectores como la industria, comercio, servicios, construcción, transporte y otras. La actividad callejera se define como aquella que se realiza en lugares de la vía pública o en espacios reservados para el tráfico vehicular y peatonal; éstos pueden ser calles, andenes, parques, plazas públicas, lugares de espectáculos públicos y en general cualquier lugar exterior destinado al tráfico peatonal o vehicular, generalmente de dominio público.

La economía informal constituye un problema económico, social y cultural, siendo muy heterogénea la composición de los vendedores por grupos etáreos, se sabe de la presencia de personas de la tercera edad, de niños y madres cabeza de familia vinculadas a la actividad, lo cual hace evidente la obligación del Estado de brindar protección a esos grupos sociales, a través de programas especiales a cargo de Entidades del Orden Nacional como: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Programa Revivir de la Red de Solidaridad, entre otras.

De acuerdo con el lugar de trabajo, las ventas informales de mayor incidencia en la ocupación del espacio público, se clasifican en ambulantes, estacionarias, en caseta, puerta a puerta y en vehículos. En Bogotá se censaron 473.322 informales que se encuentran en una de estas situaciones, cifra que representa el 19.26% del total de informales del país y el 16.3% de los ocupados en la ciudad; 167.700 son vendedores que se desplazan constantemente; 39.613 son estacionarios y solamente 9.666 están ubicados en casetas o kioscos.

La encuesta de calidad de vida cuantificó los vendedores puerta a puerta en 69.855, lo que constituyó una de las cifras más altas, los vendedores cuya actividad comercial la realizan en un vehículo, fueron cuantificados en 186.488, cifra superior a la de vendedores ambulantes. Si bien al sumar los vendedores ambulantes y estacionarios estos llegan a 207.313, es importante señalar que los vendedores puerta a puerta y los motorizados (256.343) representan un 23.6% más; sin embargo, no se han desarrollado programas eficaces para atender esta problemática.

El primer sub-grupo tiene mayor incidencia en la ocupación del espacio público, en especial en los espacios céntricos y comerciales de la ciudad, mientras que el segundo sub-grupo se desplaza por toda la ciudad, en especial por los sectores residenciales. Si bien los primeros son más notorios, los segundos no dejan de ser un problema que afecta el comercio formal y el pago de impuestos; no obstante, los vendedores puerta a puerta constituyen una estrategia de las empresas formales para incrementar sus ventas, al contratar personal temporal (sin seguridad social ni

⁸⁴ Informe de Análisis Sectorial Fondo de Ventas vigencia 2003

prestaciones sociales) para promocionar sus productos especialmente en los sectores residenciales.

En estos casos, se observa una tendencia de las empresas hacia la informalidad, reduciendo los pagos legales por remuneración, los costos fijos y los gastos de seguridad social, trasladando de esta manera el deterioro económico del mercado directamente a los desempleados o subempleados. Frente a este problema, los productores tienen el reto de desarrollar estrategias orientadas a una productividad menos costosa, no por la vía de reducir el ingreso de los trabajadores (quienes son sus compradores), sino por el camino de la creatividad mejorando los procesos de producción o innovando productos diferentes de fácil introducción en el mercado.

Gestión social

La problemática definida por el Fondo de Ventas Ambulantes en el informe de Balance Social, hace referencia “A la afectación del derecho colectivo al espacio público por factores como el estacionamiento en andenes y sitios prohibidos, la violación a las normas de urbanismo y la ocupación por parte de los vendedores ambulantes”; sin embargo, dada la misión del Fondo, éste sólo entra a ejecutar acciones en materia de espacio público con respecto a la vulneración que se hace del mismo, por parte del vendedor ambulante.

Con este propósito el FVP, es la entidad distrital cuya política se encuentra basada en promover el paso de la economía informal a la economía formal de los vendedores ambulantes y estacionarios; por lo tanto le compete generar alternativas de organización, capacitación, formalización y/o reubicación y la incorporación de los vendedores ambulantes y estacionarios al mercado formal, al igual que el otorgamiento de líneas de crédito.

Dentro del plan de acción de la entidad, se determinó para la vigencia 2003 como metas la consolidación de cuatro (4) grupos de vendedores ambulantes y/o estacionarios, en el proceso de formalización y el traslado a actividades económicas formales de 3.234 vendedores ambulantes y estacionarios. En el cuadro No. 34, se aprecia la ejecución de metas en la vigencia.

El Fondo de Ventas Populares consolida el proceso de reconversión de vendedores informales a la economía formal, mediante la construcción y consolidación de los Proyectos “La Caseta Feria Popular”, a fin que el vendedor reubicado desarrolle su actividad económica permanente sin causar perjuicio a la comunidad del sector.

Conjuntamente con los Fondos de Desarrollo Local, el Fondo de Ventas Populares celebra convenios con las diferentes localidades de la ciudad, aunando esfuerzos y recursos (económicos, técnicos, administrativos y humanos), con el propósito de

fortalecer la alternativa de reubicación física permanente en el proyecto “La Caseta Feria Popular”.

Cuadro No. 34
Plan De Acción – Ejecución De Metas - 2003

Productos Entidad	Indicadores de Producto	Meta Alcanzada		
		Program.	Ejecut.	% Ejecuc.
Proceso de reubicación física	Número de personas reubicadas físicamente en forma permanente.	400	208	52.0
	Número de personas reubicadas físicamente en forma temporal (ferias)	1.000	1.782	178.00%
Actividades de Capacitación	Número de vendedores que participan en actividades de capacitación	1.370	1649	120.3
Acceso al Crédito	Número de personas que han accedido a Créditos.	464	462	100
Total Beneficiarios		3.234	4104	1.126.9

Fuente: Presupuesto por Resultados. Fondo de Ventas Populares 2003

El FVP benefició a 4.104⁸⁵ personas, lo que representa el 1.97% de la población total de informales en Bogotá (207.313). Es decir, la inversión pública en este programa no alcanza a cubrir el 2%, lo que significa claramente que la gestión no es eficiente, ni eficaz.

Así mismo, con el fin de consolidar las actividades de Acceso al Crédito la entidad invirtió \$673.7 millones para beneficiar a 465 vendedores, reflejando una Inversión per cápita de \$1.5 millones por cada vendedor que accedió a Crédito con Tasa de Interés preferencial como garantía para financiar la compra del módulo y la reubicación permanente, gasto considerado oneroso, teniendo en cuenta, que por inversión directa esta actividad se sustenta con la suscripción de contratos de prestación de servicios por asesorías prestadas.

Dentro del total de vendedores reubicados permanentemente (208), el 36.05% equivalentes a 75 vendedores se encuentran en la caseta Feria de la 38, un 31.7% equivalente a 66 vendedores en la caseta feria de Fontibón.

⁸⁵ Fondo de Ventas Populares AUTOEVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN - 2003.

En cuanto a los vendedores reubicados temporalmente (1.782) el mayor número de ellos se ubicó en la Feria del juguete, esto es 1.100 vendedores que representan un 61.7% dentro del total por este concepto.

En actividades de capacitación la Caseta Feria la Estanzuela recibió 420 jornadas de capacitación, constituyéndose en la de mayor relevancia en este tema, por su parte de las 462 líneas de crédito otorgadas, un 95.2% de las mismas se dieron a la Caseta Feria de la 38.

En el Cuadro No. 35 se identifican los proyectos, número de soluciones y proceso de reconversión de vendedores informales. El nivel de ocupación llega al 60%, equivalente a 2.026 vendedores ambulantes beneficiarios del proceso de reubicación permanente con asignación de un módulo comercial, del total de su capacidad instalada que ofrece 3.381 módulos, cifra considerada aceptable. Sin embargo, el nivel de ocupación que presentan algunos proyectos es bajo, debido a la deserción de los vendedores por las bajas ventas y competencia desleal ante la crisis de invasión del espacio público de vendedores ambulantes que hoy presenta la ciudad, en otros casos, la alternativa es un fracaso por los espacios tan reducidos de los módulos que no permite la dinámica y variabilidad de productos y el sitio mismo de ubicación de la Caseta en sectores sin opción de desarrollo comercial.

A continuación se presentan las deficiencias advertidas por este organismo de control en relación con las casetas populares:

- Incumplimiento del canon de arrendamiento y servicios públicos y de vigilancia

Caseta Feria Chapinero: Los adjudicatarios no cumplen con el compromiso de pagar los costos de vigilancia y servicios públicos del inmueble. Actualmente el Fondo de Ventas Populares asume esta erogación.

Caseta Feria Restrepo. Se comprobó que desde el 10 de diciembre de 1991, fecha en la cual se entregaron los módulos, los vendedores ambulantes favorecidos por el proceso de reubicación no han cancelado valor alguno al Fondo de Ventas Populares por ocupación de los mismos.

Caseta Feria de la carrera 38: en el cobro de los cánones de arrendamiento de los módulos, no se es diligente y se acepta que los beneficiarios se atrasen con esta obligación, observándose una cartera morosa.

Caseta Feria Popular Kennedy – Ley: Para esta caseta el Fondo de Ventas asume los servicios de Agua, Luz, vigilancia y otros. Los 55 vendedores ambulantes pagan un valor de \$10.000, por concepto de recuperación de los gastos de la Caseta.

Caseta Feria Popular Avenida Primero de Mayo: El Fondo de Ventas Populares ha apoyado económicamente el proyecto en pagos de servicios públicos como alivio a la deuda y recientemente ha adelantado obras de mantenimiento físico, también se brindó asesoría jurídica y contable para actualizar y aprobar los estatutos existentes, sin embargo, la falta de compromiso de los comerciantes hace que el programa se encuentre económicamente deteriorado.

Cuadro No. 35
Nivel de Ocupación –
Proceso de Reconversión Vendedores Informales

Caseta Feria Popular	Nivel de Ocupación Permanente			
	Número Solución.	Nivel Ocupac.	Disponibilidad	% Ocupación
Flores de la 200	50	0	50	0.00
Rotonda Chapinero	35	24	11	68.57
Minicentro	37	25	12	67.57
Parque Las Flores	44	44	0	100.00
La Capuchina	65	45	20	69.23
La Veracruz	129	0	129	0.00
Rotonda Santafe	35	0	35	0.00
Libro Siglo XXI	66	51	15	77.27
Feria del Libro				
San Cristóbal	15	15	0	100.00
Usme	60	0	60	0.00
Venecia	65	65	0	100.00
Punto del libro	93	37	56	39.78
Kennedy Ley	207	188	19	90.82
Fontibón	97	63	34	64.95
Quirigua	91	67	24	73.63
Barrios Unidos	12	5	7	41.67
'7 de Agosto	70	32	38	45.71
Teusaquillo	30	0	30	0.00
Plaza España	423	423	0	100.0
Del Cachivache	61	61	0	100.00
Galerías Las Flores	32	30	2	93.75
Cuatro Vientos	12	11	1	91.67
Social Restrepo	463	438	25	94.00
De La 38	771	204	567	26.46
Caravana	340	150	190	44.12
La Candelaria	18	16	2	88.89
Marco Fidel Suárez	40	32	8	80.00
Quiroga	20	0	20	0.00
TOTAL		2.026	1.355	60.00

Fuente: Informe de Gestión y Resultados Fondo de Ventas Populares 2003
Cuadro Consolidado por el Equipo Auditor

- Inconsistencias de obra o de escrituración

Caseta Feria Restrepo. Inconsistencias en la escrituración individual, a cada uno de los vendedores ambulantes reubicados y beneficiados del proyecto por problemas en

la titularidad total del inmueble, falta de la licencia de construcción y ausencia de reglamento de propiedad horizontal.

Caseta Feria Usme: los materiales utilizados no se ajustaron a las especificaciones técnicas y de calidad exigidas, cabe aclarar que estos módulos no han sido entregados al servicio.

Caseta Feria Quiroga: Las obras realizadas presentan deficiencias, las paredes no están debidamente resanadas, las seis (6) columnas construidas en concreto presentan fisuras, protuberancias y agrietamientos generalizados por el pésimo revestimiento que protege la estructura y acabado estético, igual situación presenta las vigas de amarre.

Caseta Feria Popular Rotonda de Barrios Unidos: No obstante poseer el inmueble las condiciones físicas adecuadas, los módulos construidos en material con unas dimensiones de apenas 2 mts. de largo por 1.40 mts. de ancho de perímetro, no es suficiente para que el vendedor ubique todas las mercancías, motivo por el cual los comerciantes tienen que disponer del frente del local para situarlas.

Caseta Feria Popular Kennedy – Ley: existen dificultades de carácter jurídico, en la compra del inmueble para reubicar a 300 vendedores ambulantes de Kennedy, el Fondo de Ventas realizó contrato de arrendamiento con la Junta de Acción Comunal Barrio Jorge Washington Supermanzana 5 ciudad de Kennedy, Para reubicación temporal de 72 vendedores, a febrero de 2004 la ocupación es de 55 vendedores

Caseta Popular Módulos de la 12: Los actuales beneficiarios de la Caseta fueron los vendedores ambulantes que ubicaban en el espacio Público de la calle 12 entre carreras 10 y 11, ocupación permitida por las autoridades competentes a través de un permiso o licencia desde el año 1986. A la fecha se encuentra en trámite la transferencia de la propiedad a los 74 beneficiarios, hasta tanto cumplan con los compromisos adquiridos inicialmente a través de los contratos de arrendamiento.

- Utilización diferente a ventas.

En la Bodega Tarso (perteneciente a la caseta Feria de la 38) la inversión se ejecutó con el objeto de reubicar a 666 vendedores ambulantes a finales de 1999, se observó que esta bodega cambio de uso utilizándose como deposito de las demás casetas, para guardar carpas, tarimas, canastas de gaseosas, triciclos y otros materiales, es decir no cumple con los propósitos de reubicación de vendedores ambulantes.

- Problemas de reglamento interno

Galería de las Flores: Presenta dificultades de convivencia y reglamento de funcionamiento interno, por las bajas en las ventas, el proyecto presenta problemas de inasistencia y solo 18 tienen contratos de arrendamiento, igualmente presenta cartera morosa a 31 de diciembre de 2003.

Parque de las Flores: Este proyecto no se encuentra organizado en agremiación o asociación de comerciantes como persona jurídica sin ánimo de lucro, falta la implementación del reglamento de funcionamiento y de las normas de convivencia, a 31 de diciembre de 2003 presenta cartera morosa.

En el cuadro No. 36 se refleja la asignación presupuestal del proyecto del Fondo de Ventas Populares *Fomento a la organización y reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios* cuyo objetivo consiste en promover la incorporación de vendedores ambulantes y estacionarios al mercado formal y contribuir a la recuperación, mejoramiento del espacio público.

Cuadro No. 36
Proyectos Ejecutados F.V.P.- 2003

Millones

Metas Físicas			Inversión			
Programadas	Alcanzadas	% Cumpl.	Presu	Giros	Reservas	Total %
Consolidar 4 grupos de vendedores ambulantes en proceso de formalización.	0	0	4.606.2	1.758.8	2.847.4	100
Desarrollar el 100% de la consolidación de los 4 grupos	100	100				
Fomentar el traslado a actividades económicas formales de 3234 vendedores.	4.104	112				

Como se observa, al término de la vigencia la meta No 1 no se cumplió al no lograrse consolidar ninguno de los 4 grupos previstos, así mismo, se evidenció la escasa ocupación de los sitios establecidos por el Fondo para las actividades de reubicación permanente o temporal por parte de los vendedores ambulantes de la ciudad.

Cabe señalar que del presupuesto definitivo de \$ 4.606.2 millones se reservó un 61.8%, es decir, \$ 2.847.4 millones, por lo que el cumplimiento de metas descrito en el informe de Balance Social, no corresponde a la realidad en la vigencia 2003; teniendo en cuenta las observaciones hechas y considerando que el manejo de este presupuesto definitivo fue ineficiente, ya que la autorización de giros efectiva fue de \$1.758.8 millones, equivalente al 38.18% frente a la apropiación definitiva, dejando



gran parte de los recursos en reservas constituidas para cumplir compromisos adquiridos de la vigencia 2003 en el siguiente año.

3.6. POTENCIACIÓN DE VIVIENDA NUEVA Y SOLUCIÓN A LA SUBNORMALIDAD: “Políticas Mellizas y Prematuras Frente a un Gran Déficit Habitacional”.

Metrovivienda

Diagnóstico

En la última década, el desarrollo del sector de la vivienda social ha girado en torno a la política de subsidio, que surgió con la transformación del ICT en INURBE, como Organismo Eje del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social⁸⁶. A partir de este momento el Estado se propone implementar la entrega de subsidios individualizados para la adquisición de la vivienda o colectivos para la realización de programas asociativos que demuestren la tenencia de un lote de terreno y una capacidad de un ahorro programado como parte de la cuota inicial en la financiación de la vivienda.

La política de vivienda nueva que es ejecutada en el Distrito básicamente por la Empresa Metrovivienda, contó durante la vigencia de 2003 con un total de \$41.323,34 millones, cifra que apenas representa el 4.26% del total de los recursos destinados para el rubro de inversión en el Sector de Infraestructura y transporte.

El instrumento para garantizar un desarrollo habitacional adoptado por el Distrito, es la generación de suelo urbano de calidad, el cual fue plasmado en el POT. El Distrito a través de Metrovivienda viene ejecutando actividades en este sentido; sin embargo, los resultados de la gestión producto del desarrollo de programas y proyectos ejecutados por la entidad han tenido muy bajo impacto en la población necesitada.

Las posibilidades reales de obtener la cantidad de suelo urbano que se consideraba disponible para la expansión según el POT, son más escasas de lo previsto. Es así como de acuerdo con el balance actual de las áreas disponibles⁸⁷, en el sur de la ciudad la expectativa de suelo para expansión se ha reducido a cerca de un 30% de las estimaciones iniciales, en la zona occidental el suelo de expansión prácticamente esta agotado y en el norte ha sido restringido para reserva forestal y suelo rural.

El déficit cuantitativo de vivienda de la ciudad puede agruparse en dos tipos: por una parte se encuentra el déficit acumulado, que corresponde al número de viviendas necesarias para que cada familia de la ciudad viva en una casa. Este déficit es resultado de las necesidades históricas que no se han resuelto. Por otra parte se encuentra el déficit anual de la ciudad, que corresponde al número de viviendas

86 Acuerdo 7 de 2001 por el cual se dictan disposiciones sobre el otorgamiento y administración del subsidio familiar de vivienda aplicables al mejoramiento de vivienda de interés social, acuerdo 17/2000 aplicable a hogares víctimas de la violencia, acuerdo 18/2000 aplicable a hogares ubicados en zonas de desastre o calamidad pública.

87 DAPD, Documento “política Habitacional para la ciudad Región” abril de 2003

necesarias que debe producir el mercado de Bogotá para atender las necesidades de las nuevas familias que necesitan vivienda cada año.

Se espera que todo el mercado de vivienda produzca la cantidad y, especialmente, el tipo de soluciones que necesitan las familias, que deben estar de acuerdo con las características socioeconómicas de los usuarios finales. No obstante, el mercado de la ciudad no ha respondido al crecimiento.

Según el Departamento Administrativo de Planeación Distrital para el 2003⁸⁸, la población de Bogotá era de 7.067.445, que corresponden a 1.963.179 hogares, con un promedio de personas por hogar de 3.6. Del total de hogares de la ciudad, el 37% (733.080) son del estrato dos y el 43% (842.784) del estrato tres, es decir que el 80% de la población bogotana pertenece a estos estratos.

Según el DAPD actualmente hay 1.476.418 viviendas en la ciudad y 1.963.636 hogares de donde se deduce el déficit acumulado de la ciudad de 487.218, que en su mayoría corresponde a los estratos dos y tres debido a la composición poblacional. Así las cosas, en Bogotá hacen falta el mismo número de soluciones, que adicionalmente deben tener precios que le permitan a las familias acceder a ellas con su nivel de ingreso, es decir soluciones con precios hasta 70 smmlv.

De acuerdo con las características socioeconómicas de las familias que concentran el déficit en Bogotá, el mercado de vivienda no está generando el número de soluciones que se necesitan para atacar los déficit acumulado ni el anual.

En Colombia, la Vivienda de Interés Social (VIS) se agrupa por precios, expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) y cada rango tiene asignado un Subsidio Familiar de Vivienda.

Cuadro No. 37
Rango de Precios de Vivienda en SMMLV

Valor Vivienda ⁸⁹	Valor Subsidio
Hasta 50 smmlv \$16.600.000	23 smmlv \$7.636.000
De 50 a 100 smmlv \$16.600.001 a \$33.200.000	16 smmlv \$5.312.000
De 100 a 135 smmlv \$33.200.001 a \$44.820.000	10 smmlv \$3.320.000

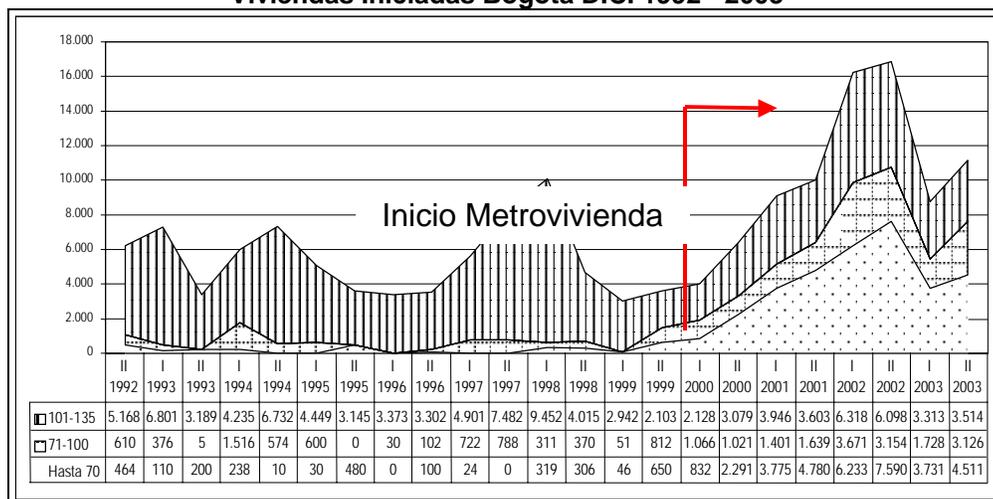
Fuente: Subdirección económica del DAPD

⁸⁸ Información enviada por la Subdirección Económica del DAPD.

⁸⁹ Expresados en pesos del 2003 y en salarios mínimos mensuales legales vigentes del mismo año (\$332.000).

Si se observa el comportamiento del mercado de Vivienda de Interés Social expresado en la gráfica seis⁹⁰, desde el primer semestre de 1993 hasta el segundo semestre de 1999 (antes del inicio de operaciones de Metrovivienda) el mercado de vivienda de la ciudad produjo mayoritariamente vivienda con precios entre 101 y 135 smmlv. El semestre en el que más se produjeron viviendas con precios hasta 70 smmlv fue el primer semestre de 1998 con 319 unidades, no obstante, se produjeron 9.452 unidades con precios entre 101 y 135 smmlv y 311 unidades entre 71 y 100 smmlv, así los rangos altos de la VIS tuvieron preponderancia.

Gráfica No. 6
Viviendas Iniciadas Bogotá D.C. 1992 - 2003



De 101 a 135 smmlv  De 71 a 100 smmlv  Hasta 70 smmlv 

El 2002 presentó un aumento en el total de viviendas iniciadas en la ciudad, pues en total se construyeron 33.064 viviendas de interés social, de las cuales el 42% (13.823 unidades) tenían precios inferiores a los 70 smmlv, el 21% (6.825) con precios entre 70 a 100 smmlv y el 37% (12.416) con precios entre 100 y 135 smmlv.

Comparando el 2002 con el 2003, el último año presentó una disminución en la producción de VIS: 19.923 unidades en total, de las cuales el 42% (8.242 unidades) tenían precios inferiores a los 70 smmlv, el 24% (4.854) con precios entre 70 a 100 smmlv, y el 34% (6.827) con precios entre 100 y 135 smmlv. Como se observa en la gráfica, los tres rangos mantuvieron la misma composición, con tendencia a la baja. No obstante, si se comparan las viviendas iniciadas en el rango de hasta 70 smmlv en 1998 con el 2003 se observa un gran aumento, pues se pasó de 625 unidades a 8.242, es decir un incremento de 13 veces.

⁹⁰ La fuente de la gráfica es el Estudio de Oferta de Demanda de Vivienda en Bogotá, editado por la Cámara Colombiana de la Construcción – Camacol.

De todos modos si este número de VIS anual (19.932) se compara con el déficit de vivienda (444.785), se llega a la conclusión que aún es insuficiente el número de soluciones que el mercado de vivienda de Bogotá está produciendo; y además, sigue produciendo soluciones con precios superiores a los 70 smmlv.

Como se observa en la gráfica, a partir del primer semestre de 2000 aumentó el número de viviendas en el rango de menos de 70 smmlv, debido (en parte) a la entrada de Metrovivienda al mercado, pues sé refriendo la oferta hacia las familias del segmento mas bajo de la demanda, es decir, aquel con ingresos entre uno u dos veces el salario mínimo, grupo que hasta entonces estuvo prácticamente desatendido por el sector formal de la construcción. El efecto detonador se produjo gracias a la mayor focalización social que impuso Metrovivienda desde sus proyectos.

En efecto, entre las primeras 600 familias residentes de la ciudadela El Recreo –el proyecto piloto de Metrovivienda-, encontró un ingreso familiar promedio equivalente a 1.41 veces el salario mínimo legal⁹¹. Continuando con el proceso de focalización, en el año 2.003 se logró por vez primera incluir entre los beneficiarios a familias con ingresos de un salario mínimo, en viviendas de precio equivalente a los 50 salarios mínimos mensuales. Esto abrió nuevos espacios para proyectos de origen legal que comenzaron a reproducirse, de la misma manera que en el año 2.000 se había roto para Bogotá la barrera de los dos salarios mínimos de ingreso. No obstante, es necesario seguir trabajando en la focalización de la oferta.

Por otra parte, el déficit de vivienda de la ciudad y el mercado requieren gran cantidad de subsidios, preferiblemente para soluciones con precios inferiores a los 70 smmlv. Para el 2003, las Cajas de Compensación Familiar entregaron a sus afiliados⁹² 12.714 subsidios, distribuidos, como se presenta en la gráfica No. 7.

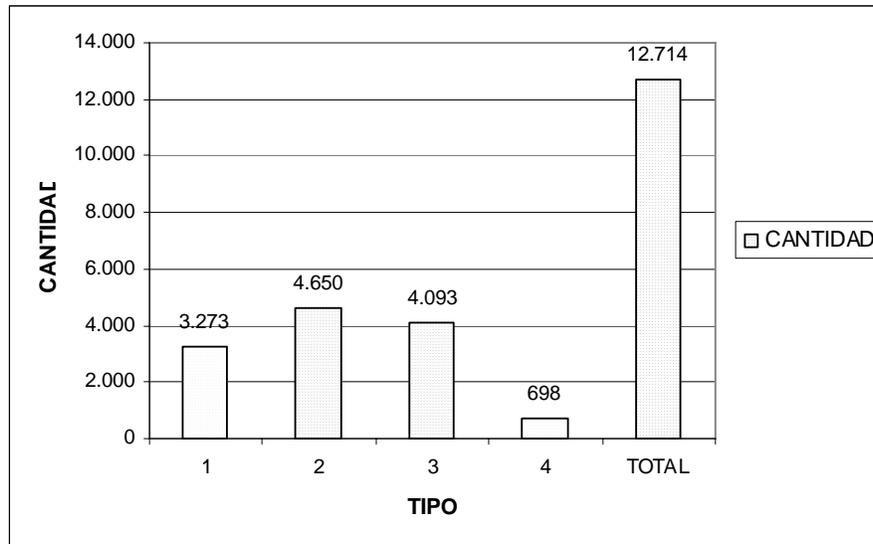
Por su parte, durante el 2003 el Gobierno Nacional asignó 816⁹³ subsidios para Bogotá en postulaciones individuales (bolsa ordinaria), que corresponden a más de 4.428 millones de pesos. Si se suman los subsidios de las Cajas y los del Gobierno, la ciudad recibió 13.530 subsidios, que si se contrastan con el déficit de 487.218 viviendas cubrirían sólo al 3% de la población que necesita una solución.

⁹¹ Pidur – Datec. “Estudio estadístico y socioeconómico de las familias residentes en la Ciudadela El Recreo, ubicada en la Localidad de Bosa”. Bogotá D.C.. Septiembre de 2002

⁹² Estos subsidios fueron entregados en postulaciones individuales. Fuente: consolidación MetroVivienda basada en la información publicada por las Cajas de Compensación Familiar en los diarios de alta circulación.

⁹³ Tomado de la Resolución 030 de 2003.

Gráfica No. 7
Subsidios Entregados por Cajas de Compensación en Bogotá



La descripción del problema social atendido por la empresa fue definido como el Déficit de vivienda en los estratos socioeconómicos bajos, principalmente en los estratos dos y tres.

A fin de dar solución al problema Metrovivienda se propuso generar proyectos de vivienda en zonas periféricas de la ciudad, dirigidos a la población de más bajos recursos. Estos proyectos contarán con toda la infraestructura necesaria, vías de acceso, parques y zonas destinadas a equipamiento comunitario que le permitan a las familias de bajos recursos vivir en ambientes amables, planificados y con servicios públicos. (Metrovivienda no construye vivienda según el artículo 4 del Acuerdo 15 del 28 de diciembre de 1998, del Concejo de Santa Fe de Bogotá D.C.)⁹⁴.

Gestión social

A tal fin la empresa Metrovivienda se propuso desarrollar básicamente tres proyectos que apuntan al cumplimiento de su objetivo misional de generación de tierra urbanizada apta para la construcción de vivienda nueva en los estratos socioeconómicos que se ha establecido. Presentamos un balance del comportamiento presupuestal y de cumplimiento de las metas de estos proyectos a fin de ilustrar la gestión social alcanzada.

⁹⁴ Acuerdo 15 de 1998. Por medio del cual se crea la Empresa Industrial y comercial del Distrito Capital Metrovivienda y se dictan otras disposiciones.

El comportamiento presupuestal de los proyectos de inversión durante la vigencia fue el siguiente:

Proyecto Compra de Tierras: Para la vigencia se contó con una apropiación definitiva de \$8.223 millones, de éstos se comprometieron recursos por \$6.746.7 millones y se realizaron giros por \$1.123.2 millones equivalentes al 16.65% del total ejecutado; de estos se hicieron giros en el mes de diciembre en cuantía de \$1.065.2 millones equivalentes al 94.84% del total en la vigencia.

Proyecto Habilitación de Superlotes: Para la vigencia se contó con una apropiación definitiva de \$6.908. millones, de éstos se comprometieron recursos por \$5.909. millones y se realizaron giros por \$1.412.2 millones equivalentes al 23.90% del total ejecutado; de estos se hicieron giros en el mes de diciembre en cuantía de \$512.6 millones equivalentes al 36.30% del total en la vigencia.

Proyecto Desarrollo de Proyectos Urbanísticos Asociativos: En la vigencia no se contó con recursos para la ejecución de este proyecto debido al incipiente avance en las metas programadas que llevó a tomar la determinación de efectuar devoluciones a la Secretaria de Hacienda en cuantía de \$15.229.50 millones de los 15.263. millones inicialmente apropiados, equivalentes al 99.78% para una apropiación definitiva de \$33.millones.

Proyecto Adecuación y Dotación Institucional: contó para la vigencia con una apropiación de \$100 millones, se comprometieron recursos por \$62.7 millones y se hicieron giros por \$33.7 millones, equivalentes al 53.75% del total ejecutado; de estos se efectuaron giros en el mes de diciembre en cuantía de \$15.5 millones equivalentes al 45.99% del total en la vigencia.

El proyecto Fortalecimiento Institucional: contó para la vigencia con una apropiación de \$582 millones, se comprometieron recursos por \$246.0 millones y se hicieron giros por \$212.2 millones, equivalentes al 86.26% del total ejecutado; de éstos se efectuaron giros en el mes de diciembre en cuantía de \$69.6 millones equivalentes al 32.80% del total en la vigencia.

El proyecto Capitalizar la Empresa Regional de Acueducto y Alcantarillado: Contó para la vigencia con una apropiación de \$5 millones, se comprometieron recursos por \$5 millones y se realizaron giros por \$5 millones, equivalentes al 100% del total ejecutado.

En el seguimiento de la auditoría a las Cuentas por Pagar constituidas para ser ejecutadas en la vigencia 2003 con el propósito de atender compromisos correspondientes a la ejecución presupuestal del año 2002 y su comparación con la Inversión realmente efectuada se tiene:

Cuadro No. 38
Seguimiento Cuentas por Pagar-Metrovivienda

Millones de pesos

Código	Concepto	Valor apropiación definitiva	% participación	Giros	% Ejecución real
331	Inversión directa	15.851.5	60.82	2.786.5	17.58
335	Cuentas por pagar inversión	10.211.8	39.18	7.012.4	68.67
	Total	26.063.3	100	9.798.9	37.60

Fuente: Ejecución presupuestal 2003 - Metrovivienda

Las cuentas por pagar constituidas para ser ejecutadas en el año 2003 en cuantía de \$10.211.8 millones presentaron una ejecución, reflejada en los giros efectivamente realizados de \$7.012.4 millones equivalentes al 68.67%, quedando como rezago presupuestal \$3.199.4 millones para ser ejecutados en la vigencia 2004.

De otra parte y en lo referente a la Inversión directa correspondiente a la vigencia 2003, de una apropiación definitiva de \$15.851.5 millones se realizaron giros de \$2.786.5 millones, para una ejecución de únicamente el 17.58%. Lo anterior permite establecer la constitución de Cuentas por Pagar de Inversión, para ser atendidas en la vigencia 2004 en cuantía de \$13.065. millones.

Las dos situaciones anteriores preocupan a este Ente de Control en la medida que se va prorrogando en el tiempo, el resultado de la inversión de \$16.264.4 millones, correspondientes a Cuentas por Pagar 2002-2003 con la consecuente demora en la ejecución física de los proyectos y la imposibilidad de cumplir con las expectativas creadas en términos de solución efectiva a la necesidad de vivienda existente y contribución en la disminución del déficit de vivienda en la ciudad.

Durante la vigencia, se produjeron actualizaciones tanto presupuestales como de metas en las fichas EBI-D, de los proyectos de inversión, sin embargo en la mayoría de proyectos que ejecuta la entidad estas actualizaciones no tienen para todos los casos el soporte requerido y en ocasiones presentan inconsistencia.

Para efecto de presentar el cumplimiento de la meta física se observa:

De acuerdo al cumplimiento de las metas formuladas, en cada uno de los proyectos, se lograron los siguientes resultados:

Proyecto Compra de tierras

Presenta un avance del 27,01%, porcentaje muy bajo si se tiene en cuenta que este proyecto guarda relación directa con la misión institucional. Cabe señalar que la meta más representativa del proyecto correspondiente a la adquisición de terrenos en zonas urbanas y de expansión de Bogotá D.C o municipios circunvecinos y que tenía un peso porcentual dentro del proyecto equivalente al 50%, no se ejecuto.

Proyecto Habilitación de Superlotes

Presenta un avance de 50%, porcentaje bajo para un proyecto que guarda relación directa con la misión institucional; Se aclara que la meta más representativa del proyecto correspondió a la habilitación de 20 Hectáreas brutas para construcción de infraestructura primaria y secundaria y que tenía un peso porcentual dentro del proyecto equivalente al 50%, no se ejecutó.

Proyecto Desarrollo de proyectos urbanísticos asociativos

Durante la vigencia no se efectuó ningún avance significativo, solamente se culminó con la habilitación prevista a realizar en el 2002, el proyecto presentó estancamiento, ninguna de las metas previstas tuvo ejecución durante la vigencia.

Los Proyectos no misionales de apoyo, observan el siguiente comportamiento

El proyecto Adecuación y Dotación Institucional, presentó un avance de 100%.

El proyecto Fortalecimiento Institucional, presentó un avance de 91% siendo la meta de mas bajo cumplimiento la concerniente al desarrollo de ocho eventos, convocados por la empresa y los diferentes gremios y entidades del sector como escenario para debatir, divulgar e informar a la población objetivo.

Análisis de la Gestión

Al contrastar la información de metas y presupuesto, se observa que el cumplimiento de metas de los proyectos que guardan relación directa con la misión institucional (Compra de tierras, Habilitación de Superlotes y Desarrollo de Proyectos Urbanísticos Asociativos) a los que se les asignó en la vigencia 2003 la suma de \$15.164.4 millones equivalentes al 95.67% del total del presupuesto de inversión directa para la entidad en promedio se alcanzó un cumplimiento del 27%; mientras que en las metas de los proyectos que constituyen apoyo al proceso misional (Dotación Institucional, Fortalecimiento Institucional y Capitalizar la Empresa Regional de Acueducto y alcantarillado) a los que se les asignó en la vigencia 2003 el menor porcentaje de

inversión (\$686.6 millones equivalentes al 4.33% del total del presupuesto de inversión directa de la entidad), se alcanzó en promedio un nivel de cumplimiento del 97%.

En algunos casos se continua presentando como ejecutadas, metas físicas cuyos recursos sólo se comprometieron al finalizar la vigencia, quedando el cumplimiento real de las mismas supeditado a la ejecución de estos recursos, en la vigencia siguiente; situación que sumada a las deficiencias evidenciadas en los procesos de seguimiento a la gestión de los proyectos, dificulta realizar el seguimiento real al cumplimiento de las metas físicas.

La situación descrita afecta la eficiencia y la eficacia de la gestión de la entidad y dado el producto de la inversión realizada y el incumplimiento en el logro de las metas físicas planteadas, se diluye el beneficio social que se pretende brindar.

Avance de los Proyectos Urbanísticos

Como concreción de los proyectos de inversión y a cinco años de haberse creado, Metrovivienda se encuentra desarrollando cuatro proyectos Urbanísticos denominados: 1) “Ciudadela El Recreo Metrovivienda”, 2) “Ciudadela el Porvenir” 3) “Ciudadela Campo Verde”, proyectos ubicados en la localidad de Bosa que la entidad desarrolla en el borde suroccidental de la ciudad, 4) “Ciudadela Metrovivienda Usme” ubicado en la localidad de Usme. A través de estos proyectos se pretende llegar a las clases menos favorecidas mediante programas de vivienda de interés social prioritaria dotada del equipamiento urbanístico necesario, que contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En la vigencia 2003, mediante los decretos de la Alcaldía Mayor de Bogotá números 035 de febrero de 2003 y 213 de julio 9 del mismo año se asignó a Metrovivienda la ejecución del componente comercial del espacio privado de las manzanas 3, 10 y 22 del proyecto Tercer Milenio que venia ejecutando el IDU.

Cabe señalar que a 5 años de la creación de la Entidad y la consecuente implementación de los proyectos, solamente se ha logrado satisfacer la necesidad de vivienda a 4.392 familias en la Ciudadela el Recreo.

Los resultados, producto de la inversión y la gestión de Metrovivienda de los proyectos urbanísticos “Ciudadela El Recreo Metrovivienda”, “Ciudadela el Porvenir” “Ciudadela Campo Verde”, y “Ciudadela Metrovivienda Usme” y del componente comercial de las manzanas 3,10 y 22 del proyecto Tercer Milenio son los siguientes:

Ciudadela El Recreo Metrovivienda.

El Proyecto Ciudadela El Recreo Metrovivienda cuenta con un área de 115 hectáreas brutas. La gestión de este proyecto presenta mayor avance comparado con los otros proyectos urbanísticos que desarrolla Metrovivienda y contempla la construcción por

parte de constructores privados de 10.060 viviendas. Para su desarrollo Metrovivienda contó con un Plan de Manejo Ambiental aprobado por el DAMA mediante Resolución 1441 de Julio 10 de 2000.

El proyecto urbanístico contempla un total de área útil de 483.716 m² y se desarrolla en 3 etapas, las cuales se encuentran totalmente habilitadas.

Durante la vigencia de 2002 se terminaron de habilitar la totalidad de 83 lotes que constituyen el área útil del proyecto.

En el transcurso de la vigencia de 2003, se ofertaron 35 lotes cuyo uso esta discriminado de la siguiente manera: 22 lotes para vivienda de interés prioritario VIP, 5 lotes para uso residencial general, un lote para vivienda o institucional, cinco lotes para uso institucional, un lote para uso múltiple y un lote para parqueadero. De éstos se vendieron un lote VIP, cuatro lotes residencial general, uno lote institucional educativo y seis subestaciones para energía.

El total del área vendida fue de 34.946 m² equivalente al 16.45% que al comparar con el número de m² vendidos hasta el 2002 (212.439 m²) frente al total del área útil del proyecto (483.716 m²), representa un 7.22% cuyo porcentaje es muy bajo y muestran el poco avance del proyecto en los procesos de comercialización durante la vigencia.

Es necesario resaltar la diferencia existente entre la relación del número de lotes identificados como residencial general, 12 para la vigencia de 2003 y que para las vigencias 2001/2002; fueron identificados en 23 como de vivienda de interés social; se muestra que la entidad cifró su expectativa de autosostenibilidad en la venta por mayor valor de los lotes de Vivienda de Interés Social - VIS.

Durante la vigencia 2001 pese a haberse ofertado varios de estos lotes, no se obtuvo una respuesta positiva por parte de los posibles compradores y por ende ninguno de los lotes ofertados y destinados para este fin logro venderse. Durante la vigencia de 2002 no se ofertaron lotes para Vivienda de Interés Social - VIS.

Se observa una disminución representada en 11 lotes equivalentes al 47,83% en el número de lotes destinados para Vivienda de Interés Social – VIS, entre el reporte efectuado por la entidad en el 2002 y el 2003.

Cuadro No. 39
Gestión Realizada Por Metrovivienda A Diciembre 31 De 2003
"Ciudadela Urbanística El Recreo"

INFORMACION SUPERLOTES															
DESTINACION	*AREA UTIL m2, reportada en 2002	**AREA UTIL m2, 2003	*Nº SUPERLOTES reportados en 2002		**Nº SUPERLOTES		HABILITADOS		OFERTADOS		OFERTADOS		VENDIDOS		
			2001-2002	2003	2001-2002	2003	2001-2002	2003	2001-2002	2003	2001-2002	2003	2001-2002	2003	
AREA RESIDENCIAL VIVIENDA INTERES PRIORITARIO	306,255	364,139	33	51	32	30	22	23	1	212,439	9,195	5,528	168	3,103	1,289
AREA RESIDENCIAL GENERAL VIVIENDA INTERES SOCIAL	96,154	44,306	23	12	25	6	5	4		7,041					
AREA INSTITUCIONAL ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	44,752	46,369	7	5	6		5	1		18,603					
AREA VIVIENDA Y/O INSTITUCIONAL		7,971		1				1							
AREA MÚLTIPLE ACTIVIDAD MULTIPLE	29,528	13,795	7	1	7			1							
PARQUEADEROS		7,030		6				1							
AREA SUBESTACIONES		107		6						107					
TOTAL	476,689	483,716	70	82	70***	36	35	23	12	212,439	34,946	5,528	168	3,103	1,289

Fuente: reportes de la Subgerencia de Planeación de Proyectos - Metrovivienda, Informes reportados como parte de la cuenta rendida a Contraloría en febrero 15 de 2003.

De otro lado, se observa un aumento en el número de lotes de vivienda de interés prioritario reportado en vigencias 2001/2002 e identificado en el 2003 como residencial, de hecho se pasa de la identificación de 33 lotes con este uso o destinación a 51 lotes, es decir, se registra un aumento de 18 lotes equivalente al 54.55 %, de los cuales 11 se encontraban especificados como de interés social y cuyas áreas son inferiores a la mayoría de lotes que se encuentran caracterizados dentro de este uso.

Esta situación es preocupante si se tienen en cuenta las especificaciones del tipo de vivienda ofrecido por los constructores a quienes Metrovivienda ha vendido sus terrenos y que dadas las menores áreas de los lotes en mención no podrían cumplir con las expectativas que frente al número potencial de viviendas a construir y por ende de familias a satisfacer tiene la entidad, sin contar con la posibilidad de recuperar la inversión por venta a mayor valor de estos terrenos y que redundaría en la autosostenibilidad de la empresa como lo planteó la misma al comienzo de su gestión.

Los lotes especificados en el 2001 - 2002 como de actividad múltiple se continúan identificando de igual manera para el 2003, sin embargo, presentan variación en el

numero reportado, de hecho se pasa de reportar siete lotes con esta destinación a uno, asignando a los seis restantes la identificación de residencial.

Cabe señalar que la situación anterior sumada al bajo ritmo de las ventas de los lotes y de las viviendas, son hechos significativos que inciden negativamente en los resultados alcanzados por la Empresa, por cuanto el logro del éxito de la gestión de la misma además del mayor valor que se lograría obtener por venta de lotes con uso diferente a vivienda de interés prioritario, depende también del alto ritmo de las ventas de lotes y viviendas que se construyeran en éstos.

Así, se posibilita la entidad no solo a recuperar sino a rotar la inversión hacia la implementación de nuevos proyectos de vivienda que a su vez generarían una mayor satisfacción de la demanda con la consecuente contribución a la política pública en la disminución del déficit de vivienda existente.

De 82 lotes habilitados se han efectuado ventas a diciembre 31 de 2003 de 35 equivalentes al 42.68%; de éstos 16 se vendieron durante la vigencia de 2001, siete durante la vigencia de 2002 y 12 durante la vigencia 2003; cabe señalar que aunque el numero de lotes vendidos durante la vigencia objeto de análisis es mayor al efectuado en el 2002, el número de metros cuadrados efectivamente vendidos durante la vigencia de 2003 es inferior al número de m² vendidos durante la vigencia 2002. De hecho en el 2003 se vendieron 34.946 m² y en el 2002, 64.960 m² es decir un 46.2% menos. Como el número de metros cuadrados está directamente relacionado con el valor de los lotes, el ingreso por concepto de venta es comparativamente inferior al registrado en la vigencia anterior.

El total de área de los lotes vendidos a Diciembre 31 de 2003 asciende a 247.385 m² equivalente al 51.14% del total del área útil del proyecto que es 483.716 m².

Las viviendas escrituradas a diciembre de 2003 fueron 4.392 de las cuales se escrituraron 1.869 en la vigencia 2001; 1.234 en la vigencia 2002 y 1.289 en la vigencia de 2003.

3.7. TRANSPORTE PÚBLICO Y MOVILIDAD, DOS PROBLEMATICAS AUN NO RESUELTAS

Diagnóstico

El sector transporte en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejerce el control y la vigilancia necesaria para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Este sector se encuentra enmarcado en el régimen legal desarrollado a partir de la Constitución Política de 1991 y se fundamenta en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996. A partir de éstas se establecieron como condiciones para la prestación del servicio de transporte: la libertad de acceso, la calidad y seguridad de los usuarios - como prioridad esencial y el cumplimiento de los principios de accesibilidad, información, comodidad, racionalidad y eficiencia. Adicionalmente, se promovió la competencia y complementariedad con preferencia a los sistemas masivos de transporte.

Bogotá viene desarrollando el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Buses, Transmilenio, organizado como un conjunto de corredores viales exclusivos para el transporte público mediante la utilización de modernos vehículos controlados vía satélite que circulan por los carriles centrales de las vías. En el 2003, el Sistema Transmilenio movilizó 820,000 pasajeros en los días laborales. El sistema moviliza el 13% de los viajes en transporte público en la ciudad, y el equivalente al 53% de lo que movilizan un millón de vehículos particulares que transitan en Bogotá, beneficiando hasta ahora a la sociedad en general por la puesta en marcha del Sistema, esto como producto de los ahorros en el tiempo de viaje de los usuarios, y de la reducción de costos de operación de buses ineficientes que fueron sacados de circulación, entre otros beneficios.

Sin embargo, la movilidad urbana, que es uno de los elementos más importantes para el funcionamiento de la ciudad, viene teniendo problemas que están presentes en cada uno de los tres sistemas que se relacionan directamente con la movilidad como son: vial, transporte y espacio público, definidos así:

El sistema vial, es el conjunto interdependiente de vías de diferentes jerarquías que conectan los sectores de la ciudad y a ésta con la región y la Nación. Su óptimo funcionamiento depende de la construcción y engranaje efectivo de la totalidad de sus componentes y de su relación con el Sistema Integrado de Transporte Masivo⁹⁵ que responda a las necesidades de desarrollo de la población, que sea coherente con los principios del suelo y a su vez no sea factor de riesgo que atente contra la sostenibilidad ambiental y por ende brinde la posibilidad para el logro de una adecuada calidad de vida.

El sistema está conformado por diferentes modalidades con infraestructuras complementarias pero interdependientes concebidas para lograr un funcionamiento

⁹⁵ Art. 138 Proyecto Acuerdo 1999 Plan de Ordenamiento Territorial Art. 138 Sistema Vial Decreto 619 de 2000.

integrado de la ciudad; éstas son: el Sistema de Transporte Masivo Metro (Primera Línea de Metro), Sistema Integrado de Corredores Troncales de Buses y Rutas Alimentadoras, Ciclo rutas, Tren de Cercanías, Estacionamientos Públicos y Terminales de Transporte (Interurbanos, de pasajeros y mercancías).

El Sistema de Espacio Público desarrolla la estrategia de sostenibilidad de las ciudades, permite generar zonas verdes, otorga modos de movilidad no contaminantes, alivia el paisaje urbano y permite racionalizar las redes de servicios, alcantarillado y comunicaciones mitigando el impacto ambiental de las infraestructuras que se generan por la concentración de asentamientos humanos. Compuesto por plazas y plazoletas, red de andenes, red de vías peatonales, zonas de control ambiental, separadores, retrocesos y otros tipos de franjas de terreno entre las edificaciones y las vías, puentes y túneles peatonales.

La estructura del sistema de espacio público que se construye tiene como base los espacios y edificios representativos, constituidos fundamentalmente por los elementos que componen los hechos urbanos más importantes, las vías de especial relevancia y otra serie de lugares que tienen gran significado de la ciudad a diferentes escalas: Metropolitana, zonal y vecinal⁹⁶.

En cuanto al Sistema Vial de la ciudad este se encuentra clasificado por: Arterias Principales y Complementarias con 2.345 km-carril, Malla vial intermedia 5.177 km-carril y Malla vial local 6.594km-carril

El diagnóstico realizado sobre el Sistema Vial de Bogotá D.C. indica que el 71.6% de las vías que lo componen se encuentran en regular o mal estado, habiéndose afectado principalmente las vías locales toda vez que sus kilómetros carril en mal estado se han incrementado en 122,7% respecto al inventario presentado en diciembre de 2000, es decir, sus tramos en buen y regular estado han decrecido requiriendo intervenciones de tipo reconstructivo, situación preocupante si consideramos que ésta malla representa el 46,7% del Sistema Vial de Bogotá.

La malla intermedia es la que se ha mantenido en casi las mismas condiciones desde el 2000, sin embargo es preocupante que el 47,7% de sus km./carril se encuentren en mal estado. La malla arterial principal y complementaria ha tendido a mantenerse en regular estado, toda vez que esta condición es actualmente el 60%, habiéndose reducido tanto los km./carril que estaban en buen estado en 44% y mal estado en 69% desde el año 2000, como consecuencia de la prioridad por la administración Distrital y de la entrada en funcionamiento del Sistema Transmilenio, representando la malla arterial apenas el 16,6% del Sistema Vial de la ciudad.

96 Decreto 619/2000; POT: Título II, Subtítulo 3; Capítulo 10; Art.226.

Mientras, el Sistema de Transporte tiene un total de 925 km-carril distribuidos así: Troncales de Transmilenio 790 km-carril, construidas 340 km-carril, y se encuentran en construcción 450 km-carril. Las rutas alimentadoras corresponden a 135 km-carril.

Sumando el Sistema Vial y de Transporte se determinó que el 32% se encuentran en buen estado, siendo relevante el aporte de vías que corresponden al Sistema de Transporte, por lo tanto, sólo un 28.4% se encuentra en buen estado. En regular estado se encuentran el 25.6% y el mal estado el 41.6%, para un total de 15.041 km-carril.

Los 450 kilómetros carril de troncales en diseño y construcción corresponden a las Troncales: Américas, Norte – Quito – Sur y Suba. Para proyectar el Sistema de Transporte.

Según el POT el Sistema de Transporte en el Corto Plazo (2005) debería contar con 2.814 km-carril, y en el Largo plazo (2.010) con 3.710 km-carril. Para cumplir con las metas establecidas para el corto plazo se requiere una inversión por \$3.1 billones. Sin embargo, a pesar del interés del Distrito y el Gobierno Nacional apalancando el proceso, solo se dispone de \$1.1 billones de pesos en el período 2002 - 2006 para construir lo dispuesto en el POT.

El Sistema total de troncales tenía como horizonte el año 2016, por lo tanto en 15 años se tendrían 387,9 Kms. de nuevas troncales en Bogotá, aun costo/km. proyectado de US\$5.1 millones.

Los costos proyectados para la construcción de la totalidad del Sistema fueron de US\$1.970.1 millones de dólares de 2000 de los cuales para la Fase I se destinarían US\$153.9 millones, es decir, el 7.81% de los recursos estimados y para la Fase II US\$565,5 millones⁹⁷ (28.70%).

Con estos recursos disponibles se calcula que para el año 2005 se alcanzará una cobertura del 39.7% de km.carril construido sobre lo proyectado por el POT.

Así mismo, se está adelantando como parte de la Fase II, a través de un esquema de concesión, la adecuación de la Troncal de la NQS desde la Autopista Norte hasta el límite del Distrito con Soacha y la Avenida Suba desde la Av. Ciudad de Cali hasta la Calle 80. Con el esquema de concesión se pretende trasladar al contratista el riesgo financiero y técnico y que éste consiga los recursos necesarios para realizar las obras, recibiendo el pago de las mismas durante los años 2004 a 2011. El nuevo esquema de contratación del IDU para las troncales Fase II tiene previsto el mantenimiento de ellas por un período de cinco años.

97 Para la Fase II del Sistema se pretendían construir 131,4 kilómetros carril discriminados en 10 troncales

Aunque se creó el Sistema Integrado de Transporte de Corredores Troncales de Buses y Rutas Alimentadoras, manejado por TRANSMILENIO S.A., que es la entidad encargada de prestar el servicio de transporte público en Bogotá y no obstante las inversiones que se vienen ejecutando, el problema sigue siendo una baja cobertura y calidad; lo que se refleja en problemas de movilización para la población, particularmente en los sectores de menos recursos y en un sistema de transporte congestionado y altamente ineficiente.

Esta situación hace que un recorrido que por su distancia no debería demorar más de media hora, termina convirtiéndose en una travesía de dos y hasta tres horas; y aquí se encuentra el primer grave problema porque la capacidad actual del sistema no cubre la realidad de la población que necesita el servicio.

El objetivo es proveer a la ciudad de un óptimo sistema alternativo de desplazamiento, que a la vez permita recuperar espacios públicos degradados e invadidos y hacer efectivo el ejercicio de recuperación de las tres dimensiones: espacial, ambiental y paisajístico que coexisten en el espacio urbano.

Adicionalmente, el transporte en Bogotá está afectado por factores como el continuo crecimiento de la población⁹⁸, la sobreoferta del parque automotor de transporte público⁹⁹, la superposición de rutas y la inadecuada infraestructura en servicios conexos al transporte (parqueaderos, terminales de pasajeros y de carga), generado por la ausencia de una planificación integrada del sector que no proveía una regulación del mercado del transporte, cuyo resultado es un estado crítico del sistema vial y la aplicación de medidas de choque (pico y placa), aspectos que influyen en la escasa movilidad de los usuarios lo que aunado a la contaminación ambiental, la falta de seguridad de las personas y a la inexistente organización de las empresas transportadoras, han constituido los críticos indicadores del problema de movilidad en la ciudad.

De otra parte, el avance del programa movilidad inteligente frente a la meta establecida de reducir el 20% de los tiempos de desplazamiento de las personas de la ciudad al 2003 ha sido aceptable, por cuanto la velocidad promedio ponderada general de circulación vehicular en la ciudad, se ha incrementado en un 130%, al pasar de 14 km./h a 32,2 km./hora, por su parte la velocidad promedio de circulación del transporte público paso de 17 km./h en la vigencia 2000 a 20.4 km./h al 2003, un aumento del 20%, menor que el general pero de singular importancia para la competitividad de la ciudad.

Las anteriores cifras de aumento de la velocidad promedio vehicular, se traducen a su vez en la disminución de tiempos de desplazamiento, al pasar de 58,4 minutos a

98 6.7 millones de habitantes

99 El parque automotor de transporte público es de 83.917, de acuerdo con la información de la STT a noviembre de 2002 y está constituido por 25.462 vehículos del servicio público colectivo así: 9.983 buses, 8.675 busetas, 6.803 microbuses y 16 minibuses.

finales del 2000 a 51 en el 2002, lo que significa una disminución cercana al 13% en los tiempos de desplazamiento; disminución que para los usuarios tiene una incidencia directa en el mejoramiento de la productividad y calidad de vida como en la competitividad de la ciudad.

Sin embargo y a pesar de los logros alcanzados, la evolución de la meta de reducir el 20% de los tiempos de desplazamiento, en la ciudad, no ha sido la mejor, toda vez que el tiempo de desplazamiento vial se redujo en un 16% 1,4 minutos, entre finales de 2000 y junio de 2002¹⁰⁰. Índice importante, pero no suficiente, ni próximo a la meta propuesta en el Plan de Desarrollo de reducir el 20%, porcentaje equivalente a 8.8 minutos.

El transporte público en Bogotá ha presentado cambios durante el periodo con la entrada en operación del sistema de transporte masivo Transmilenio, como complemento de la oferta de servicio de transporte que se venía ofreciendo. Con la aplicación de la política establecida en el POT y ejecutada mediante el Plan de Desarrollo, se orientó a prevalecer lo público sobre lo privado, en donde el sistema de transporte Transmilenio compite con el modo particular, en velocidad, calidad y seguridad y medio ambiente, beneficiando un mayor número de personas.

El servicio de transporte en Bogotá, a partir del año 2000, se presta mediante dos modalidades, el transporte público colectivo y el transporte masivo. El sistema Transmilenio ha traído beneficios a la movilidad de la capital, como se destaca en el estudio “Impacto de Transmilenio sobre el comportamiento de viaje de los usuarios del transporte público en Bogotá”¹⁰¹, donde se concluye que ha generado beneficios a los usuarios, modificando el comportamiento de los viajes en la ciudad, por cuanto, representa un modo en el que viajar es menos costoso que hacerlo en el sistema colectivo (buses, busetas o colectivos), ya sea porque se han realizado ahorros en el tiempo o porque la calidad del ambiente de viaje ha mejorado.

Igualmente, el equilibrio entre la oferta de transporte público mediante Transmilenio y los sistemas tradicionales de transporte colectivo, no se da para una gran parte de la población que aún no tiene acceso al sistema y presumiblemente está sujeta a una situación peor (representada por la percepción del uso del transporte colectivo). Por lo tanto, se requiere la mejora simultánea de la operación del transporte colectivo.

En cuanto al costo de oportunidad del viaje, Transmilenio ha atendido de manera adecuada los viajes de alto costo (por ejemplo, los que tienen destino trabajo); pero, todavía falta mejorar la atención a los demás, presumiblemente aquellos que no se desarrollan en la hora pico.

100 Fuente: Encuesta Bogotá Cómo Vamos

¹⁰¹ Realizado por Germán Camilo Lleras Echeverri y expuesto en el XII Congreso Latinoamericano De Transporte Publico Y Urbano (CLATPU) Transporte sostenible y seguro: El Reto del Nuevo Milenio. Bogotá D.C., Colombia, 27-31 de octubre de 2003.

Mientras, el transporte público colectivo que es prestado mediante el sistema de rutas que son servidas por cerca de 67 empresas, donde predomina, el sistema de afiliación¹⁰², caracterizado en su operación por generar la “guerra del centavo” y la baja calidad del servicio y el efecto negativo sobre el medio ambiente. Su sistema económico ha generado deficiencias en la prestación del servicio y en la movilidad de la ciudad, básicamente por los problemas que se resumen, así:

Existe un alto número de vehículos que prestan el servicio que no cumplen con la normatividad exigida.

Existe un número de equipos superior a lo que requiere la ciudad, dicha sobreoferta implica una baja velocidad operacional, una gran congestión, una ineficiencia en el servicio y dificultades para los vehículos legalmente registrados.

Sistema empresarial inadecuado, el cual conlleva un nivel de capital propio bajo, inadecuada prestación del servicio, falta de control a la sobreoferta del servicio, por cuanto la operación no se establece con base en criterios de demanda; baja calidad del servicio para el usuario, mala programación de rutas, por sobreoferta y déficit de las mismas; incumplimiento y deficiencia de la operación, flota en malas condiciones, mayor tiempo de la operación del vehículo y “guerra del centavo”.

En cuanto al diagnóstico que se presenta en la Secretaría de Transito y Transporte - FONDATT, se resalta lo siguiente:

Los Distritos, Municipios y Departamentos están facultados mediante el artículo 18 de la Ley 105 de 1993 para crear entidades autónomas que administren la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías a su cargo. De igual forma el artículo 20 confiere responsabilidades a las Entidades Territoriales para la planeación e identificación de prioridades en infraestructura de transporte, lo cual conllevó a que los entes territoriales generaran sus propios recursos para hacer realidad la ejecución de su planeación.

Para llevar a cabo lo anterior, se establecieron cargas impositivas a los usuarios de las vías a través de la sobretasa a la gasolina¹⁰³, peajes¹⁰⁴, estacionamientos¹⁰⁵ y valorización; adicionalmente, la ley facultó a los Entes Territoriales para otorgar concesiones en proyectos de infraestructura vial¹⁰⁶.

¹⁰² Relación contractual donde el vehículo puede ingresar a una empresa a prestar un servicio en una ruta y a explotarla comercialmente, este derecho implica el pago de un aporte (cuota de rodamiento) del vinculado a la empresa.

103 Artículo 29 Ley 105/93

104 Artículo 21 Ley 105/93

105 Artículo 28 Ley 105/93

106 Artículo 30 Ley 105/93

Actualmente, a través del Fondo de Regalías y bajo criterios de integración regional, la Nación otorga a los entes territoriales la cofinanciación para efectuar inversiones formuladas en los planes de transporte; para proyectos de transporte urbano masivo se toman como base los parámetros establecidos en el Decreto 3109 de 1997 en desarrollo de la reglamentación requerida por la ley 310 de 1996 (Ley de Metros).

En desarrollo de los preceptos de ley antes señalados, el Distrito Capital, a través de la Secretaria de Transito y Transporte¹⁰⁷ como autoridad encargada de ejercer las atribuciones y delegaciones que en materia de Tránsito y Transporte le señalan la ley, los acuerdos y decretos, adoptó las medidas necesarias para garantizar la movilización de los habitantes de la capital en condiciones aceptables de seguridad vial, rapidez y comodidad¹⁰⁸.

Por medio del Decreto 1029 de 1998 se trasladaron a la STT las funciones de señalización, demarcación y semaforización que adelantaba el IDU; la función de semaforización fue trasladada posteriormente a la ETB y mediante el Decreto 354 de 2001 se le asigna nuevamente esta función de a la STT.

Por otra parte, es importante aclarar que el manejo financiero de la Secretaria de Transito y Transporte se limita a la ejecución de los gastos de funcionamiento, siendo el FONDATT¹⁰⁹ el encargado de la obtención de los demás recursos con los que cuenta esta entidad y que le permiten cumplir con sus objetivos misionales, mediante la ejecución de la inversión.

El tránsito se encuentra reglamentado por las normas contenidas en la Ley 769 de 2002¹¹⁰ que rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

Las políticas internacionales de transporte urbano¹¹¹, por su parte definen estrategias encaminadas a ampliar el acceso de los ciudadanos de menores ingresos a través de modos de transporte de bajo costo, priorizando la infraestructura para el transporte público, el de peatones y ciclistas, contribuyendo así al desarrollo económico de la ciudad¹¹². De la misma forma, estas políticas están encaminadas a facilitar la seguridad en el transporte y disminuir los niveles de contaminación mediante

107 Decreto 265 de 1991

108 Decreto 1023 de octubre 22 de 1997, Artículo 1º.

109 Establecimiento público descentralizado del orden Distrital adscrito a la Secretaria de Tránsito y Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

110 Código Nacional de Tránsito

111 Banco Mundial, ponencia en el I Seminario de Peajes Transporte Urbano "TransMilenio". Bogotá, Noviembre de 2001.

112 Peajes

adecuados programas de gestión en transporte, que buscan un balance sostenible entre oferta y demanda para generar eficiencia en el servicio con el fin de garantizar el máximo retorno de la inversión social.

Bajo este marco de políticas internacionales, en junio de 2000, se incluye en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)¹¹³ la política de transporte para Bogotá, bajo un nuevo modelo de ciudad; se define un sistema de transporte que desarrolla elementos de sostenibilidad ambiental enfocado a estimular el uso del transporte público, la integración y consolidación de los sistemas de transporte con el espacio público, el mobiliario urbano y los equipamientos colectivos.

Mediante el Decreto 469 de diciembre de 2003, se aprobaron las modificaciones al POT, siendo una de las más importantes, la unificación de los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico en el Sistema de Movilidad.

Este sistema está orientado a mejorar la productividad de la ciudad y la región mediante acciones coordinadas sobre los subsistemas con el fin de garantizar proyectos eficientes, seguros y económicos, que tiendan a la generación de un sistema de transporte de pasajeros urbano regional integrado y a la organización de la operación del transporte de carga para mejorar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales, para lo cual se deberá formular el Plan Maestro de Movilidad, que incluirá entre otros temas relacionados con la Red de Estacionamientos Públicos, las pautas para el proyecto del Tren de Cercanías y las formas de articulación e integración de los diferentes componentes del sistema de movilidad.

La prestación de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor, en sus diferentes modalidades (colectivo metropolitano distrital y municipal de pasajeros, de pasajeros por carretera, individual de pasajeros en vehículos taxi, de carga, especial, mixto) se encuentra reglamentado por los decretos el 171, el 172, el 173, el 174, el 175 y el 176 del 2001 respectivamente.

En la actualidad, la autoridad de tránsito y transporte del Distrito adelanta varias actividades con el fin de reorganizar el transporte de servicio público colectivo en la ciudad, para lo cual se expedieron en los decretos 112 a 116 de 2003 que, mediante la reorganización del transporte público colectivo facilitan la implementación de la Fase 2 del Sistema TransMilenio.

El subsistema de transporte de la ciudad está conformado por diferentes modos de transporte masivo y sus respectivas infraestructuras complementarias, concebidos para lograr un funcionamiento integrado, interdependiente y complementario. Es así como el Plan de Ordenamiento Territorial fijó en el artículo 174 numeral 5 como objetivo a corto y mediano plazo el sistema de estacionamientos de la ciudad, en

113 Decreto 619 de 2000.

correspondencia con la demanda de estacionamientos producida por la nueva estructura de localización de actividades económicas y áreas de centralidad establecidas por el plan. Estos sistemas de transporte son:

- Sistema de Transporte Masivo Metro (Primera línea de Metro)
- Sistema Integrado de Corredores Troncales de Buses y Rutas Alimentadoras
- Ciclo rutas
- Tren de Cercanías
- Estacionamientos Públicos y Terminales de Transporte (Interurbanos, de pasajeros y mercancías).

Es importante tener claro que en Bogotá se realizan en un día cerca de 10 millones de viajes, de los cuales un poco más del 70% son atendidos por el transporte público así: 5.705.000 en transporte público colectivo (buses, busetas y micros), en transporte público masivo (TransMilenio) sólo 740.480 (7.4% del total); en transporte público individual (taxis) se realizan 602.000 carreras en promedio¹¹⁴.

La escasa planeación del uso del suelo y el proceso de reducción de los precios relativos de los vehículos han ocasionado que el uso del transporte público haya caído frente al uso del vehículo particular, ocasionando que la ocupación por vehículo de servicio de transporte público haya sufrido una disminución a pesar de que la ocupación en el transporte particular sea mínima.

Aún así, por las limitantes del ingreso de los habitantes de la capital, prima el uso del transporte público a pesar de que este servicio sea ofrecido con bajos niveles de calidad, ocasionados entre otros por los índices de congestión que reducen la velocidad promedio de operación y aumentan los tiempos de viaje de los usuarios y por la edad del parque automotor que oscila alrededor de los 15 años, lo que aumenta los niveles de accidentalidad vial.

El transporte público colectivo en el Distrito ha evolucionado de manera caótica, generando altos costos económicos y sociales a los residentes, lo que se refleja en una pobre calidad de vida para todos los habitantes debido a la pérdida de tiempo productivo cuya causa principal es la congestión que a diario se presenta en las vías bogotanas y el alto índice de pérdidas humanas por accidentes de tránsito; a esta situación se suma la baja rentabilidad para las empresas prestadoras del servicio.

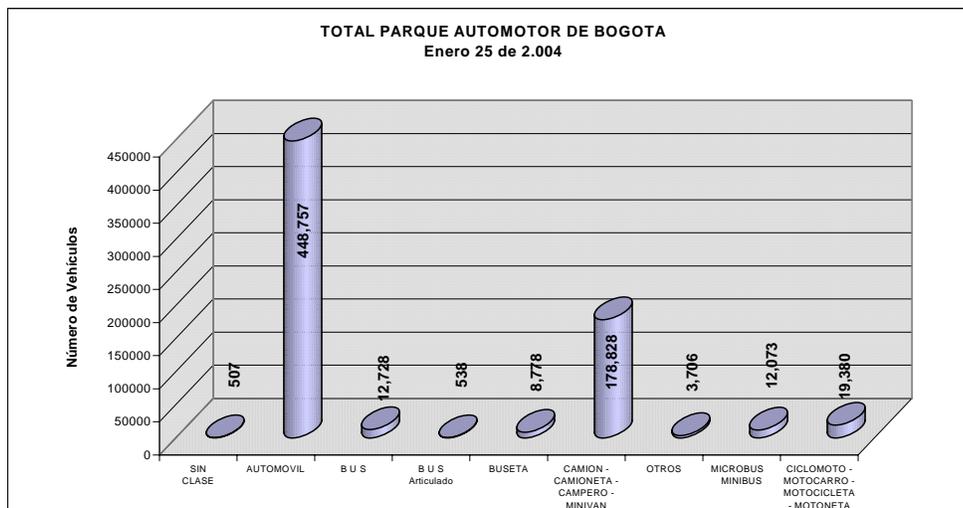
El parque automotor rodante en la ciudad es de más de 1.000.000 de vehículos, de los cuales 685.295¹¹⁵ se encuentran registrados en Bogotá (ver Gráfica 1) y

114 Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá, Subsecretaría Técnica. Asesoría para la reorganización de Transporte Público Colectivo de IU.T: Logit- Logitrans, septiembre de 2002.

115 Fuente SETT Subsecretaria Operativa STT. Enero 25 de 2004.

349.170¹¹⁶ están registrados en los municipios aledaños. El servicio público cuenta con un total de 89.535¹¹⁷, de los cuales 27.260 se encuentran registrados en el servicio público colectivo formal¹¹⁸; de esta cifra solo 18.841¹¹⁹ vehículos tienen tarjeta de operación vigente y cubren las 535 rutas urbanas y 85 rutas periféricas autorizadas asignadas a 67 empresas, que prestan su servicio en la ciudad.

Gráfica No. 8



Fuente: SETT – Subsecretaría Operativa STT. Enero 25 de 2004

Elaboró: Contraloría de Bogotá, D.C., Dirección de Infraestructura y Transporte, SAS.

Lo anterior indica que en la actualidad existe un alto número de vehículos que prestan el servicio sin tarjeta de operación, los cuales se mimetizan fácilmente debido a los débiles y casi inexistentes procesos de identificación y control en vía que ejerce la policía de tránsito.

Estas deficiencias en el control en vía tienen un impacto directo en la eficiencia y eficacia del servicio y de manera indirecta generan un impacto en las finanzas de la entidad al tener relación con el rubro de multas y comparendos, cuya cartera crece, sin que hasta el momento existan eficientes mecanismos de cobro, cuando las infracciones aumentan considerablemente por la violación continua y reiterada de las normas por parte de algunos conductores reincidentes por la impunidad en las sanciones impuestas.

116 Ministerio del Transporte, Estadísticas Transporte Automotor a Noviembre 26 de 2003.

117 Cifras SETT - Subsecretaría Operativa STT, base de datos RDA Enero 25 de 2004.

118 Vehículos de Servicio Público Colectivo – Cifras SETT – STT, base de datos RDA a Enero 25 de 2004: 10.266 Buses, 8.110 Busetas, 8.874 Microbuses y 10 Minibuses.

119 Cifras SETT - Subsecretaría Operativa STT, base de datos RTO Enero 25 de 2004.

La articulación de los modos de transporte requiere de sistemas de estacionamiento que permitan el intercambio entre el transporte peatonal, en bicicleta, automóvil particular o taxi, con el transporte colectivo, masivo o intermunicipal y que permitan “almacenar” los vehículos necesarios para movilizar los pasajeros en las franjas horarias pico o valle. Lo mismo ocurre en el caso de los vehículos de carga cuando se requiere transbordar la carga de vehículos pesados a vehículos livianos, cuyo tonelaje soporte la malla vial de la ciudad; establecer centros de consolidación y desconsolidación de carga y delimitar dentro de la malla vial, las vías por la cual puede transitar este tipo de vehículos según capacidades, sitios y horarios en los cuales se pueden estacionar para operaciones de cargue y descargue.

Por otro lado, aún no se ha aprobado por parte del Concejo Distrital el Plan Maestro de Parquaderos¹²⁰, que constituye el marco regulatorio de complemento a la estructura del sistema de transporte de la ciudad y de las acciones de prestación de algunos servicios por terceros (al delimitar las zonas en donde el parqueo en vía es permitido facilita la prestación del servicio de grúas); lo que denota la debilidad de la STT-FONDATT y el bajo compromiso de la administración Distrital para liderar el proyecto de acuerdo del Plan Maestro de Estacionamientos en el Concejo de Bogotá.

La entidad, en busca de solucionar los problemas existente relacionados con la capacidad de la malla vial y la sobreoferta del servicio de transporte público colectivo ha iniciado acciones como la reorganización y reducción del mismo, teniendo en cuenta las propuestas que han venido presentando los transportadores, para lo cual expidió el Decreto 116 de 2003 a través del cual se reglamenta el procedimiento de compra de vehículos y se definen los criterios y políticas para la reestructuración del servicio.

Con respecto a lo anterior es importante resaltar el hecho de la reorganización de rutas del sistema de transporte de servicio público colectivo que se hizo necesaria con la puesta en marcha de la Fase 1 del Sistema TransMilenio; así como también el proceso de chatarrización de vehículos pertenecientes al primer sistema con el fin de controlar la sobreoferta existente en la prestación de servicio de transporte público, y disminuir los altos niveles de congestión que tanto en horas pico como en horas valle soporta la malla vial de la ciudad.

Con la entrada de las troncales de TransMilenio NQS, Américas y Suba se contempla la entrada de aproximadamente 335 vehículos articulados¹²¹ y de 190 vehículos adicionales para los puntos de alimentación del sistema. Por cada uno de estos

120 Proyecto de Acuerdo 032 de 2003.

121 De acuerdo a los contratos de concesión de operadores troncales, la relación de ingreso de los nuevos vehículos articulados por Operador Troncal, es: para el Portal de Suba 130 operados por Transmasivo, para el Portal de las Américas 150 operados por SI 02 y para el Portal del Sur 100 operados por Conexión Móvil.

últimos, se espera desintegrar entre 1.5 y 3 vehículos de transporte colectivo (Ver Cuadro 41).

De acuerdo con lo anterior, la entrada en operación de la llamada Fase 2 del Sistema TransMilenio, implica un índice medio en el proceso de chatarrización de 7.7 vehículos de transporte de servicio público colectivo por cada vehículo articulado que entra en circulación y de 2.2 por cada nuevo vehículo alimentador, lo que significa la chatarrización de aproximadamente 3.003 vehículos que se suman a los ya 1.750 chatarrizados en la puesta en marcha de la Fase 1 de sistema de Transporte Masivo.

Cuadro No. 40
Proceso de Chatarrización

Tipo de Vehículo	Número de Unidades por cada Bus Articulado	Número de Unidades por cada Bus Alimentador
Bus	7.0	1.5 y 3
Buseta	5.3	
Colectivo	8.4	
Índices Medios de Chatarrización	7.7	2.2

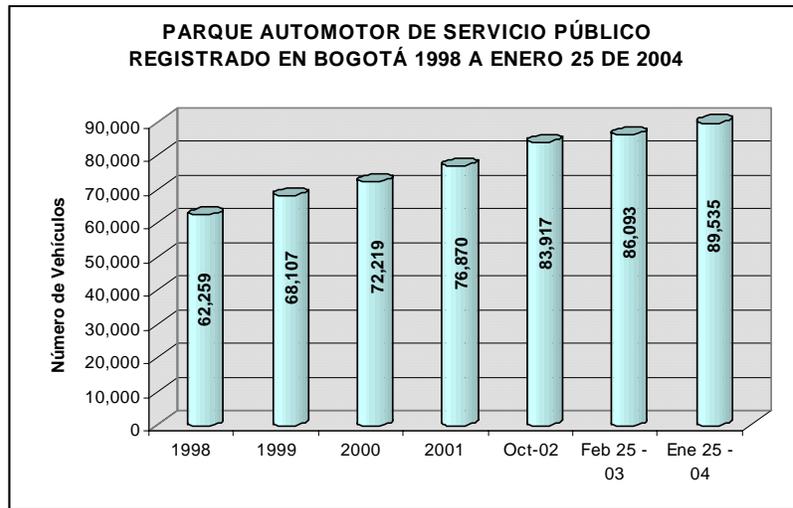
Fuente: Contratos de Concesión Operadores de Troncal Fase II. TransMilenio

Lo anterior implica la reorganización de las rutas del transporte colectivo, lo que permite reducir la sobreoferta en una forma progresiva y sostenible, con elementos que garanticen eficiencia en el control de la alternativa.

A pesar de que las políticas del sector¹²² están encaminadas a la reducción del parque automotor de servicio público, para contrarrestar la sobreoferta existente, vemos que desde 1998 hasta enero del 2004 se ha presentado un incremento del 43.8% en el número de vehículos registrados; en los últimos años la tendencia muestra un menor crecimiento de tal manera que entre el 2001 y el 2002 se presenta un incremento del 9.2% mientras que entre febrero de 2003 y enero de 2004 el incremento solo fue del 4%. (Ver Gráfica 9).

122 Ley 105/93 Artículo 6

Gráfica No. 9



Fuente: Cifras SETT, STT – FONDATT, base de datos RDA Enero 25 de 2004
Elaboró: Contraloría de Bogotá, D.C., Dirección de Infraestructura y Transporte, SAS.

De todo lo anterior se puede concluir que el actual sistema de transporte de pasajeros imperante en la ciudad, es aún inadecuado por cuanto presenta deficiencias notorias relacionadas con el bajo nivel de capital propio aportado por las empresas, inadecuada prestación del servicio, falta de control a la sobreoferta, baja calidad del servicio al usuario, mala programación de rutas y existencia de una flota en malas condiciones que se suman y en ocasiones propician la “Guerra del Centavo”.

Instituto de Desarrollo Urbano -IDU

Gestión social

En el examen al Balance Social del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, se encontró que la entidad realizó un análisis a la problemática social, concretándola en tres situaciones básicas así: Participación y Control Ciudadano, Aumento de Cobertura en Infraestructura Vial, de Transporte y Espacio Público y Mejoramiento de la Gestión Institucional.

Plantea el mejoramiento evidente que ha tenido la ciudad capital en las últimas administraciones, en las cuales se ha propendido por la generación de una cultura de empoderamiento de lo público por parte de los habitantes del Distrito Capital. Mediante la formulación, implementación y ejecución de 17 proyectos se pretendió continuar con “*el mejoramiento y recuperación espacios públicos para la gente, la habilitación de los corredores principales para la organización del transporte público*”

*en la ciudad y la implementación de programas para el desarrollo integral de zonas marginales de la ciudad.*¹²³.

Se han establecido políticas de optimización de los procesos tendientes a la priorización de recursos y que busquen el mejoramiento en la calidad de las obras publicas realizadas, lo cual considera el instituto, ha contribuido a la solución de los problemas presentados.

Los fundamentos de estas estrategias son:

- Intervención integral de las obras, es decir que en los contratos de construcción y/o rehabilitación, el mantenimiento lo debe realizar el mismo contratista.
- Previo a la ejecución de las obras deben existir los estudios y diseños concluidos.
- Se debe estar en continua actualización tecnológica.
- Mayor exigencia en especificaciones técnicas.
- La modalidad de pago se efectúa con base en precios globales.
- Fortalecimiento en las directrices de la política ambiental en obra.
- Establecimiento dentro del plan social de pago de compensaciones, reasentamientos, Puntos CREA, juntas de vigilancia y participación en la cofinanciación de obras de interés comunitario.

De otra parte y como aspecto fundamental e integral para el logro de la implementación de las políticas señaladas y la ejecución de los proyectos se buscó la financiación de varios de éstos a través de gestiones con el Banco Mundial, la Nación, el cobro de faltantes de valorización y aumento del porcentaje de la sobretasa a la gasolina. Recursos que finalmente se obtuvieron mediante el compromiso de vigencia futuras de la Nación y recursos del crédito con el Banco Mundial de los que el IDU recibió el 79%. Mediante el Acuerdo 48 de 2001 se lograron los recursos para obras complementarias de valorización y se aumentó del 20 al 25% del porcentaje de recaudo de la sobretasa a través de la Ley 788 del 2002.

En relación con el problema de participación y control ciudadano, la entidad establece que es necesario atender a la comunidad afectada por la ejecución de obras públicas, en especial de estratos 1 y 2, determinar el impacto que se genera

¹²³ Informe cuenta 2003, Instituto de Desarrollo Urbano, Resumen Ejecutivo del Balance Social de la Entidad-2003.

por su reubicación y la mitigación del mismo en ellos y en la población receptora; esta es sin duda una prioridad que tiene el instituto en el marco de la legitimidad de su acción. Para la vigencia 2003, la entidad reportó como resultados la realización de 586 compensaciones sociales y 128 reasentamientos; se constituyeron 243 puntos CREA situados en cada obra con el fin de disipar inquietudes y dudas por parte de los habitantes circunvecinos; En cofinanciación con las comunidades se adelantaron siete proyectos que sumaron \$1542.1 millones para la realización de andenes plazoletas y vías, de los cuales se encuentran tres ejecutados y cuatro en proceso licitatorio; se realizaron 14 juntas de vigilancia para la verificación y ajuste del cobro de valorización al acuerdo vigente.

Por último, indica el Instituto que durante el periodo 2001-2003 se generaron 52.844 empleos directos en promedio anual, correspondiendo 29.112 a empleos directos y 23.732 a indirectos.

De otra parte, en lo concerniente con el problema social No. 2 - Aumento de Cobertura en Infraestructura Vial, de Transporte y Espacio Público, cuya necesidad está manifiesta como parte de la misión institucional de la entidad, se adelantaron acciones que propendieron por la integralidad y focalización de los recursos buscando la intervención integral, es decir, que toda actividad en la infraestructura urbana de movilidad implicara acción en los tres sistemas: vial, de transporte y espacio público. Específicamente, en la construcción de vías para el transporte público colectivo, en toda rehabilitación, se deben incluir los andenes. Si la vía interactúa con la red de ciclorutas, se debe efectuar el tramo que garantice la conexión con esta.

En las vías del Sistema Integrado de Transporte Masivo, argumentó la entidad “–SITM- Transmilenio en cada contrato se incorpora troncal con carril exclusivo, de tráfico mixto (vehículos particulares, taxis y transporte intermunicipal), andenes, puentes peatonales, estaciones, ciclorutas, plazoletas y separadores”¹²⁴.

Asimismo, los contratos deben contener el mantenimiento de las obras por un periodo de tiempo. En el sistema de transporte masivo cada uno de los componentes tiene un mantenimiento de 5 años; en los de rutas alimentadoras, sistemas de espacio público, ciclorutas y sistema vial el periodo es de 2 años.

Estas actividades son efectuadas por el mismo contratista que realizó la obra. De la misma forma, los plazos de mantenimiento implican vigencias futuras y se establecen de acuerdo a las disponibilidades presupuestales. Como aspecto adicional se extiende la exigencia de las pólizas de estabilidad por un tiempo mínimo de 2 años a partir de la terminación de la fase de mantenimiento en cada contrato. Para la infraestructura vial arterial y complementaria se desarrolló el programa “*Distritos de Mantenimiento Mallas Verdes*” ya estudiado en el informe de Plan de Desarrollo.

¹²⁴ Rendición de Cuenta Anual Vigencia 2003, IDU.

Se desarrollaron modelos técnicos de priorización que tienen en cuenta factores de movilidad, como la capacidad física de la vía, tráfico rodante, estado físico y estructural, índices de accidentalidad, población afectada, etc.

Se implementó como política no contratar las intervenciones, hasta tanto no se hubieren concluido los estudios y diseños con el fin de mejorar el control de calidad y los tiempos de ejecución de las obras de rehabilitación y construcción de infraestructura. Con lo anterior, se garantiza la adecuada elaboración de los presupuestos oficiales.

En desarrollo de los convenios 051/99, 029/99, 3501/94, 005/00 y 034/00 con las empresas de servicios públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-E.A.A.B., Codensa, Empresa de Teléfonos de Bogotá-E.T.B., Telecom y Empresas Públicas de Medellín-E.P.M., se crearon seis comités con el fin de hacer más eficientes las obras de redes de servicios públicos de los proyectos.

Por último, se creó el Comité de Investigación y Desarrollo mediante la Resolución 5037 del 11 de julio de 2003, encargado de asesorar al instituto en la investigación aplicada en áreas y procesos directamente relacionados con la misión institucional. Mediante la Resolución 2934 de 2003 se buscó incrementar las condiciones técnicas en la construcción de vías, con altos estándares de calidad en materiales y en los diseños.

En lo relacionado con los problemas sociales determinados por la entidad, cabe señalar que el problema tres: Mejoramiento de la Gestión Institucional, si bien es una necesidad para que las acciones adelantadas por la entidad lleguen al beneficiario directo, no se entiende como problema social. Este debería estar incorporado como aspecto funcional y operativo de cada uno de los problemas sociales proyectados a atender de acuerdo con el objeto social de la entidad.

En este problema se establece el mejoramiento de la plataforma tecnológica en los diversos campos que se encuentran en el organigrama de la entidad, tanto en procesos como en áreas; así se pretendió mejorar la sistematización, estandarización y automatización de procesos críticos. Dentro de las actividades adelantadas, se renovó e implementó software en áreas de manejo y administración de correspondencia, manejo y control de quejas, reclamos y derechos de petición, temas de presupuesto, de contabilidad, administración y control a la contratación del instituto, selección de personal, seguimiento a pólizas de garantía, sistema de gestión ambiental, seguimiento a la administración de predios y en general el mejoramiento en sistemas de comunicación como página web, Intranet, Actualidu, Flash IDU, Carteleras (compra de software y hardware).

Como logros la administración manifiesta la disminución de tiempos en atención a los contribuyentes de la valorización de 12.65 minutos a 7.8 minutos para la vigencia

2003 y se logró atender en el mismo periodo a 450.519 personas. Al respecto, es indudable que el instituto mantiene unos niveles óptimos de servicio en las instalaciones ubicadas en el piso 1º, siendo el proceso de obtención de información o paz y salvo bastante rápida.

Los resultados de esta política, señala el Instituto, se manifiestan en el ahorro en los tiempos de desplazamiento en un 19.5%, que equivale a 11.4 minutos y en economía por cada ciudadano, dado el menor tiempo de desplazamiento de \$377.568 en los últimos tres años.

El resultado de las acciones individuales por las obras realizadas, se contempló en unidades físicas descritas en el informe de Plan de Desarrollo. En cuanto a datos de población afectada o beneficiada, el IDU menciona la cobertura de la totalidad de los habitantes de la ciudad Capital. Vale decir, que la metodología del Balance Social se viene adelantando con las Administración Distrital y por ende con sus diferentes entidades cerca de ocho años, durante los cuales se ha enfatizado en la importancia de establecer población directamente beneficiada con la ejecución de las obras, sin embargo, pese a los avances sigue siendo precario el desarrollo de este componente dentro del balance social que deben mostrar las entidades fruto de su gestión social.

De las estrategias utilizadas, vale decir que la Contraloría Distrital ha mostrado serios reparos en algunos cambios en la modalidad contractual. Entre los principales cuestionamientos están: falta de planeación en el proceso de selección de consultores, incremento en tres veces el costo de kilómetros/carril por la tendencia de mayor utilización de los concretos hidráulicos, innovación de materiales no previstos en los diseños y que posteriormente presentaron fallas en su desempeño, favorecimiento a cementeras por cambios de estructura de los pavimentos en los nuevos diseños.

Se generan mayores tiempos en la contracción y mantenimiento de las obras, mayores costos financieros por la modalidad establecida en la estructuración financiera de las concesiones. La posibilidad de cambiar y modificar diseños por parte de los concesionarios, elimina la determinabilidad de las remuneraciones de éstos, la optimización a diseños que significan ahorros a los concesionarios, lo cual “podría permitir posibles ganancias de los concesionarios por fuera de la rentabilidad que se buscó otorgárseles como justa y de mercado”, la forma de otorgar al mismo contratista el mantenimiento para un periodo de cinco años limita la responsabilidad del contratista y de los aseguradores sobre la estabilidad y calidad de la obra¹²⁵.

Otro aspecto que merece atención, está directamente relacionado con los resultados encontrados en el análisis al Plan de Desarrollo que permiten inferir que los resultados sociales se encuentran rezagados por lo menos un año, en razón que la

125 Contraloría de Bogotá, Interrogantes sobre la contratación de la segunda fase de las troncales de Transmilenio IDU –Transmilenio, pags. 12,15, 16,17, 21, 31, 33 y 35.

ejecución mostrada se encuentra sobre el papel, pero los resultados sociales del presupuesto de la vigencia 2003 se reflejarán en la vigencia 2004 y siguientes, de tal suerte que los resultados físicos obtenidos corresponden a recursos de vigencias anteriores y pasivos exigibles.

Secretaría de Tránsito y Transporte - FONDATT

Gestión social

En el examen al Balance Social de la Secretaría de Tránsito y Transporte – FONDATT se encontró que la entidad realizó un análisis a la problemática social concentrándola en tres situaciones denominadas así: Movilidad, Accidentalidad y Atención al Usuario. Para cada uno de los problemas planteados, los resultados más sobresalientes que atañen a los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo son: problema de Movilidad, en el que se plantea que las vías de la ciudad son utilizadas en promedio diario por 3.800.000 personas, lo que hace necesario darles ciertas condiciones mínimas de seguridad.

Las metas que se programaron en los proyectos de inversión relacionados con este problema se cumplieron a través del mantenimiento de la red semafórica, la instalación de once nuevas intersecciones viales, la instalación de más de 8.500 señales verticales en vías y ciclorutas y el mantenimiento del sistema de señalización, las cuales contribuyen al mejoramiento de la movilidad. Igualmente, se cumplieron actividades pedagógicas para que la ciudadanía cooperara decididamente en el cumplimiento de las normas de tránsito, así como el cuidado de las señales en las vías y el tema relacionado con la ocupación del espacio público.

En relación con los indicadores de cobertura, se observa un incremento en el número de personas atendidas a través de los operativos de la Policía de Tránsito, los Distritos Operativos de Tránsito, la señalización de vías.

También fue significativa la obtención de un mayor volumen de recursos por concepto de multas de tránsito, al haberse incrementado significativamente el valor de éstas, lo que implicó una mayor inversión para ampliar la disponibilidad de algunos de sus servicios, como es el caso de la atención de emergencias de tránsito, que hoy tiene disponibilidad de 24 horas.

Algunos de los logros alcanzados por la STT, relacionados con el Plan de Desarrollo, consistió en la disminución de los tiempos de desplazamiento en la ciudad. Los tiempos de viaje por persona durante la vigencia de 2003 fue en promedio de 48 minutos disminuyendo frente al promedio existente en años anteriores de cerca de una hora en promedio. Igualmente, se obtuvo una mejora sensible en el tiempo de

desplazamiento vehicular, en especial del transporte público, al pasar de 21.5 Km./hora a 25.6 Km./hora en el 2003.

Para llegar a una mejora en el aumento de la velocidad vehicular, han sido de suma importancia la restricción vehicular del servicio público y particulares, al lograr que un 20% del volumen del parque automotor este restringido al uso; el control del transporte público, a través de la regulación y reestructuración de las rutas y los operativos efectuados contra el transporte ilegal, para lograr la disminución de la sobreoferta de vehículos; la creación de una estrategia de control a través de la tarjeta electrónica de operación, y el mantenimiento de la red semafórica para garantizar el tránsito y los operativos de recuperación del espacio público invadido por vehículos.

Para atender el problema de movilidad, la STT dispuso de un presupuesto de inversión de \$39.807 millones, de los cuales se efectuaron giros por valor de \$16.625 millones y reservas presupuestales por valor de \$22.212 millones, para dar en parte soluciones al problema mencionado.

En cuanto al problema de la accidentalidad, de acuerdo con los reportes entregados por medicina legal y la Secretaría de Salud del Distrito, constituye uno de los elementos que afecta negativamente el bienestar de los ciudadanos, no solo en su calidad de conductores sino como peatones, motociclistas y ciclistas. Existe un alto índice de desconocimiento de las normas y de violación a las mismas que afecta la seguridad vial en la ciudad. Aunque durante el año 2002 se logró un importante porcentaje de disminución en la accidentalidad con respecto a la anterior vigencia (7.55%), este tema continúa siendo prioridad para la administración como generador de percepción de seguridad, bienestar en la medida que las cifras sean cada vez menores.

Para resolver el problema de la accidentalidad, se destacan las campañas pedagógicas, la implementación de las guías de tránsito, la difusión de las normas de tránsito a través de campañas publicitarias; actividades que están encaminadas a prevenir la accidentalidad. Las anteriores labores han sido apoyadas por el Fondo de Prevención Vial.

Igualmente, la STT por medio de la Policía de Tránsito presta el servicio de atención por accidentes, así como el servicio de educación y prevención ante la ciudadanía. También se hace participe a la ciudadanía a través del conocimiento de las normas de comportamiento tanto en vías como en las ciclorutas para los usuarios de bicicletas.

La administración destaca como logros para disminuir este problema la reducción del número de muertes en accidentes de tránsito, al pasar de 698 muertes en el 2002 a 593 en el 2003, disminución de aproximadamente el 29%.

Una de las principales causas del deterioro de la calidad de vida está relacionada con la falta de cultura ciudadana, esto se refleja en el desconocimiento de las señales de tránsito y en consecuencia su incumplimiento. En este sentido la STT, a través de la Dirección Técnica de Pedagogía promovió la cultura de cumplimiento de las normas de tránsito, a través de gestión pedagógica, por medio de campañas y programas con el fin de que su cumplimiento sea un hábito voluntario que prevengan la accidentalidad e incrementen el comportamiento seguro de la movilidad.

Es así, como en busca de mejorar la protección de la vida de los ciudadanos se continuó con el mantenimiento y expansión de la señalización vial, al instalarse 8.606 señales verticales en vía, 236 señales verticales en ciclorutas y 49 señales informativas elevadas; así como la demarcación de 203 zonas escolares, 117 intersecciones semaforizadas, 50 Kms. de corredores principales, 106 Kms. de corredores secundarios y 40 Kms. de vías locales.

La asignación presupuestal para atender el problema de la accidentalidad ascendió a la suma de \$ 17.761 millones, de los cuales se efectuaron giros por valor de \$ 9.336 millones y reservas presupuestales por valor de \$ 7.896 millones.

En cuanto al problema de Servicio de Atención al Usuario, el servicio prestado se dirigió hacia la consulta de la página web, con el fin de disminuir costos y en términos de tiempo y eficiencia, mejorar la atención y los tiempos de respuesta al usuario en los servicios que presta la STT, generando una mejor percepción frente a los ciudadanos y un menor costo de tiempo de respuesta al usuario.

Respecto al problema de Atención al Usuario, la Secretaría de Tránsito facilitó el acceso a la información por parte de la ciudadanía a través de su página web, donde se presentaron en promedio de 3800 consultas, lo que trae como beneficio al ciudadano, el ahorro de tiempo al evitarse el desplazamiento hasta las sedes de la entidad. Otros medios que facilitaron el acceso de información al ciudadano fueron las centrales telefónicas, líneas de emergencia disponibles las 24 horas, a través de los cuales se efectúa divulgación de los servicios con el fin de facilitar los trámites al ciudadano y reducir los tiempos de atención.

Así mismo, se concertaron actividades en las sedes de las inspecciones de tránsito, Paloquemao, Distritos Operativos de Tránsito, con el fin de realizar operativos de control de rutas y control a la invasión del espacio público por los vehículos, así como puntos de atención de los concesionarios de patios, con el fin de asegurar que los procedimientos se lleven a cabo según lo previsto en las normas.

La administración destaca como logro para este problema, el mejoramiento de los sistemas de recaudo y cobro, para promover la cultura del pago por parte de los ciudadanos, es así como los ingresos por concepto de multas pasaron de \$ 41.546 millones en el 2002 a \$ 90.954 en el 2003, este aumento del recaudo se debió

principalmente al aumento del valor de las multas y a la retención de las licencias de conducción.

Se resalta también, el soporte tecnológico de la entidad a través de la base de datos, que cuenta con información que facilita los procesos de sanción y recaudo, los cruces de datos para detectar inconsistencias, registro distrital automotor, registro distrital de conductores, registro distrital automotor, así como el control de transporte público.

La STT continuó con el proceso de imposición de sanciones por no revisión técnico mecánica obligatoria, con el fin de evitar la caducidad de la multa. Durante el año 2003 se realizaron 52.868 citaciones a audiencias, de las cuales se llevaron a cabo 3.785 para el transporte particular y 2.788 para el servicio público.

También se llevaron a cabo 5.217 resoluciones de fallo, de las cuales 3.288 fueron exoneraciones, 1.682 sancionatorias y 247 de cesación de procedimiento.

La asignación presupuestal para atender el problema de atención al usuario ascendió a la suma de \$ 16.167 millones, de los cuales se efectuaron giros por valor de \$ 4.227 millones y reservas presupuestales por valor de \$ 11.603 millones, lo que deja entrever que algunas de las metas programadas, solo se podrán llevar a cabo durante la vigencia 2004.

3.8. DÉFICIT EN RECREACION Y DEPORTE EN EL DISTRITO

Diagnóstico

La formación integral de las personas involucra la Recreación y el Deporte, debido a que ello colabora en el pleno desarrollo de las potencialidades del ser humano para su realización y mejoramiento de calidad de vida, individual y social. Su fomento, desarrollo y práctica forman parte del gasto público social, bajo los principios de universalidad, participación comunitaria, integración funcional, democratización y ética deportiva. En esto la responsabilidad recae en el Estado y su importancia la ha puesto de manifiesto con lo normado en la Ley 181 de 1995 (Ley del Deporte), que establece que el proyecto de construcción de infraestructura social de recreación y deporte, debe ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es así como, las administraciones Nacional y Distrital, han considerado la recreación y el deporte, como uno de los objetivos prioritarios a desarrollar dentro de sus Planes de Desarrollo, Económico y Social.

Para el caso específico del Distrito Capital, el Plan "Bogotá para vivir Todos del mismo Lado", contempló el Objetivo Cultura Ciudadana, dirigido a aumentar el cumplimiento voluntario de normas que tienden a facilitar y mejorar la convivencia de

la comunidad, la capacidad de celebrar convenios tendientes a prestar ayuda mutua, en armonía con la ley, promoviendo la comunicación y la resolución de conflictos entre los habitantes de la ciudad con el fin de promover la solidaridad y convivencia pacífica de los ciudadanos, elevando así el nivel de vida y de la satisfacción de pertenecer a la capital.

El Plan, adicionalmente, buscaba fomentar el arte, la cultura y el esparcimiento en espacios públicos para potenciar las capacidades comunicativas y creativas de los actores culturales y de los ciudadanos, aumentando el disfrute colectivo de la ciudad, la ampliación y democratización de la oferta cultural en las localidades y el fortalecimiento de los eventos metropolitanos.

Es así como, Bogotá, D.C., presenta una gran oferta cultural, con actividades brindadas por el sector público y la empresa privada, disponiendo de salas para espectáculos y conciertos, museos y sitios de interés turístico, que permiten el aprovechamiento del tiempo libre de los jóvenes y la culturización de estudiantes, principalmente los de edad escolar de bajos recursos económicos. A pesar de ello y atendiendo la metodología del Balance Social, se identifican, dentro del subsector cultura, recreación y deporte, tres problemáticas que corresponden a:

- La administración y sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques; donde el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito establece que la Administración debe darle sostenibilidad al Sistema dado su crecimiento y construir nuevos escenarios deportivos y parques para la ciudad, así como, generar los recursos necesarios para el mantenimiento de su infraestructura;
- En segundo lugar se establece que la práctica deportiva del Distrito Capital en los últimos cinco años no ha aumentado su cobertura, llegando solo al 7% del total de la población objeto, cifra baja en relación con otras zonas del país donde no se cuenta con la infraestructura y recursos que se tiene en Bogotá, y por último,
- La población del Distrito Capital no cuenta con suficientes alternativas de recreación y adecuada utilización del tiempo libre que contribuyan a la formación integral de los ciudadanos, desde su niñez hasta los adultos mayores.

Gestión social

En Bogotá, el mandato constitucional se desarrolla a través del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte -IDRD, el cual promueve el buen uso de los parques, el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, la recreación y el deporte, utilizando estas actividades para mejorar la calidad de vida de la población bogotana y formar mejores ciudadanos. La responsabilidad de la preservación y sostenimiento del Sistema Distrital de Parques le corresponde al Instituto, así como mantener actualizado el inventario de los mismos. De otra parte, el Plan de Ordenamiento Territorial¹²⁶, le asigna la función de elaborar un programa de mantenimiento,

¹²⁶ Decreto 619 de 2000.

dotación, administración y preservación para los parques metropolitanos, zonales, vecinales y de bolsillo.

El IDR, desarrolla los programas de recreación y deporte en Bogotá promoviendo el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, el buen uso de los parques y escenarios de carácter público.

Teniendo como parámetros lo dispuesto en la Ley del Deporte y dado que el fomento y práctica de cualquier disciplina deportiva le permite al ciudadano armonizar su desarrollo integral, siendo una forma de educación, cultura y aprovechamiento en el manejo del tiempo libre, la Administración Distrital se ha comprometido en intensificar la práctica del deporte en el ámbito distrital, como también el desarrollo de actividades de tipo recreativo en sus variadas manifestaciones.

Para la realización de estos programas se deben vincular las cajas de compensación, clubes, ligas deportivas, empresas y comunidad de las diferentes localidades con el ánimo de alcanzar una amplia cobertura de la población, de forma tal que se dé la participación masiva en todos los eventos a realizarse. Además, se debe aprovechar la infraestructura con que cuenta la ciudad, enfocando los programas a la población de bajos recursos en procura de mejorar las condiciones de vida y la búsqueda de la participación activa de los ciudadanos.

Para superar la problemática identificada la Administración adelantó proyectos, que a continuación se detalla su inversión, metas alcanzadas y cubrimiento de población:

Proyecto 3076: Administración y Sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques

El IDR tiene bajo su responsabilidad el mantenimiento, administración y funcionamiento de los parques de la ciudad, cuyos costos requieren de grandes recursos económicos que no alcanza a cubrir, sumado a esto el creciente vandalismo que se registra y la falta de sentido de pertenencia y apropiación social por parte de la ciudadanía para mantener la inversión realizada.

Adicionalmente el Plan de Ordenamiento Territorial del D.C. establece que la Administración debe darle sostenibilidad al Sistema Distrital de Parques, dado su crecimiento y la necesidad de nuevos escenarios deportivos y parques para la ciudad, así como la generación de recursos para el sostenimiento de su infraestructura.

Dentro de las metas, se programó aplicar en 200 parques vecinales estrategias de enlace alcanzando el 104% de cumplimiento, con un presupuesto por \$28 mil millones ejecutados en un 100%, que corresponde a reservas realizadas por un 45.98% y el restante en giros.

La inversión en construcción fue de \$18 mil millones con una ejecución del 97.87%. Uno de las metas del proyecto apuntaba a mantener en excelentes condiciones de funcionamiento el total de parques y escenarios de la ciudad, programando su aplicación en 835 parques vecinales alcanzando el 72% en su ejecución.

Se tenía programado desarrollar el Manual de Administración de Parques, el que finalmente fue cumplido. Sin embargo, dada la importancia de medir el nivel de satisfacción de los usuarios de los parques, se firmó el Convenio de Cooperación 531 de 2003 suscrito entre el IDR y la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI, pero sin tener aplicación ni registro de datos sobre los resultados. Por lo anterior no se dieron resultados en cuanto a los indicadores de calidad.

En lo referente al mecanismo de Participación Ciudadana referida a la problemática de Administración y Sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques se evidenció, que por diversos medios se informó a la comunidad, utilizando comunicación masiva, forma directa y a través de reuniones, dándose una participación de 411 propuestas, 344 de las cuales son aceptadas para los próximos proyectos.

Adicionalmente, se conformaron 20 Comités Locales de Control Social para vigilar el desarrollo de los programas, vinculándose centros educativos, asociaciones deportivas y entidades interesadas en que sus propuestas sean tenidas en cuenta para los proyectos a desarrollar. Aunque el Instituto cuenta con la Red Social de Apoyo para la Sostenibilidad de Sistema Distrital de Parques, se considera el número de propuestas bajo sí se tiene en cuenta la población total de la ciudad, contando además con 4.508 parques y un buen número de escenarios que permitiría alcanzar mayor cobertura de participación de la ciudadanía. Es así como, si se quiere una mayor participación de la ciudadanía se debe motivar de forma continua a la comunidad promoviendo su participación.

Problema Social: No hay aumento de la cobertura de la práctica deportiva del Distrito Capital en los últimos cinco años.

La práctica deportiva en el Distrito Capital en los últimos cinco años no ha aumentado su cobertura, alcanzando el 7% del total de la población objeto, cifra relativamente baja en relación con otras zonas del país donde no se cuenta con la infraestructura y recursos que se tiene en Bogotá.

Dirigido a superar este problema social se realizó el proyecto "Deporte para la Vida" con un presupuesto asignado de \$12.793 millones, contando con metas como la realización de 795 actividades deportivas, con la finalidad de ampliar la cobertura, alcanzando un cumplimiento al final del período del 65.16%.

De los diversos certámenes deportivos efectuados, por su importancia para la ciudadanía y para Bogotá, cabe destacar los Juegos Escolares, dirigido a niños de 9 a 11 años y cuyo número de actividades alcanzaron a 31 eventos, el 38.75% de la meta propuesta (80 jornadas deportivas). Igualmente se buscaba beneficiar a 90.225 alumnos de las diversas instituciones educativas del distrito y solo se contó con 5.819 participantes. De los resultados se concluye que presentó baja gestión, en cuanto a implementación de mecanismos que promuevan la participación activa en las justas deportivas motivando a estudiantes de todas las localidades de la ciudad.

Adicionalmente, se programó vincular a 1.633 instituciones educativas y solo participó el 10.65% (174 instituciones). Por lo que se puede concluir, que sí bien es cierto se efectuaron los juegos, sus resultados son bajos de acuerdo a las metas esperadas.

Asimismo y con el objetivo que el Distrito Capital figure en los primeros lugares de las competencias deportivas, se programó la realización de 26.598 servicios de salud incluyendo controles biomédicos y brindando apoyo a 600 deportistas de alto rendimiento deportivo, alcanzando un logro del 87.93% de lo esperado.

Para este proyecto, se observa en los resultados de cobertura que se consideró una población a atender de 105.256 personas, cifra disminuida en 1.730 personas con relación al periodo del año 2002, en cuanto a la población que demanda el servicio se estimó en 113.500 personas, muy por debajo del total de la población del Distrito. Esto permite establecer que las metas planteadas a conseguir están muy por debajo de las necesidades actuales y que así los logros obtenidos no corresponden a cifras reales de la potencial demanda.

El total de la población atendida fue de 96.935 personas en las distintas modalidades de servicio, presentando un incremento de tan solo el 5.10% con relación a la vigencia 2002.

De acuerdo al problema social que se está analizando, se determina debilidades en la dirigencia deportiva, en los procesos de planeación de los entes deportivos; por otro lado, un bajo sentido de pertenencia de los habitantes de Bogotá, una gestión de las ligas que apenas está comenzando, un desarrollo incipiente en la descentralización deportiva hacia las localidades y una deficiente estructura metodológica de escuelas de formación y clubes deportivos.

Se requiere por lo tanto de estrategias que apunten a la masificación en la práctica deportiva, coordinando su desarrollo y ejecución a escala institucional, que permita obtener resultados óptimos, en la medida que la capital cuenta con líderes y promotores deportivos, entrenadores, licenciados en educación física, quienes pueden brindar el apoyo y orientación requeridos.

De igual forma, en lo relativo a la edad, se estimó que las actividades deportivas se clasifican para personas entre los 6 y 59 años, rango limitado de edad al efectuarse competencias para “senior master”, cuyas edades superan a las registradas, incluso en el ámbito latinoamericano.

Problema Social: El Distrito Capital no cuenta con suficientes alternativas de recreación y adecuada utilización del tiempo libre para su población, que contribuya a la formación integral de los ciudadanos desde su niñez hasta los adultos mayores; afianzando y promoviendo valores como la tolerancia, la confianza, el respeto y amor por la vida y la ciudad. Si bien en la Constitución Nacional, se establece “la recreación” como un derecho fundamental de los ciudadanos, su aprovechamiento para los estratos menos favorecidos (estratos 1, 2 y 3) solo se hace posible a través de su participación en los distintos eventos y actividades realizadas por el estado.

Identificado el problema social, el Instituto registra que la población que demanda el servicio es de 6.865.997 personas que incluye todos los estratos, con énfasis en los de más bajos recursos económicos, todas las localidades de la ciudad, abarcando en la población a personas de todas las edades y sexo.

El Instituto en aras de superar el problema identificado, adelanta el proyecto ReCreando a Bogotá, llevando a cabo 1.286 actividades en jornadas de ciclo vía, recreo vía, aeróbicos, día sin carro y ciclo vía nocturna. En promedio la asistencia a la ciclo vía llegó a 1.721.932 personas, siendo el mes de febrero el más concurrido del año, situación similar a lo registrado en el año 2002.

Entre lunadas, día de la bicicleta, festival de verano, aguinaldos y otras más se realizaron 55 eventos, en programas para la tercera edad se efectuaron 705 actividades, para personas con discapacidad se tuvo una amplia oferta con 994 actividades. Siendo uno de los objetivos primordiales el de generar bienestar a la población escolar y juvenil, se programaron 747 actividades entre las cuales la más alta concurrencia se registró en las Recreoestaciones con 137.396 asistentes.

Se requiere de mayor divulgación de las actividades recreo-deportivas que se desarrollan, debido a que gran número de ciudadanos desconocen las posibilidades de participación en este tipo de certámenes, lo que redundaría en más sentido de pertenencia y como resultado unas relaciones sociales más armónicas y mayor penetración en la construcción del tejido social, indispensable para el desarrollo y calidad de vida de la ciudad.

La principal observación del proceso auditor es con relación a la cobertura alcanzada, donde no se explica el porqué de la disminución de la población que se propuso atender que solo alcanza al 44.39% del total de la población que requiere de los servicios. Además, se pasó de 3.328.219 personas a atender en la vigencia del 2002 a 3.048.141 en el año 2003, es decir, se disminuyó en 280.078 personas para el año 2003. De la misma forma se presentó un decremento del -1.26% en la

población atendida, donde la Entidad explica que la baja ejecución de actividades del proyecto ReCreando a Bogotá 2003, es consecuencia del retraso en el proceso de contratación del talento humano y de servicios como el de alimentación para campamentos, transporte y sonido profesional grande, lo cual generó, que la iniciación de actividades se realizó muy posterior a lo programado.

La contratación del Talento Humano se esperaba para el mes de febrero, la de alimentación para campamentos para el mes de mayo y los servicios de transporte y sonido para los meses de marzo y abril; contratación que se suscribió entre mes y medio y cuatro meses después de lo programado, situación que determinó un gran retraso en la ejecución de actividades programadas entre el mes de febrero y el mes de junio, con un saldo de 2.361 actividades no ejecutadas.

De acuerdo con lo anterior, el retraso en el inicio de actividades por su magnitud y de acuerdo con la capacidad instalada de los programas, no fue posible recuperarlo para el segundo semestre de 2003.

Los contratos de otros requerimientos básicos para la ejecución de las actividades, se dieron tal como se tenían programados para el año 2003, con el inconveniente de que no fueron simultáneos con el proceso de contratación del Talento Humano (causa primordial del retraso en la ejecución del proyecto), lo que justifica las cuantías en la contratación de dichos insumos y por tanto, una ejecución de actividades durante un lapso del año 2004 con recursos de esta vigencia.

Por lo anterior, en el mes de agosto de 2003 el proyecto Re-Creando a Bogotá se reformuló, replanteando la proyección de asistentes a atender de una oferta de 3.380.558 a 3.048.141, evidencia una diferencia de 332.417 asistentes, cifra que demuestra, que el planteamiento inicial del proyecto estaba por encima del realizado en el año 2002 (3.328.219).

Consideraciones Generales

En el problema social identificado como *no aumento de la cobertura de la práctica deportiva del Distrito Capital* se detectó con relación a las observaciones de la actividad Juegos Escolares, que sí bien existieron algunos rezagos causados por la coordinación de actividades con las Alcaldías Locales, este ente de control recomienda la revisión de las cifras base para el análisis, pues el número de jornadas programadas fue de 32 y no de 80, el número de estudiantes a beneficiar 11.608 y no 90.225 y el número de instituciones 248 y no 1.633.

Adicionalmente y como resultado del proceso auditor, este ente de control determinó otras inconsistencias en la información, que involucran la no presentación de información relativa a cobertura (población que demanda el servicio, población que se propuso atender, población atendida, cobertura del servicio, cumplimiento de

cobertura) argumentando el IDRD, que se trata de problemática social de carácter metropolitano y sería una población indeterminada.

La anterior posición no es justificable, puesto que dentro de la población que demanda el servicio se considera que abarca a todos los habitantes de la ciudad de los distintos estratos que la componen y de las diferentes localidades existentes, tanto de hombres como de mujeres. De ahí que no se pueda decir que la población que demanda el servicio es indeterminada, puesto que las cifras de población que se vinculan a las actividades de recreación en parques y escenarios deben comprender a habitantes de todas las edades que residen en Bogotá. Además, la política del Instituto requiere de avanzada, en la búsqueda de estrategias que incrementen la activa participación de las comunidades en la utilización de parques y escenarios de la ciudad.

Lo anterior denota deficiencias en el Sistema de Control Interno de la Entidad y falta de mecanismos de autocontrol, que le restan credibilidad a la información del Balance Social.

3.9. PROBLEMÁTICAS RELEVANTES EN EL SECTOR LOCAL

Con el análisis de la gestión social se determina el impacto de las políticas públicas de la administración local en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la localidad en término de cobertura, calidad e impacto.

Se pretende establecer los problemas de mayor incidencia en el nivel de vida de los habitantes, con base en los diagnósticos, estudios sociales y estadísticas de la problemática social del Distrito Capital, y la respuesta de la administración teniendo en cuenta la atención prestada a cada problema, a través de la formulación de los proyectos que integran los planes de desarrollo y la inversión efectiva que haya generado impacto en la vigencia evaluada.

La ciudad capital cuenta hoy con aproximadamente 7 millones de Habitantes¹²⁷, con una densidad de 21.000 Habitantes por Kilómetro cuadrado; y con una alta tendencia de crecimiento por diversos factores como el desplazamiento forzado (a causa de la violencia en las distintas regiones del País), calculado para la ciudad en 8.362 familias¹²⁸ correspondientes a cerca de 27 mil personas. No obstante, son ya cerca de 480 mil personas, es decir el 23% del total de la población desplazada del país, las que han llegado a Bogotá huyendo del conflicto armado y de las diversas formas

¹²⁷ Según proyecciones del DAPD. Subdirección de Desarrollo Social. Área de Desarrollo Humano y Progreso Social.

¹²⁸ Fuente: Unidad de Atención Integral a Población Desplazada – UAID – Datos: Mayo de 1999 a Agosto de 2002.

de violencia política y social del territorio nacional¹²⁹. La anterior situación, acrecienta la problemática social existente y hace necesaria una mayor inversión en temas de educación, salud, empleo y vivienda, entre otros.

Desde el punto de vista de los ingresos, entre 1997 y 2002 el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza pasó de 35.1% a 50.0% y el porcentaje por debajo de la línea de indigencia paso de 6.8% a 17.0%, lo cual traduce que actualmente la mitad de los capitalinos no cuenta con suficientes ingresos para cubrir la canasta básica de bienes y servicios, y por otra parte que el 17.0% no tiene los ingresos suficientes para sus necesidades básicas alimentarias.

Lo anterior es corroborado por la Encuesta de Calidad de Vida 2003, según la cual 30.3% de los encuestados considera que sus ingresos no alcanzan para cubrir sus gastos mínimos; el 57.3% percibe que los ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos y el 8.5% no alcanzan a cubrir sus necesidades mínimas de alimentación diaria¹³⁰.

El Plan de Desarrollo Distrital "Por la Bogotá Que Queremos" para el sector localidades vigencia 2003 presupuestó \$227.725.6 millones, siendo las localidades de mayores recursos San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Engativá y Kennedy. Teniendo en cuenta el número de habitantes de cada localidad y el presupuesto asignado se determinó una inversión per cápita de \$33.379.0.

Teniendo como base las cifras del DANE, censo de población y vivienda de 1993, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en las proyecciones de población para el año 2001, determina una población total para Bogotá de 6.495.873 habitantes, de los cuales el 15.73% que equivale a 1.022.615 habitantes, se encuentran en estado de pobreza y miseria con Necesidades Básicas Insatisfechas. Este indicador -NBI- considera pobre a una persona o familia con una de las siguientes características: Habitar en viviendas inadecuadas, con carencias habitacionales; viviendas sin servicios básicos con carencias de agua potable y eliminación de excretas, hacinamiento básico crítico, hogares con ausentismo escolar, alta dependencia económica. Si hay más de dos características enunciadas se encuentra en condiciones de miseria.

129 De acuerdo con registros de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES –. 2002.

130 Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 2003.

Cuadro No. 41
Proyecciones de Población para Bogotá D.C., Por Localidad

Año		1993	2002	2003	2005	2010
Localidad						
1	Usaquen	348.852	439.341	449.621	468.489	504.756
2	Chapinero	122.991	122.991	122.991	122.991	122.991
3	Santa Fe	107.044	107.044	107.044	107.044	107.044
4	San Cristóbal	439.559	457.726	460.414	464.004	470.355
5	Usme	200.892	259.189	267.423	282.858	323.571
6	Tunjuelito	204.367	204.367	204.367	204.367	204.367
7	Bosa	215.816	450.468	475.694	519.424	585.237
8	Kennedy	758.870	951.330	973.332	1.013.700	1.090.004
9	Fontibón	201.610	300.352	312.629	335.217	384.049
10	Engativá	671.360	769.259	781.138	802.518	846.016
11	Suba	564.658	753.593	780.267	829.427	954.507
12	Barrios Unidos	176.552	176.552	176.552	176.552	176.552
13	Teusaquillo	126.125	126.125	126.125	126.125	126.125
14	Los Mártires	95.541	95.541	95.541	95.541	95.541
15	Antonio Nariño	98.355	98.355	98.355	98.355	98.355
16	Puente Aranda	282.491	282.491	282.491	282.491	282.491
17	La Candelaria	27.450	27.450	27.450	27.450	27.450
18	Rafael Uribe U	379.259	385.114	385.391	385.903	386.329
19	Ciudad Bolívar	418.609	628.672	658.477	713.763	855.259
Total Localidades		5.440.401	6.635.960	6.785.303	7.056.219	7.640.999
Diferencia		0	51.160	38.034	47.926	145.463
Gran Total Bogotá		5.440.401	6.687.120	6.823.337	7.104.145	7.786.462

La población en estado de miseria en Bogotá corresponde a 154.366 personas, de las cuales Ciudad Bolívar aporta el 26% del total, situación determinada por factores de asentamientos ilegales y generados por el desplazamiento de personas por la violencia en zonas rurales del país. Las localidades de Kennedy, San Cristóbal, Usme, Rafael Uribe y Bosa en el sur de la ciudad y Suba aportan más del 50% de la población total en condiciones de miseria.

En localidades como Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Bosa y Usme se enfrenten a problemas tan graves como la situación de extrema pobreza y miseria en que vive actualmente la población de las precitadas localidades, en estas se encuentran 60.950 personas en miseria, es decir el 79.0% del total de Bogotá que es de 77.182.

Igualmente, estas localidades deben enfrentar los más altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas; la evidencia muestra como la mayoría de la población está dentro de los estratos 1 y 2 y su población se encuentra clasificada en los niveles 1 y 2 por el Sisben.

Todo esto hace que estas localidades estén consideradas como las de situación más crítica en términos de pobreza, con las consecuencias que esto acarrea.

Cuadro No. 42
Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI¹³¹- en Bogotá D.C. 2003.

Localidad	Población 2003*	Personas en Pobreza		Personas en Miseria	
		No.	%	No.	%
Usaquen	441.131	17.324	3.9	-	0.0
Chapinero	135.895	2.150	1.6	-	0.0
Santa Fe	126.014	16.117	12.8	-	0.0
San Cristóbal	488.407	77.284	15.8	16.121	3.3
Usme	252.817	37.291	14.8	5.367	2.1
Tunjuelito	225.511	20.965	9.3	2.380	1.1
Bosa	525.459	51.135	9.7	7.946	1.5
Kennedy	898.185	81.525	9.1	13.583	1.5
Fontibón	284.449	19.243	3.8	-	0.0
Engativá	796.518	29.994	3.8	1.157	0.1
Suba	805.245	22.808	2.8	4.613	0.6
Barrios Unidos	178.704	6.234	3.5	73	0.0
Teusaquillo	155.841	313	0.2	-	0.0
Los Mártires	101.755	5.166	5.1	586	0.6
Antonio Nariño	104.120	3.104	3.0	-	0.0
Puente Aranda	288.890	10.620	3.7	1.122	0.4
La Candelaria	26.898	2.418	9.0	274	1.0
Rafael Uribe Uribe	422.969	35.142	8.3	4.075	1.0
Ciudad Bolívar	602.697	97.447	16.2	17.931	3.0
Total	6.861.499	536.278	7.8	77.182	1.1

* Población obtenida a partir de encuestas de calidad de vida, Bogotá D. C. 2003.

Fuentes: DANE, Encuesta de Calidad de Vida, 2003. DAPD, Subdirección de Desarrollo Social, Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá D. C. -2003.

En el análisis de la inversión local se determina que estos recursos escasos, deben ser invertidos en saneamiento básico, educación, bienestar social para la atención de la población vulnerable, productividad y otros proyectos para solucionar los factores que determinan la pobreza y la miseria en sectores deprimidos, que se vienen agudizando por el desplazamiento y la falta de oportunidades.

Para determinar el impacto social de la gestión local es necesario determinar los datos poblacionales utilizados y consignados en los diagnósticos presentados. Las proyecciones de población para el año 2003 en el Distrito Capital, establecen un total de 6.822.337 habitantes sin incluir Sumapaz. La localidad más representativa de acuerdo a su población es Kennedy con 930.540 habitantes, seguida por Engativá,

¹³¹ Esta Metodología no incluye las personas que viven en hogares colectivos, ni las que no tienen vivienda.

Suba y Ciudad Bolívar, localidades que representan casi el 50% de la población de la ciudad, mientras que sumados sus presupuestos no alcanzan el 30% del total de localidades del Distrito.

En los informes de Balance Social de las localidades para la vigencia 2003, los diagnósticos presentan un avance en la identificación de la problemática social, pero observados los Planes de Desarrollo y la distribución de los recursos no son consecuentes con la problemática presentada, ya que se presenta una distorsión de la asignación de los recursos por la intervención de grupos representativos que presionan la inversión en áreas de su interés. El grado de participación de la comunidad en la formulación de los planes de desarrollo locales fue muy bajo, lo que no permite utilizar los mecanismos e instrumentos de participación en la elaboración de los planes de Desarrollo.

La Administración y su gestión está determinada en las localidades por un proceso de descentralización con controles en la aprobación de los proyectos y su contratación por las Unidades Ejecutivas de Localidades (UEL). Las UEL fueron delegadas mediante decreto del Alcalde Mayor para realizar los controles de los proyectos para que la contratación se realice cumpliendo con los principios que señalan las normas sobre el tema. La experiencia hasta ahora determina, que no se realiza un trámite expedito de los proyectos, que hay talanqueras para la ejecución de las políticas públicas expresadas en los Planes de Desarrollo locales.

En la Gestión de los proyectos, se articulan esfuerzos de la comunidad, que participa en los encuentros ciudadanos para las decisiones de la inversión local. Intervienen organizaciones sociales representando las JAC, los grupos sociales con necesidades como los adultos mayores, madres comunitarias, discapacitados, grupos con diferentes tendencias y necesidades y grupos de orientación política de los ediles de las localidades.

Existen problemáticas comunes para toda la ciudad, pero en grados diferentes, es así que, si se habla en términos de pobreza y miseria y Necesidades básicas insatisfechas en las diferentes localidades se aprecian unas estadísticas que permiten observar que los recursos son muy escasos para atender las necesidades de la población de la capital.

De acuerdo con las cifras presentadas sobre NBI para el 2001 en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, San Cristóbal, Suba, Bosa y Engativá, los habitantes presentan un porcentaje alto de Necesidades Insatisfechas y de Miseria, y en condiciones de extrema pobreza que reproducen la problemática de las localidades.

De acuerdo con las diferentes problemáticas establecidas en cada localidad se identificaron siete básicas, con diferentes grados de afectación, teniendo en cuenta las variables de intensidad del problema, presupuesto asignado, necesidad de inversión, responsabilidad directa de las administraciones locales y la frecuencia de

identificación, que indican cuáles son los problemas de mayor grado de incidencia social y de necesidad de soluciones efectivas.

Se analiza la problemática referente a Seguridad, Productividad, Movilidad y Espacio Público, Bienestar Social, Salud, Ambiente y Educación.

Para realizar un análisis de la Problemática a nivel localidades en Seguridad se incluyen los proyectos para la compra de elementos para dotación de la policía y de actividades para los grupos en riesgo. En productividad se incluyen programas para el empleo, formación y capacitación, compra de equipos y apoyo a los proyectos productivos.

En Movilidad se determinan los proyectos de malla vial y espacio público con programas para los vendedores ambulantes entre otros. En Bienestar Social se encuentran los proyectos que atienden a la población vulnerable como los niños, ancianos y discapacitados con las condiciones de pobreza, desnutrición y altos factores de riesgo.

En Salud se incluyen los proyectos para la infraestructura y dotación de centros de salud, programas de prevención de enfermedades y atención para población de alto riesgo de mortalidad y morbilidad. En Ambiente y Saneamiento básico encontramos los proyectos de Acueducto y Alcantarillado y protección del Medio ambiente.

En Educación están el mantenimiento, diseño y construcción de infraestructura física de colegios para la ampliación de la cobertura, proyectos de compra de equipos de computo y elementos educativos entre otros.

3.9.1. Seguridad

Dadas las condiciones socioeconómicas de pobreza y miseria, la falta de oportunidades de educación y empleo, asociados a diversos factores culturales y sociales, hace que esta problemática esté presente en la ciudad, pero hay localidades con estadísticas muy altas de inseguridad por homicidios, robos, atracos, asaltos y otras modalidades delincuenciales. Otro fenómeno que incide en la seguridad, desplazados que generan mayores presiones a los habitantes del sur de la ciudad, especialmente Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy y Usme.

Existen localidades que tienen unas cifras muy altas de homicidio, en Ciudad Bolívar para el año 2002 el número de homicidios fue de 271 personas, seguida de cerca por Santa Fe y Kennedy, luego las localidades de Rafael Uribe y Bosa. Las Tasas de homicidios en las localidades del centro de la ciudad son las tasas más altas; Santa Fe con una tasa de 202, Mártires 91 y Candelaria 66 determinan que la administración distrital y local deben adoptar políticas y acciones para combatir estos altos índices de criminalidad. Aparecen después las del sur de la ciudad como son Ciudad Bolívar, Usme y Rafael Uribe.

En la zona centro por la ubicación del sector del cartucho, en la localidad de Santa Fe se presentan la mayor cantidad de homicidios por hechos referentes a la venta y consumo de narcóticos, igualmente el establecimiento de zonas de tolerancia con su consecuente problemática.

De acuerdo con los Balances Sociales presentados por las administraciones locales de Chapinero, Santa Fe, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Puente Aranda, La Candelaria y Ciudad Bolívar tienen como Problemática identificada de Seguridad.

En el Caso de Usaquén y Chapinero se enfrenta la inseguridad con la compra de elementos para la Policía, como camionetas, motos, chalecos antibalas y la creación de los frentes de seguridad. Igualmente se plantea el desarrollo de programas de capacitación y formación deportiva, artística y cultural. Brindar otras alternativas para los jóvenes y atacando la problemática de la violencia intrafamiliar, drogadicción y ayuda a grupos vulnerables a conductas criminales.

En la ejecución de los recursos para la problemática de seguridad se determina una pésima ejecución de los proyectos en las localidades, existe un rezago en la ejecución física, por cuanto el proceso de contratación es lento y la ejecución se aplaza para las vigencias posteriores.

3.9.2. *Movilidad*

La problemática a la que se asignan mayor nivel de recursos en gran parte de las localidades, es la recuperación de la malla vial y el espacio público.

Catorce localidades tiene como problemática la movilidad con un alto componente en la solución de los problemas de la malla vial, localidades como Bosa una gran parte de los recursos están dirigidos a proyectos de pavimentación, igualmente las localidades de Kennedy, Engativá, San Cristóbal y Chapinero. En la mayoría de los casos se realizaron Convenios con Cooperativas las cuales realizaron directamente los Alcaldes Locales, algunos con el aval de la UEL del IDU.

El mayor porcentaje del total de las vías corresponde a vías locales, esto quiere decir que deben ser intervenidas por la Alcaldías Locales, de estas por lo menos el 60% requiere pavimentación, el 30% rehabilitación y otras construcción ó reconstrucción. El pésimo estado de las vías determina descensos en el flujo vehicular que conlleva a problemas de embotellamientos, trancones, restricción del tráfico produciendo contaminación atmosférica y auditiva; como lo confirman los diagnósticos de salud; la más frecuente es ocasionada por problemas respiratorios asociados a la contaminación ambiental.

Para la recuperación de la malla vial de las diferentes localidades se asignaron una gran cantidad de recursos; Bosa, asignó el 41% del total de los recursos de inversión

de la vigencia 2003. Al proyecto de movilidad se asignó un presupuesto de \$6.368.4 millones, cuya ejecución de giros correspondió al 27.4%, y la ejecución física fue nula.

En Usaquén para la recuperación de la malla vial se asignaron \$3.934.00 millones que corresponde al 40% del presupuesto de la vigencia y la ejecución física es nula.

En San Cristóbal para cuatro proyectos de la malla vial y los vendedores ambulantes se presupuestaron \$8.751 millones que corresponde al 36% del total del presupuesto de la vigencia.

Kennedy para el proyecto de reparación de la malla vial asignó \$2.093 millones que corresponde al 11% del total presupuestado. Engativá \$7.572 millones (38%), Suba \$5.275.5 millones (30%), Puente Aranda \$4.128 millones (35%) del presupuesto total.

Los Fondos de Desarrollo Local de Usaquén, Chapinero, Bosa, Kennedy, Engativá, Suba San Cristóbal y Rafael Uribe que suscribieron Convenios Interadministrativos de Cofinanciación con la Cooperativa COOPMUNICIPAL, por un valor aproximado de \$45.000 millones de pesos que corresponde al 20% del total del presupuesto de todas las localidades. Una cifra muy representativa que determina que el objetivo principal de las administraciones locales fue la recuperación de la malla vial.

En el estudio se estableció que la ejecución física de los proyectos es baja, por lo cual se aplazaron las necesidades de movilidad de la población de las localidades.

En cuanto a la población que demanda el servicio se establece que todos los habitantes de las localidades se benefician con el arreglo de las vías, las obras facilitan y mejoran los tiempos de desplazamiento, pero los resultados de la ejecución física son muy bajos y por lo tanto se aplaza la satisfacción de las necesidades locales.

3.9.3. Productividad

Uno de los mayores problemas que se presentan en todo el país y que afecta considerablemente a los más pobres del Distrito Capital, es el desempleo. Diferentes administraciones locales presupuestaron para dar solución a la problemática, es así que en el Balance Social de las localidades de Los Mártires, Antonio Nariño, Candelaria, Usaquén y Usme se presentaron proyectos de capacitación con el apoyo a proyectos productivos y empresariales.

En la localidad de Usaquén se presupuestaron dos proyectos por valor de \$380.6 millones para la formación de empresarios y para la compra de equipos de computo.

En la localidad de Usme se presupuestaron \$420 millones para apoyo a proyectos productivos donde la ejecución por giros es nula.

En Los Mártires se presupuestaron \$200 millones para proyectos de productividad para promover el empleo, sin que la ejecución física se halla iniciado.

En Antonio Nariño se presupuestaron \$941 millones para productividad, programando capacitaciones que no se han iniciado.

La inversión de los proyectos productivos es reducida en el ámbito de las localidades y se determina que la ejecución es muy baja. La solución de esta problemática esta asociada a transformaciones económicas estructurales profundas y políticas gubernamentales, con elevadas inversiones, incentivos para mejorar el desarrollo económico, créditos blandos y fomento a la empresa productiva.

3.9.4. Bienestar Social

Se identificaron en las distintas localidades problemas relacionados con la familia y la niñez, desnutrición y vulnerabilidad de grupos como infantes, ancianos, y discapacitados. Es así como trece localidades presentaron la problemática de Bienestar Social para atender problemas de violencia, drogas, desnutrición, discapacidad, pobreza atención social y otros.

En la ciudad existen condiciones de extrema pobreza y exclusión social, pero en algunas localidades es un problema crítico como Tunjuelito, Usme, San Cristóbal, Suba, Fontibón y Ciudad Bolívar.

En la ciudad se han identificado 294.977 personas, que demandan una gestión efectiva que evite el riesgo de abandono y exclusión social.

En el Plan de Desarrollo se formuló el programa para el Mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de servicios a grupos vulnerables, mediante el cual se buscó ampliar el acceso efectivo y oportuno de la población en pobreza crítica y en condiciones de exclusión social a los servicios de bienestar básico y a oportunidades de vinculación social, con acciones dirigidas prioritariamente a niños, ancianos, habitantes de la calle y discapacitados.

La localidad de Chapinero tiene tres proyectos para la atención social por valor de \$255 millones para atender la población infantil con una baja ejecución física.

La localidad de San Cristóbal presupuestó para los nueve proyectos de Bienestar Social un valor de \$2.881 millones, los cuales tuvieron una ejecución mínima por giros y una nula ejecución física. Estos proyectos incluyen la atención integral a los adultos mayores, complementación alimentaria, promoción a mujeres y jardines

infantiles; proyectos que vienen de anteriores vigencias y con una mínima cobertura para la demanda de la población necesitada.

En la localidad de Usme se presupuestaron \$792 millones para la ejecución de tres proyectos para desnutrición y vulnerabilidad que incluyen raciones escolares, bonos para entregar a abuelos, madres gestantes y jardines sociales. La ejecución física fue nula.

En Kennedy se presupuestaron \$1.763 millones para proyectos de bienestar de los cuales la ejecución física es nula. La cantidad de población que demanda el servicio es muy alta en la localidad y por tanto los recursos no alcanzan para una cobertura total.

En la localidad de Sumapaz se presupuestaron \$1.909 millones para bienestar social, atención a población vulnerable de los cuales tuvieron una ejecución por giros del 18% y una nula ejecución física.

Las localidades de Tunjuelito, Fontibón, Barrios Unidos, Los Mártires, La Candelaria, Uribe Uribe y Ciudad Bolívar presentan unos bajos presupuestos para bienestar social, en la atención de los grupos vulnerables. Las localidades con estadísticas de alto grado de pobreza y miseria deben presupuestar mayores recursos para una creciente demanda de población por atención a la satisfacción de las necesidades básicas.

3.9.5. Salud

Se realizaron programas de prevención de enfermedades de transmisión sexual en la Localidad de Santa Fe, programas de infantes y madres en San Cristóbal, la atención a la familia y la niñez en Tunjuelito y déficit en la infraestructura hospitalaria en Fontibón, Bosa y Kennedy, entre las más importantes.

Las problemáticas en salud fueron señaladas por nueve localidades entre las más importantes. Las localidades de Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Bosa, Kennedy, Fontibón, Los Mártires, Puente Aranda y Rafael Uribe presupuestaron recursos para programas de prevención de enfermedades e infraestructura física.

La localidad de San Cristóbal presupuestó \$2.360 millones para la atención de discapacitados, alcoholismo, educación sexual y mujer lactante y gestante, de los cuales la ejecución por giros fue del 12% y con una nula ejecución física.

La localidad de Bosa presupuestó \$818 millones para la infraestructura física y prevención en salud con una ejecución por giros del 55%.

La localidad de Kennedy para salud presupuestó \$1.034 millones con una nula ejecución física de los programas de atención y prevención.

Para el déficit de infraestructura en salud la localidad de Fontibón presupuestó \$3.198 millones con una ejecución por giros del 40%.

La localidad de Los Mártires presupuestó \$100.8 millones con unos giros del 14%, para prevención de enfermedades con una casi nula ejecución física.

La localidad de Puente Aranda presupuestó 620 millones con una ejecución por giros del 34%

En el diagnóstico general de las localidades se establece una gran demanda en servicios y atención en salud, con una población en alto riesgo por las condiciones socio económicas y ambientales, por lo tanto la inversión local en salud es muy baja con relación a la población que demanda el servicio.

3.9.6. Ambiente y Saneamiento Básico

Existen localidades con grandes deficiencias de saneamiento básico por falta de acueducto y alcantarillado adecuados, insuficiencia determinada por un crecimiento no planificado de vivienda. Localidades como Suba, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Sumapaz, San Cristóbal y Usme presentan un déficit en las redes de acueducto y alcantarillado por lo tanto, se destinaron en los Planes de Desarrollo recursos para satisfacer las necesidades. La cobertura de la red de acueducto y alcantarillado de la Capital es muy buena, pero el desarrollo no planificado y asentamientos en zonas de riesgo no permiten tener solucionada la problemática.

La localidad de Usme presupuestó \$1.020 millones como apoyo a la red de acueducto y alcantarillado, recursos que fueron girados a la UEL Acueducto y están en etapa de ejecución.

En la localidad de Bosa se asignaron \$3.546 millones para Acueductos y Alcantarillados, que se giraron a la UEL Acueducto en su totalidad., En Suba \$1.087 millones con giros del 100%.

La Localidad de Engativá asignó para parques barriales \$2.349 millones con una ejecución por giros del 15% y una nula ejecución física. En la Localidad de Tunjuelito que presenta un grave problema Ambiental por la inundación del río Tunjuelito, se asignaron \$928 millones para proyectos de mejoramiento del espacio público e investigación y educación ambiental.

3.9.7. Educación

Una de las problemáticas mas sentidas por la gran mayoría de las localidades está en el déficit de cupos educativos en el distrito, para lo cual las administraciones locales han dispuesto de recursos para la Ampliación de plantas físicas, diseño y

construcción de CEDs, aportes para la infraestructura física y como el caso de Suba, Kennedy, Fontibón, Engativá, Rafael Uribe, San Cristóbal y Tunjuelito.

La Administración central tiene como propósito dar una cobertura total de educación básica y media a todos los niños de la Capital, mediante la concesión de planteles educativos y la realización de convenios con instituciones privadas. Los recursos de las administraciones locales se destinaron a la ampliación y mantenimiento de instalaciones físicas y la compra de equipos de computo.

En la localidad de San Cristóbal se presupuestaron \$3.600 millones para la ampliación de la cobertura educativa con el diseño y adecuación de los Colegios Distritales de la localidad, la ejecución por giros es casi nula y la ejecución física no presenta ningún avance.

En la localidad de Kennedy se presupuestó \$1.482 millones para la ampliación de los cupos de la localidad que la ejecución física de los proyectos para la vigencia fue nulo.

En Fontibón se presupuestaron \$1.986 millones para disminuir el déficit de cupos en la localidad de los cuales se giraron el 100% pero el avance físico es casi nulo.

En Suba se presupuestaron recursos por valor de \$ 1.666 millones para cubrir con el déficit de la demanda educativa, adecuación de CEDs con unos giros del 5,21% y una ejecución física nula de los proyectos.

En los Mártires se asignaron \$184,3 millones con unos giros que corresponden al 9% que corresponde una baja ejecución por giros y una nula ejecución física de los proyectos.

3.10 LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL Y EL DETERIORO DE LA CALIDAD DE VIDA

Diagnóstico

Los recursos existentes en el planeta han sido utilizados por el hombre llevando a un agotamiento de los mismos, la contaminación de ríos, aire, suelo, mar; la extinción de especies de fauna y flora, la alteración climática por los vertimientos industriales, la destrucción paulatina de la capa de ozono, entre muchos otros, son nada más que manifestaciones de todo el espectro que abarca este problema.

El País y la Ciudad no escapan a este comportamiento y algunos de los recursos se han degradado y/perdido con niveles superiores a los señalados en las estadísticas mundiales.

Bogotá, es la ciudad más poblada del país con cerca de siete millones de habitantes según el último censo. En la actualidad, algunos estudios conllevan a señalar que la Capital de Colombia alberga unos 8.3 millones de habitantes.

Sin embargo, en la última década la ciudad ha sufrido una transformación urbanística, social, cultural y ambiental, reflejada en la recuperación del espacio público, el embellecimiento de plazas, nuevos espacios públicos como las alamedas, un nivel menos contaminante del aire mediante la adopción de un moderno sistema de transporte público y los avances en cultura ciudadana que aportan elementos que favorecen la imagen y la calidad de Bogotá.

Conforme al Plan Maestro de Gestión Ambiental del DAMA, en los últimos 15 años, Bogotá ha venido experimentando un crecimiento físico urbano caracterizado por:

- a. Una notable compactación de las áreas ya incorporadas al proceso de urbanización y un crítico agotamiento de los suelos urbanizables dentro del perímetro urbano.

El efecto del proceso generalizado de intensificación del aprovechamiento del suelo que viene experimentando la ciudad, se expresa en un incremento de las densidades de población con respecto al área urbanizada, que pasa de 179.4 habitantes/has., en 1985, a 200 habitantes/has., en 1996. Esto implica una ocupación virtual del suelo con más de 56.4 viviendas por ha. en promedio, asumiendo un índice de 5.2 personas/vivienda. La Capital ha registrado una activa redensificación de las áreas subcentrales más antiguas, acompañada de procesos muy dinámicos de cambios en el uso del suelo, en los sectores aledaños más centrales.

- b. Cambios significativos en la clase de uso y la intensidad de aprovechamiento.

En las superficies ocupadas antiguamente por viviendas unifamiliares, bifamiliares y edificaciones de baja altura, se instalan nuevas actividades y la población residente es expulsada y sustituida por empleos. En áreas circunvecinas, el uso del suelo se intensifica simultáneamente en actividades residenciales y de servicios, crece el empleo y las densidades poblacionales, apareciendo un uso residencial mixto. A la par, en los sectores propiamente subcentrales y en particular, hacia el nororiente, norte y noroccidente, se redensifica en altura, ocupando el espacio con edificaciones para estratos medios y altos. El efecto ha redundado en altísimos niveles de congestión en tales centros y sus sectores redensificados y de actividad mixta.

- c. Crecimiento informal persistente.

El desarrollo informal como proceso de urbanización por fuera de las condiciones y requisitos legales, ha sido una constante en el desarrollo de Bogotá en las últimas

décadas. La compra informal de terrenos ha sido la forma más característica de acceder al suelo e iniciar el proceso de autoconstrucción de vivienda por parte de los estratos más pobres de la población, cuyos precarios ingresos no les permiten acceder a los mercados formales de suelo y vivienda.

La urbanización informal predomina en las áreas periféricas, con carencia de servicios públicos, condiciones de inestabilidad del suelo, riesgos por inundación y ausencia de zonas verdes. En 1998, la ocupación de la ciudad por asentamientos en condiciones ilegales correspondía al 18% del área urbana actual, albergando al 26% de la población de la ciudad. El 44.1% del crecimiento de la ciudad operado en el período 1987-1998 correspondió a desarrollos clandestinos, localizándose principalmente en las localidades de Usme, Bosa, Ciudad Bolívar y Kennedy, las cuales concentran el 67.60% de los desarrollos clandestinos en la ciudad¹³².

Consecuentemente con lo anterior se ha dado la transformación de diversos ecosistemas y la degradación de muchos de los activos ambientales, siendo la gestión ambiental inferior al grado de transformación y alteración y al pasivo ambiental que se viene dejando.

En la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital y de desarrollo integral de la región, se encuentra la Estructura Ecológica Principal, la cual está conformada por diversos elementos naturales integrados a corredores y espacios ecológicos.

La función básica de estos espacios verdes que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal, determinada en los decretos mencionados, es la de sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del Distrito Capital, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, y dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible.

En este contexto, el Plan de Desarrollo de Bogotá, durante la vigencia 2003, programó la inversión de \$470.715.7 millones de los cuales fueron ejecutados 411.715.7 millones (87.4%). Para la ejecución de estos recursos se formularon 27 proyectos que apuntaban a las soluciones de diferentes aspectos de la problemática ambiental de la Ciudad y en su desarrollo intervinieron 14 entidades.

El DAMA como autoridad ambiental de la Ciudad y entidad reguladora de las políticas públicas ambientales¹³³, contó con una asignación de \$374.153.9 millones equivalentes a 79.5% del total del presupuesto asignado al objetivo.

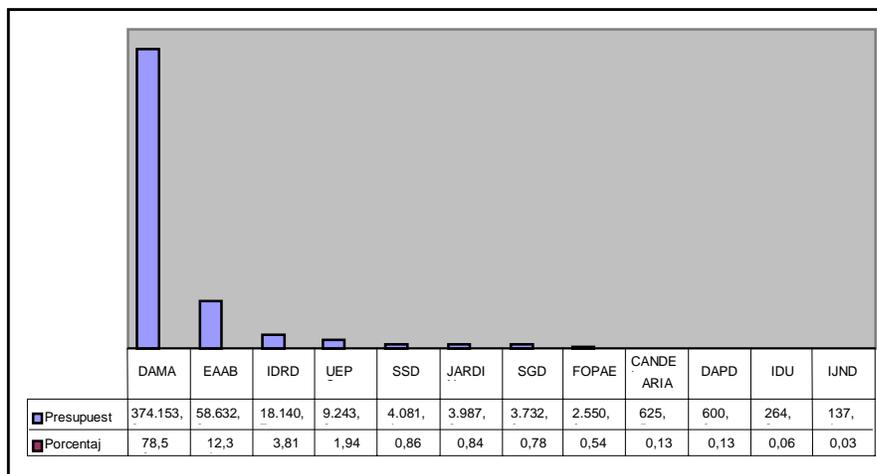
Si se tiene en cuenta que del presupuesto del DAMA \$353.163.9 millones equivalentes al 94.4% fueron asignados a la Planta de Tratamiento de Aguas

¹³² Plan Maestro de Gestión Ambiental- DAMA. 2002

¹³³ Decreto 673/95 y Acuerdo 19/96

residuales del Salitre, sólo \$20.990.0 millones del presupuesto de la Entidad fueron asignados a otros problemas; si a esta cifra se suma lo asignado a las otras entidades, en total \$96.561.8 millones constituyeron la asignación en la vigencia 2003 para la solución de problemas ambientales de la Ciudad.

Gráfica No. 10
Participación por Entidades en el Presupuesto para Ambiente



Fuente. Ejecuciones presupuestales 2003.

Los resultados sociales más relevantes de inversión en medio ambiente durante la vigencia 2003, se presentan a continuación:

Departamento Administrativo de Medio Ambiente –DAMA–

El Decreto 673 de 1995 designa al DAMA como la autoridad ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito Capital y establece que la entidad es la rectora de la política ambiental distrital y coordinadora de su ejecución. El Acuerdo 19 de 1996 interpreta estas disposiciones y ratifica al Departamento como la autoridad ambiental competente dentro del perímetro urbano del D.C. y le especifica funciones de coordinador del SIAC y de cuidado de la cobertura vegetal, educación, promoción, divulgación, capacitación y organización de la comunidad y de adelantar proyectos de desarrollo.

Las funciones señaladas para el DAMA, lo convierten en autoridad gestora de proyectos y prestadora de servicios, en concurrencia dentro del Sistema Nacional Ambiental y por definición de jurisdicciones, con el Ministerio del Medio Ambiente y la CAR. Este esquema plantea una primera dificultad que es necesario tener en cuenta para efectos del análisis objetivo de la entidad, por cuanto las relaciones que se establecen en virtud de las competencias y de las características institucionales afectan la eficiencia de la gestión y de la inversión pública.

Las competencias del Departamento se circunscriben al área urbana, las de la CAR se ejercen en el área rural del Distrito y los municipios de la cuenca del Río Bogotá. Por otra parte, los entes territoriales ubicados en las jurisdicciones anotadas también desarrollan competencias en sus respectivos ámbitos de actuación. Esta superposición de competencias en el espacio vital del Distrito (área rural, Sabana de Bogotá y cuenca del Río Bogotá) genera complejas relaciones e intereses diversos que dificultan la gestión y complican aún más la problemática ambiental del territorio.

Gestión social

Las acciones del DAMA durante la vigencia 2003, se centraron en la ejecución de 19 proyectos, la atención a diversos artículos del Plan de Ordenamiento del Distrito Capital (en lo atinente a la Estructura Ecológica Principal); la reorientación de la entidad en el marco del Plan de Gestión Ambiental- PGA, a diez (10) años, la ejecución de las funciones establecidas en los Decretos Nos. 673 de 1995, 308 de 2001 y 330 de 2003 y finalmente las relacionadas con la coordinación del Sistema Ambiental de Distrito Capital- SIAC, conforme a lo ordenado en el Acuerdo 19 de 1996.

La Entidad planteó dos (2) problemas sociales fundamentales: *Deterioro de la Calidad de Vida*, cuya finalidad es la de mejorar la calidad de los medios, la capacidad de resiliencia del ecosistema¹³⁴ y la productividad urbana e *Inequidad en el Acceso al Disfrute de la Oferta Ambiental Pública*, que busca ampliar la calidad y cantidad del espacio público verde con prioridad en grupos vulnerables.

En este contexto, la Entidad formuló proyectos relacionados especialmente con Educación Ambiental, producción limpia, consolidación de parques minero industriales, defensa de ecosistemas estratégicos, aprovechamiento agropecuario sostenible, operación de la planta de tratamiento el Salitre, ordenamiento ambiental urbano, fortalecimiento del Sistema Ambiental Distrital.

Si bien, muchas de las acciones ejecutadas contribuyeron a disminuir el deterioro de la calidad de vida y a atenuar la inequidad existente en el acceso al disfrute de la oferta ambiental, lo cierto es que se encuentran serias observaciones que indican que es mucho lo que hay que desarrollar para que los objetivos previstos sean una realidad y adicionalmente, lograr que la población objeto se vea beneficiada con sus ejecutorias.

En cada uno de los proyectos identificados se formularon metas físicas o poblacionales; con diferentes unidades de medida de acuerdo a la problemática atendida, no obstante para ninguno de ellos la Entidad focalizó una población que permitiera definir la cobertura poblacional en la ejecución de los proyectos.

¹³⁴ Capacidad de recuperación del ecosistema

A continuación se señalan los resultados obtenidos en la ejecución de los proyectos seleccionados por el ente de control, durante la vigencia 2003:

Proyecto Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad, Vigilancia y Control de la ocupación ilegal del Sistema de Areas Protegidas. Se formuló con el objetivo de diseñar e implementar estrategias de sensibilización ambiental y vigilancia que conduzcan a la preservación de las áreas protegidas del Distrito Capital.

Este proyecto trata dos temas simultáneos: control a ocupación de áreas protegidas y por otro lado, educación ambiental. Gran parte del presupuesto asignado al proyecto \$967.7 millones se invirtió en vigilancia presentando una escasa actividad pedagógica que conlleve a concientizar a la comunidad sobre el respeto al Sistema de Áreas Protegidas - SAP.

El desarrollo de vivienda ilegal en las áreas del SAP, no logra ser controlada, por lo cual se hace necesario un manejo más eficiente del control de licencias por parte de las curadurías.

El DAMA realizó un diagnóstico para identificar y caracterizar los principales agentes y comportamientos de grupos humanos, a través de una estrategia de participación, se elaboraron escenarios y la entidad aplicó un modelo matemático para identificar las tendencias de ocupación de los sistemas de alteridad.

Los logros son parciales dado que en el parque ecológico Distrital “Entre Nubes” y otras zonas del Sistema de Áreas Protegidas de Bogotá, están siendo sometidas, por diferentes costados, a múltiples procesos de degradación.

Proyecto Educación Ambiental para la Sensibilización y Mejoramiento de Comportamientos Ciudadanos. Se formuló con el objeto de optimizar los flujos de información entre los principales actores públicos y privados que potencialmente son actores claves en la gestión ambiental.

Se comparó el incremento o reducción de los contaminantes entre el día sin carro y un día normal; registrando una disminución del 83% en la primera y segunda jornada y en la tercera de 37.2%. La reducción considerable de las concentraciones, lograda en casi todas las jornadas, es un indicador real del impacto en el mejoramiento de la calidad de aire en la ciudad.

Se atendió a la ciudadanía por medio de un portal de internet, constituido en un canal de divulgación y comunicación con el ingreso de 3.200 usuarios mensualmente. La implementación del Centro de Documentación del DAMA llegó a un 60%.

Proyecto Ordenamiento Ambiental Urbano, Gestión Ambiental Sectorial. Se formuló con el objeto de realizar gestión ambiental coordinada con cada uno de los sectores

industrial, infraestructura y servicios que cuenten con planes de manejo y/o licencias ambientales en el área urbana del Distrito Capital”.

Se adelantaron acciones de mejoramiento ambiental con empresas o establecimiento del Distrito, a través de la vinculación de industrias, establecimientos y empresas mediante acuerdos.

Se han desarrollado guías y manuales de procedimientos ambientales, procedimientos y estrategias orientadas a la prevención de la contaminación, que deberá ser adoptadas en la gestión ambiental de las diferentes actividades productivas y de servicios.

Vinculación del 40% de las industrias o establecimientos del sector productivo de bienes y/o servicios del Distrito Capital a programas de gestión ambiental.

Mediante el Proyecto *Ordenamiento Ambiental Urbano, Control de Fuentes de Contaminación y Deterioro Ambiental* se buscó reducir los procesos de deterioro de los recursos hídricos, edáficos, atmosféricos, paisajísticos, biológicos y ecosistémicos del D.C., así como controlar y monitorear 4.000 fuentes de contaminación y deterioro ambiental

Se registró, un incremento de los operativos de control de emisiones en las vías; en el 2003 que ascendió a 45.320, las cuales muestran el cumplimiento de los vehículos en un 60%.

Se logró concertación del Plan de Trabajo Interinstitucional y el Acta de Compromisos para fomentar el uso de combustibles más limpios y la concertación de mejoras para el servicio público a través de la ventanilla ACERCAR para el Sector Transporte.

Se desarrolló el Programa de Seguimiento a los afluentes Industriales, ejecutándose la VI fase, a través de un Convenio con el IDEAM. Se ha encontrado, reducción de la carga de Sólidos Suspendidos y demanda bioquímica de oxígeno que fue del 7.2% y 10.5%.

Se inició un programa de seguimiento al Recurso Hídrico Subterráneo además de un programa de Control a la Contaminación Atmosférica por fuentes Fijas.

En el Programa de descontaminación Visual el DAMA ha promovido la descontaminación por publicidad exterior. Se han atendido cerca de 12.640 casos de levantamiento de vallas, avisos y pendones. Este programa se ha promovido, destacándose el trabajo realizado en las localidades de Suba, Teusaquillo, Santafe, Los Mártires, Puente Aranda, Engativá, Chapinero y Barrios Unidos.

El fortalecimiento financiero de la gestión ambiental bogotana tuvo avances, en virtud de dos logros: el primero, la clarificación y concertación del esquema financiero del PGA, definido en el Acuerdo 09 de 1990 (Artículo 8º), para la inversión

de las distintas entidades ejecutoras en el PGA; el segundo, la activación del Fondo para la Financiación del Plan de Gestión Ambiental

En el Manejo de Residuos Sólidos, se desarrollaron proyectos pilotos de aprovechamiento y manejo de los mismos, cuyos logros se muestran escasos, para tres sectores: residencial, comercial e institucional

Mediante el proyecto *Desarrollo Rural Sostenible, Restauración ecológica en ecosistema nativo agroecológico* se buscó fomentar y desarrollar acciones tendientes a la preservación, la restauración y el aprovechamiento sostenible de la base de recursos naturales del Distrito Capital

En el Parque Ecológico Distrital *Entre Nubes* se desarrollaron técnicas y métodos de mejoramiento del manejo ambiental, puesta en marcha de los pactos de borde, como mecanismo para la planificación participativa Plan de manejo del parque con sectorización de 9 áreas para intervención de Reserva Ecológica protección de 30.5 hectáreas para recorridos guiados. Igualmente, el DAMA firmó un convenio con FONADE, con el objeto de realizar la gerencia integral de proyectos, obras y programas que se formulen para la consolidación del parque.

Proyecto *Ecosistemas Estratégicos y biodiversidad, consolidación de la Estructura Ecológica Principal*. Se formuló con el objeto de consolidar el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital.

Sobre el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales -POMCO-, con la coordinación del DAMA se realizaron estudios de base, se adelantó la consulta con comunidades y actores privados y se lideró la formulación y la concertación interinstitucional.

Además de la construcción de una aula ambiental en la Nutria, se realizó la demarcación, estudios topográficos, títulos, avalúos para adquisición o compra, cerramiento, infraestructura y dotación, restauración ecológica, vigilancia y administración.

Dentro del Convenio suscrito entre el DAMA y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB se desarrolló un programa de protección de humedales y zonas de ronda del sistema hídrico del Distrito Capital.

En el Parque Mirador de Los Nevados en la Localidad de Suba, zona que hace parte de una antigua cantera abandonada, cuyo pasivo ambiental le quedó al Distrito, la administración invirtió un promedio de \$1.000 millones por hectárea para su recuperación y de esta manera conformar el actual Parque Ecológico Distrital, que hace parte del Sistema de Áreas Protegidas de Bogotá.

Proyecto *Fortalecimiento Institucional para el Control del Ciudadano de la Calidad Ambiental*. Se formuló con el objeto de desarrollar y operar un procedimiento para la oportuna y eficaz atención a las solicitudes presentadas por la comunidad y demás instituciones del Distrito Capital; la entidad no logró, como lo tenía previsto, desarrollar una serie de herramientas técnicas y administrativas para atender de forma oportuna y eficaz la totalidad de las solicitudes de carácter ambiental presentadas.

Mediante el proyecto *Fortalecimiento Institucional para la descentralización de la Gestión Ambiental*, se buscó fortalecer la gestión ambiental del Distrito, mediante el Apoyo técnico de la Unidad Ejecutiva Local en la formulación, evaluación y seguimiento de los distintos proyectos de gestión ambiental que serán desarrollados por las localidades del Distrito Capital.

Se estructuró y puso en marcha la Estrategia de Participación y Descentralización de la gestión ambiental local, en consecuencia se contrataron proyectos de inversión en las veinte (20) localidades, en temas como manuales de procedimientos de viabilización, contratación, interventoría, y pagos de proyectos de inversión local, líneas de inversión local, lineamientos de la estrategia de participación y descentralización, programa de concertación para el desarrollo de los planes ambientales locales, conformación y capacitación del grupo de promotores ambientales locales y cartilla ambiental para las veinte localidades del Distrito.

Análisis de Resultados.

No obstante la labor abordada por el DAMA durante la vigencia, el SAP sigue siendo objeto de diversos efectos de origen antrópico y las acciones de control por parte de la autoridad ambiental resultan escasas especialmente en los parques ecológicos distritales, las reservas forestales y los santuarios distritales de flora y fauna. Se evidencia deficiencia en la coordinación y concurso de las entidades distritales y la CAR, en la protección de éstas zonas, máxime cuando la autoridad regional, tiene a su cargo la vigilancia y protección de las mismas. La escasa inversión en estas zonas, ha generado incremento en el pasivo ambiental de los recursos naturales de Bogotá.

Se desarrollaron acciones de educación ambiental que significaron un gran avance, sin embargo, para una efectiva gestión es pertinente brindar socialización de la información a todos los actores claves involucrados para potenciar conductas y efectos sobre los recursos naturales y el medio ambiente; mayor control social ambiental y especial apoyo a los ciudadanos en estado de vulnerabilidad ambiental y/o con diferentes intereses, sobre las áreas protegidas.

En el tema de regulación ambiental en trabajo conjunto y concertado con los sectores productivos, no obstante el desarrollo de guías y manuales de procedimientos

ambientales, en términos de estrategias orientadas a la prevención de la contaminación, es bastante lo que tiene pendiente el DAMA.

La actuación del DAMA para el control de la contaminación atmosférica, es poco preventiva; vale la pena indicar que las labores de las unidades de monitoreo y control de emisiones de fuentes móviles, son por defectos técnicos, muy estacionarias y por las deficiencias en la práctica se evidencia no continuidad en las labores de supervisión y control de las obligaciones de los contratistas del DAMA.

Respecto a los humedales, se presentó un avance significativo en cuanto a la recuperación del Humedal Santa María del Lago. Sin embargo, quedan grandes expectativas en cuanto la recuperación de otros humedales que necesitan igualmente una labor eficiente. Actualmente se encuentra en proceso de formulación la política distrital de humedales, solicitada por la Contraloría como parte de un plan de mejoramiento.

Del parque ecológico Distrital Entre Nubes, conformado aproximadamente por 623 hectáreas, solo 30 son de propiedad estatal, por lo que se encuentran cercadas y con servicio de vigilancia. Actualmente, 28 hectáreas son destinadas a programas de educación ambiental para los habitantes de 104 barrios de estratos 1 y 2 aledaños a la reserva; las restantes están siendo expuestas a diversos riesgos, lo cual demuestra que la acción estatal al respecto constituye una necesidad prioritaria para la actual administración.

Aunque las acciones de ampliación de la cobertura y consolidación del Sistema de Información Ambiental Distrital - SISADI superó para el 2003 la meta establecida de asistir técnicamente 900 fincas de las áreas rurales a través de las Unidades Locales de Asistencia Técnica- ULATAS, el hecho de que más del 83% (unas 127.000 hectáreas), del Distrito Capital sea territorio rural, implica mayores esfuerzos; es de anotar que en más del 53% de ese mismo territorio se ha cambiado el uso potencial de sus suelos y modificada su cobertura inicial, 68.321.89 hectáreas corresponden a pajonales, gran parte con diferentes grados de alteración y modificación¹³⁵.

En la descontaminación de las aguas residuales de la ciudad con respecto a la Planta de Tratamiento del Salitre, es importante anotar que durante el período de operación, el efecto sobre la descontaminación del río Bogotá, ha sido en promedio el esperado de 9%, en términos de la carga contaminante, sin embargo el agua que recibe la planta aunque sale mejorada en calidad, no se reutiliza, ya que se vierte en el río Bogotá, donde se pierde el efecto de la descontaminación.

El 16 de septiembre de 2003 el Distrito decidió ponerle fin al contrato suscrito con Bogotana de Aguas y Saneamiento Básico que opera la planta, este contrato firmado a 27 años costaba a la ciudad 33 millones de dólares anuales (más de 92.400

¹³⁵ Plan de Gestión Ambiental 2001-2009. DAMA.

millones de pesos) y se paga cada metro cúbico por segundo diario de agua residual tratada 25 centavos de dólar, unos \$7.500 millones al mes. Para finalizar este contrato se autorizó una adición presupuestal por \$296.550.9 millones lo que significa que el Distrito continuará con la operación de la planta El Salitre.

Otro aspecto de importancia dentro de la defensa del recurso hídrico lo constituye el agua subterránea; El DAMA no ha logrado contar con un verdadero proceso para la legalización de todos los pozos que son explotados en la jurisdicción. Se tiene un inventario sobre los cuales se ejercen algunas acciones tan incompletas que dejan en riesgo no sólo el pago del recurso sino además su explotación real, conforme a la concesión otorgada, lo cual no facilita la promoción que ha hecho el Departamento para el diseño y aplicación de programas de uso eficiente de agua.

En la estructuración y puesta en marcha de la llamada *Estrategia de Participación y Descentralización de la Gestión Ambiental Local*, se avanzó con la creación de una Subdirección para coordinar y ejecutar un trabajo más armónico y concurrente y para solventar la situación de abandono en el que están, en materia ambiental, las localidades, no obstante se deben formular metas concretas para atender esta problemática.

El tema de la participación ciudadana en el control social ambiental, fue débil en el cumplimiento de los preceptos que en esta materia establece la Ley. Además, de haberse apropiado partidas económicas escasas para su desarrollo, las partidas para proyectos como el *Fortalecimiento Institucional para el Control Ciudadano*, fueron contracreditadas, quedando sin presupuesto. Estas requieren como lo plantea el mismo DAMA “...el fortalecimiento de una articulación institucional que soporte el puente entre la administración central y las administraciones locales. Se trata, precisamente, de la acción de concertación por una parte y, por otra, de promover y lograr la participación descentralizada de las comunidades”.

Además de las acciones de la autoridad ambiental de la ciudad, otras entidades participaron en el desarrollo del objetivo ambiente, mediante la formulación de diversos proyectos, en el cuadro No. 43 se resumen las principales acciones de estas entidades.

Con acciones del DAMA y el FOPAE en términos de impacto en la calidad de vida de la población se observó un logro mediante la inclusión del componente de riesgos en la planificación territorial, en un modelo de desarrollo sostenible, contribuyendo al ordenamiento territorial a través de la reubicación de familias, la recuperación y rehabilitación de áreas de protección por riesgo y la producción de información sobre las amenazas existentes en la ciudad.

La EAAB formuló actividades de recuperación y protección de ríos, quebradas y humedales, y se ha logrado mayor claridad sobre los problemas en áreas protegidas, dejando como reto la ampliación en hectáreas de las mismas.

Cuadro No. 43
Gestión Ambiental otras Entidades

Institución/Proyecto	Actividades Ejecutadas
FOPAE Proyecto 7302 Análisis y Evaluación de Riesgos en el D.C.	4 estudios de zonificación de amenazas, Ocho estudios de riesgos, 179 conceptos técnicos, 499 diagnósticos técnicos 3 sistemas de monitoreo de amenazas para Bogotá
Corporación La Candelaria Proyecto 7005 Estudios y ejecución de obras tendientes a la prevención de los bienes de interés cultural	Intervenciones en la preservación y conservación de los bienes de interés cultural del distrito Obras en el Cementerio Central de recuperación Divulgación de conocimiento y valoración histórica de los bienes de interés cultural del Distrito
EAAB Proyecto 7340 Control y mitigación del impacto ambiental 7341 Protección y manejo ambiental	Se incorporaron 148 hectáreas al espacio público de las áreas protegidas. Intervención del humedal Juan Amarillo
IDU 7249 Gestión ambiental	Mantenimiento de las principales vías de acceso vehicular.
Departamento Administrativo Del Espacio Público - DADEP 7227 Registro, saneamiento y sistema de información del espacio público	*Desarrollos urbanos saneados y escriturados: 284 *Módulos implementados al sistema de información de DADEP: 18 *Número de Folios escaneados e incorporados al SIDEP: 173.225 *Metros cuadrados de inventarios del reconocimiento del equipamiento comunal: 65.454 *Número de incorporaciones y depuraciones de saldos contables: 39.744
(IDRD) 3011-Desarrollo Infraestructura de parques y escenarios	El aporte de la entidad a la meta durante el período fue de 105 hectáreas.
JARDÍN BOTÁNICO 7059 Planificación y fomento de la malla verde de la ciudad	44.400 árboles plantados 125.000 árboles mantenidos 10 Hectáreas recuperadas con el desarrollo de diversas actividades se logró: *intervención con restauración de 3 hectáreas en el Cerro de Monserrate y 1 en Torres del Silencio. *Elaboración del plan de propagación de material vegetal para cubrir los requerimientos futuros de los programas de arborización y restauración. *Se plantaron 51.186 árboles, 30.650 árboles en diferentes zonas del área urbana la ciudad y 20.536 árboles en el área rural. *Se realizó mantenimiento de a 169.412 árboles.

Fuente. Informes de Rendición de Cuenta 2003.

El IDRDR realizó acciones sobre el mantenimiento en el Sistema Distrital de Parques, agrupada en tres fuertes: sostenibilidad social, sostenibilidad económica y sostenibilidad de la infraestructura física.

Como parte fundamental de la Misión institucional, el Jardín Botánico ha continuado con los trabajos de investigación y educación sobre la flora del bosque andino y páramo. De otra parte, ha generado una serie de alianzas estratégicas con otras entidades, con el propósito de aunar esfuerzos para abordar temas ambientales y optimizar los recursos del Distrito.

Evaluada la gestión social de las entidades que tienen a cargo los recursos asignados a este objetivo se concluye:

No obstante las cifras presentadas en los informes de las entidades y el cumplimiento de la mayoría de metas, la opinión sobre el impacto social y la problemática ambiental, no es satisfactoria. Los problemas aunque se han venido tratando a través de este período llevan una continuidad de varios años sin presentar un cambio significativo, por el contrario muchos de estos problemas se han agudizado con el paso de los años.

El impacto de las políticas ambientales finaliza en este período con bajo nivel de incidencia, pues si bien se han formulado proyectos para abordar la problemática ambiental de la ciudad, cada día se hace más evidente la brecha entre las políticas y las soluciones efectivas.

El resultado de proteger y preservar el sistema biótico de Bogotá debe generar una cadena de logros que beneficie de forma considerable a la comunidad. Sin embargo no se ha logrado aún en la ciudad llegar a un conocimiento concertado entre autoridades y comunidad acerca de la relación entre la naturaleza y los beneficios sociales de la interacción con ésta, por el contrario el desconocimiento llega a tal punto que incide en la agudización de los problemas, ejemplo claro es el hecho de colocar la recuperación de las áreas protegidas frente a las posibilidades de vivienda para muchas familias pobres. Situaciones como ésta requieren la atención prioritaria del Estado y de la planeación y ejecución de soluciones inmediatas.

Se concluye entonces que la política ambiental en la ciudad debe ser sometida a un juicio reflexivo, que contemple la importancia de lo que se discute en torno a la preservación del medio y de una sociedad sana. Y de acuerdo a los planteamientos mundiales, pensar la erradicación de la pobreza entorno al desarrollo sostenible como piedra angular para el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de condiciones de desenvolvimiento favorables para la generación presente y futura.

3.11. NECESIDAD DE CAMBIO DE CULTURA EN ASEO, A FAVOR DEL RECICLAJE

Diagnóstico

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos

Mediante Decreto 782 de noviembre de 1994, se creó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP -, que tiene como funciones la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación de los servicios de barrido, recolección, transferencia, disposición final de residuos sólidos, limpieza de vías y áreas públicas; cementerios, hornos crematorios, plazas de mercado propiedad del Distrito, además la función de planear, coordinar, supervisar y controlar el servicio de alumbrado público

En Bogotá, el servicio de aseo fue entregado en concesión desde 1994 a cuatro consorcios quienes realizaron la labor de Recolección, Barrido y Limpieza de la ciudad hasta el 15 de septiembre de 2003, fecha en la cual se suscriben los nuevos contratos de concesión por un término de siete años, en el cuadro No. 44 se pueden apreciar las principales diferencias con la anterior concesión:

El antiguo esquema, operaba en las 19 localidades urbanas divididas en 7 zonas con cuatro concesionarios, la diferencia en este sentido con el nuevo esquema consiste en que las mismas 19 localidades se dividen en seis (6) Areas de Servicio Exclusivo ASE, las cuales, son atendidas por tres operadores de la antigua concesión, beneficiarios de la nueva licitación y un operador nuevo ATESA que reemplaza a LIME en la zona 2.

En cuanto al porcentaje de retribución pactada, se evidencia, en el nuevo esquema, una disminución representativa en la mayoría de las ASEs, con excepción de la ASE 3 donde el incremento pactado fue superior al anterior en 14.5 puntos. En este sentido, la disminución del costo de operación, puede ser fundamento para generar una reducción de tarifas, o en su efecto, una mayor utilidad que dependiendo de las condiciones pactadas, puede beneficiar al concesionario y/o al Distrito Capital.

Cuadro No.44
COMPARACION DE LA ESTRUCTURA DE ASEO EN BOGOTÁ
Concesión Aseo 1994-2003 - Concesión 2003- 2010

ANTIGUA CONCESIÓN			NUEVA CONCESIÓN		
Zona	Localidad	% Retribuc.	ASEs	Localidad Población	% Retribuc.(1) ¹³⁶
2 LIME	Engativá Fontibón	116,2	2 ATESA	Engativá Fontibón 1.089887 Hab.	69.4
3 CIUDAD LIMPIA	Teusaquillo Santafe Candelaria Chapinero Barrios Un.	47,0	3 ASEO CAPITAL	Teusaquillo Santafe Candelaria Chapinero Barrios U. Mártires 729.739 Hab.	61.5
4 ASEO CAPITAL	Mártires Puente Ar.	109,4	4 ASEO CAPITAL	Puente Aranda Tunjuelito Ciudad Bolívar 1.140.965	87.86
5 CORPOASEO	Tunjuelito Ciudad Bolívar Bosa	190,0	5 LIME	Antonio Nariño San Cristóbal Rafael Uribe Usme 1.256.138	87.4
6 ASEO CAPITAL	San Cristóbal Antonio Nariño Rafael Uribe Usme	179,6	6 CIUDAD LIMPIA	Bosa Kennedy 1.407.883	73.5
7. LIME	Kennedy	99,0			

Fuente: Información UESP 2003.

De acuerdo a lo presentado en el cuadro No. 45, la diferencia fundamental, puede verse en la forma de delegar el manejo de las actividades bajo la responsabilidad de los concesionarios, anteriormente se realizaban por la ECSA S.A. ESP y hoy se realizará a través del CUPIC y la Fiduciaria Fiducolombia.

La población Bogotana que demanda el servicio a diciembre de 2003 corresponde a 6.649.356 habitantes, distribuidos en todos los estratos y en las diferentes localidades que conforman la ciudad.

La disposición final de las basuras se realiza en el relleno sanitario Doña Juana, ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar al suroriente de la ciudad de Bogotá. Las

¹³⁶ El porcentaje de retribución no incluye el reconocimiento por el servicio de poda de arboles, para lo cual se fija una tabla de precios de acuerdo a la altura del árbol.

operaciones en el relleno se iniciaron en 1988, con 4 áreas de relleno. En la actualidad se encuentra en operación la zona VII, proyectada con una capacidad total de 3.7 millones de toneladas de residuos, dispone de la infraestructura de servicios requeridos para la operación, (portería principal, caseta de peaje y control en el registro de vehículos y residuos que ingresan al relleno, campamentos de La diferencia fundamental en este sentido, puede verse en la forma de delegar el manejo de las actividades bajo la responsabilidad de los concesionarios, anteriormente se realizaban por la ECSA S.A.

Cuadro No. 45
Gestión Comercial y Financiera - UESP

Antigua Concesión		Nueva Concesión	
Concesionarios de RBL	Actividades	Concesionarios de RBL Y Patógenos	Actividades
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 3 Zonas Superavitarias¹³⁷ ◆ 4 Zonas Deficitarias¹³⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Los concesionarios son responsables de la gestión Comercial y Financiera, por lo que crean la Empresa Comercializadora del servicio de aseo ECSA S.A. ESP, encargada de la facturación, recaudo, manejo de cartera, pago a los concesionarios, PQR, y otros factores asociados al servicio de aseo. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 6 Areas de servicio Exclusivo ASEs. Superavitarias 	<ul style="list-style-type: none"> Los concesionarios son responsables de la gestión comercial y financiera, por lo que conforme a lo dispuesto en la Res. 113/03, suscriben un Contrato de Fiducia Mercantil y crean un Centro Único de procesamiento de información financiera – CUPIC
Bolsa De Compensación		- Cupic ¹³⁹	Fiducolombia
Ingresos	Egresos		
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Excedentes Zonas Superavitarias ◆ Ajustes por estratificación ◆ Residuos patógenos ◆ Facturación directa ◆ Disposición Final ◆ Ciclo x (entidades oficiales) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Retribución Zonas deficitarias ◆ Residuos patógenos ◆ Relleno sanitario ◆ Planta de Lixiviados ◆ Manejo comercial y financiero 	<ul style="list-style-type: none"> Encargado de Administración del Catastro de Usuarios, Facturación del Servicio, Gestión de cartera, Atención PQR, elaboración de informes. 	<ul style="list-style-type: none"> Encargada del Recaudo; administración de los dineros; liquidación y pago de los diferentes centros de costo y montaje, operación y administración del centro único de procesamiento de información

Fuente: Contratos de Concesión

¹³⁷ Zonas Superavitaria: La retribución pactada con el concesionario por los servicios prestados en la zona, es inferior al total de ingresos recaudados en la misma

¹³⁸ Zonas Deficitarias: La retribución pactada con el concesionario por los servicios prestados en la zona, es superior al total de ingresos recaudados en la misma, el déficit es asumido por la bolsa de compensación.

¹³⁹ centro único de procesamiento de la información comercial

La inexistencia de sitios apropiados para la disposición de *escombros* ha incentivado a los generadores al manejo inadecuado de los mismos y al arrojo indiscriminado en el espacio público.

En cuanto al manejo y tratamiento de lixiviados, hasta 29 de enero de 2004 la operación de la Planta, estuvo a cargo del Consorcio Hera Holding-Nam Ltda. – Vezea Ltda. a partir de esta fecha se adjudica la concesión al consorcio, Eco Capital Internacional S.A., ESP.

La supervisión e interventoría de estos servicios continua a cargo de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP, quien ha venido contratando esta labor.

Es importante anotar que mediante Resolución 164 de 2001, la CRA fijó el Costo de Recolección y Transporte por Tonelada (CRT) máximo para el Distrito Capital en \$43.433 pesos de diciembre de 1999 y, con base en este, la entidad tarifaria local deberá calcular las tarifas máximas de prestación del servicio de aseo, de acuerdo con los demás componente y valores contenidos en la regulación vigente, sin embargo, la entidad tarifaria UESP, no calculó las tarifas con base en este tope, sino que decidió aplicar la tarifa máxima establecida por la CRA, desconociéndose hasta el momento el costo real del servicio. Pese a lo anterior y sin atender los requerimientos de este organismo de control, la nueva licitación establece el CRT en \$51.598 pesos de diciembre de 2001.

El Plan Maestro de Residuos Sólidos, no se tiene consolidado y agrava la situación de las observaciones hechas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital sobre el proyecto, las cuales no han sido atendidas, hecho que a todas luces demuestra una gestión ineficaz, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el señalamiento del Plan de Ordenamiento Territorial – POT desde el año 2000, se delegó en el Alcalde Mayor la tarea de adoptar mediante decreto los planes maestros de equipamiento y de servicios públicos.

El Distrito Capital a través de la UESP garantizó la prestación del servicio público domiciliario de aseo en los componentes de recolección domiciliaria, barrido, limpieza y corte del césped en áreas públicas y parques, y la recolección de residuos patógenos, mediante los contratos de concesión de aseo ¹⁴⁰ con los consorcios Ciudad Limpia, Lime Bogotá, Aseo Capital y Corpoaseo Total, que finalizaron el 14 de septiembre de 2003.

A partir del 15 de septiembre de 2003 se inició la nueva concesión de aseo,¹⁴¹ cuyo objeto es “la recolección, barrido y limpieza y corte de césped de vías y áreas públicas transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital de Bogotá”.

¹⁴⁰ Contratos Nos. 18, 19, 20 y 21 de Octubre 14 de 1994.

¹⁴¹ Mediante la Licitación Pública No. 001 de 2002.

En la actualidad se disponen aproximadamente 5.100 toneladas/día de residuos en el relleno sanitario doña Juana - RSDJ, de los cuales, según los análisis efectuados por la Gerencia de Prevención y Reciclaje en el año 2002, el 49% de la cantidad señalada corresponde a material con potencial de recuperación, del que se están recuperando 592 ton/día (datos de PMIRS: 2000), lo que representa un aporte para el propósito de prolongar la vida útil del RSDJ.

El manejo de residuos ordinarios residenciales y de pequeños productores se caracteriza porque no se asume la práctica cotidiana de separación en la fuente y porque se carece de medidas para la prevención o tratamiento de los residuos, por lo que en el relleno sanitario se está disponiendo volúmenes significativos, que podrían ser reciclados.

En relación con los residuos peligrosos, los generados en las viviendas y por pequeños productores, se manejan actualmente en conjunto con los residuos ordinarios. Se calcula que del total de los residuos ordinarios actuales (5100 t/día), el 0,3% (14 t/día) son residuos peligrosos. Estos residuos en su gran mayoría están conformados por restos de materiales y sustancias consideradas como peligrosas, así como sus recipientes. Dentro de estos residuos se encuentra las pilas y baterías agotadas, los productos de limpieza derivados de solventes y restos de pinturas a base de aceites, entre otros.

En lo referente a los residuos hospitalarios, en la ciudad de Bogotá, en el día se produce en promedio 1,2 Kg./cama/día, que es alto con relación a la producción de otras ciudades del mundo, que es de 0,1 y 0,3 Kg./cama/día. Este alto promedio es consecuencia de no aplicar una clasificación adecuada de los residuos generados en los hospitales y clínicas, donde se mezclan residuos contaminantes y ordinarios.

Con respecto a los escombros son arrojados en sitios públicos, generando focos de desorden e interferencia en la movilidad de la comunidad.

Gestión social

Para ejercer la planeación, supervisión, control y vigilancia de estos servicios, la UESP adelantó mediante contratación suscrita, la ejecución de los siguientes proyectos, contemplados en el Plan de Desarrollo, con el fin de garantizar el beneficio social, a través de una mejor calidad en la prestación de estos servicios:

Proyecto 7385 - *Gestión para el servicio de aseo, barrido y limpieza*

Para la vigencia de 2003, se programó un presupuesto de \$476.5 millones, girando recursos por \$357.9 millones, equivalente al 75% y comprometiendo recursos por

valor de \$ 117.7 millones, correspondiente al 25%. Las reservas presupuestales (cuentas por pagar) de 2002, se ejecutaron en el 2003, girando \$132.9 millones.

Los recursos programados, durante la vigencia anotada, se destinaron a sufragar lo propuesto mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios para asesorar a la UESP en el proceso de la nueva licitación, contratos de consultoría para la coordinación del proceso de contratación de residuos patógenos en Bogotá y contrato de consultoría para asesorar a la Dirección Técnica, en lo relacionado del corte de césped, entre otros.

La nueva concesión, se realizó, mediante la Licitación Pública No. 001 de 2002, cuyo objeto fue la “Concesión para la recolección, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital de Bogotá”, la cual inicio a partir del 15 de septiembre de 2003.

Para tal efecto, la ciudad se dividió en seis zonas o áreas de servicio exclusivo (ASE) y se seleccionaron los concesionarios Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., que atiende las localidades de Suba y Usaquén; Aseo Capital S.A. E.S.P para las localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires, Candelaria, Santa Fe, Puente Aranda, Tunjuelito y Ciudad Bolívar; Aseo Técnico de la Sabana S.A E.S.P.– ATESA – que atiende las localidades de Engativá y Fontibón y, finalmente, Ciudad Limpia S.A. E.S.P, empresa que presta el servicio en las localidades de Bosa y Kennedy.

El servicio, se prestó en horarios diurno y nocturno de lunes a sábado, sobre microrutas diseñadas por cada empresa, en función de los niveles de producción, la densidad poblacional, el uso del suelo, las actividades productivas de la población e infraestructura vial.

Proyecto 7381 Campañas de prevención y separación en la fuente

La UESP, aforó recursos por valor de \$850.0 millones, girando 605.3 millones, equivalente al 71.2% y comprometiendo reservas por valor de \$244.0 millones que corresponden al 28.7%, recursos destinados a cubrir las metas propuestas en Plan de Desarrollo, entre las que se encuentran:

1. Capacitar 1.200 recicladores organizados con base en las estrategias definidas en el sistema operativo de reciclaje, 600 en el año 2003 y 600 en el año 2004.
2. Capacitar profesores de colegios distritales relacionadas con el tema ambiental, manejo y aprovechamiento de residuos sólidos para que sean agentes multiplicadores, se planeó para el 2003, capacitar 60 profesores y para el 2004, capacitar 100 profesores.

Para el logro de lo programado, la Unidad ha suscrito los siguientes convenios:

- Convenio de Cooperación N°583-2003, con la Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello-Secab, con el objeto de promover la cualificación de los recuperados de oficio y/o ocasionales asociados a puntos críticos de manejos de residuos sólidos.
- Convenio de Cooperación con la OEI N°7-2003, con el objeto para la construcción de una cultura del reciclaje y el manejo integral de los residuos sólidos.
- Convenio OPS-61-2003, con el Centro Nacional de Consultoría, con el objeto de realizar encuestas para medir la calidad de los servicios públicos y otros.
- Proyecto 7386- *Disposición final y tratamiento de residuos sólidos no aprovechables*

Para cumplir con la meta prevista, la Entidad, suscribió los siguientes contratos:

- Contrató de prestación de servicios, para la asesoría jurídica, relacionada con la compra de 100 hectáreas de terrenos aledaños al relleno Doña Juana.
- CECCYT-08-2003, convenio con la Universidad Nacional, con el fin del establecimiento de un acuerdo de cooperación académica científica, tecnológica y de fortalecimiento en la prestación de servicios mutuos, tendiente a obtener la selección de la mejor propuesta técnica y económica para el diseño, construcción y operación de un sistema para el aprovechamiento del biogas proveniente del relleno sanitario doña Juana.
- Contratación para la supervisión y control de las operaciones del relleno doña Juana y la Planta de Lixiviados.

3.12. ALTA DEMANDA DE LOS SERVICIOS DE INHUMACIÓN, EXHUMACIÓN Y CREMACIÓN DE CADÁVERES DE LOS ESTRATOS 1 A 3, POR ALTOS COSTOS DEL SERVICIO PARTICULAR.

Diagnóstico

Los cementerios distritales atienden aproximadamente el 50% de la totalidad de las defunciones de la ciudad capital. La ciudad cuenta con 18 cementerios de los cuales 3 son del Distrito Capital (Central, Norte y Sur). De los 18 cementerios en operación, los 3 de propiedad del Distrito y los 4 jardines cementerios atienden el 94,8% de la demanda; los 11 cementerios menores prestan el 5,2% restante.

La población que demanda el servicio de los cementerios distritales corresponde a población de los estratos uno, dos y tres, puesto que las tarifas de operación son las más bajas del mercado. Los estratos restantes acceden preferencialmente a los jardines cementerios particulares y esencialmente al servicio de cremación.

El Distrito Capital construyó la primera etapa del Cementerio Parque Serafín localizado en el kilómetro 5 de la antigua vía al Llano, que consta de 3.600 bóvedas, 2.200 osarios y 2.260 cenizarios y demás servicios complementarios. Su concesión se ha proyectado para mediados del 2004.

Para cubrir eventualidades o catástrofes se debe contar con una reserva de un 10 % de la capacidad de la infraestructura de bóvedas de la ciudad. Actualmente se cuenta con 186 bóvedas en el cementerio del sur y la posibilidad de disponer de terrenos para tal propósito en el área sin construir del Cementerio Parque Serafín.

La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos elaboró el Plan Maestro de Servicios Funerarios, cuyo decreto de adopción se halla en trámite.

El Cementerio Central, declarado monumento nacional, se encuentra inscrito en la Red Nacional de Museos, con lo cual se busca iniciar su promoción en el ámbito nacional e internacional. Con este fin requiere de un espacio para zona de conferencias, exposiciones y demás actividades lúdicas que posicionen y afirmen su nuevo carácter.

Gestión social

El proyecto 7383, incluido en el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” orientado al desarrollo del proyecto Gestión Total Cementerios y Hornos Crematorios, contribuye al equipamiento, construcción y suministro de servicios y atención a la comunidad, en especial beneficia a los estratos 1 y 2 de las localidades de Ciudad Bolívar, Antonio Nariño, Los Mártires y Barrios Unidos, zonas

geográficas en donde se ubican los Cementerios del Norte, Central y Sur y el Parque Cementerio Serafín (Avenida Boyacá-Vía al Llano).

La Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, programó en la vigencia 2003 para este proyecto, un flujo financiero con recursos del Distrito, presupuestando \$1.718.0 millones, de los cuales giró \$909.5 millones, con una ejecución real (giros) del 52.9% y comprometiendo recursos para la vigencia siguiente por \$800.9 millones, es decir el 46.6.0%. Para el desarrollo de este programa, la UESP, suscribió contratos que contribuyeron al desarrollo de la prestación de servicios, como los siguientes:

Contrato C-005-2001-Unión Temporal Serafín, y su interventoría, con las firmas, Consorcio ACI LTDA-SEDIC S.A., C-006-2001, C-016-2002, C-037 de 2002 y o C-081-02-A.C.I. Proyectos S.A., C-103-03, con objeto era prestar los servicios de vigilancia y seguridad integral permanente de los bienes ubicados en el Parque Cementerio Serafín, así mismo se suscribe el contrato C-005-2001-Unión Temporal, el 10 julio de 2003, para la construcción del cerramiento de la I y II etapa del Cementerio Serafín, con un plazo de cuatro (4) meses. También, se suscribieron contratos de consultoría, de prestación de servicios para la licitación, como para la adjudicación del Cementerio en concesión.

Se evidencian situaciones de ineficacia e ineficiencia en la gestión de la Unidad, en las obras programadas en el Cementerio Parque Serafín, al que no se instalaron las redes de gas necesarias para los hornos crematorios, a pesar de estar contempladas en el contrato; a la fecha no presentan resultados efectivos, como su puesta en funcionamiento trayendo como consecuencia que no se podrá suplir la demanda proyectada para el resto del año 2004, en los cementerios y hornos crematorios del Distrito, lo que genera un lucro cesante en el cementerio.

Es de anotar, que bajo el Contrato de Concesión C-173-2002-Consorcio Renacer, se está desarrollando la administración, operación y mantenimiento de los Cementerios del Distrito Capital (cementerios Central, Sur y Norte), la gestión realizada por el concesionario para mantenimiento de los cementerios, no es relevante, se observa que el concesionario solo destina el 2.5%, del total de ingresos netos para mantenimiento de los cementerios y hornos crematorios, lo que exclusivamente alcanza para cubrir obras locativas, quedando el mantenimiento y mejoras sin soporte presupuestal, afectándose la infraestructura física que se encuentra en alto grado de deterioro¹⁴². En el trienio 2001-2003 este porcentaje correspondió a \$186.5 millones para el trienio, que representa el equivalente al 2.5% de \$7.460 millones.

¹⁴² Informes de Interventoría

La concesión en el período 2001- 2003, le retribuyó ingresos al Distrito por valor de \$ 819.1 millones, correspondiente al 11% de los ingresos netos del trienio y al concesionario \$1.294.8 millones equivalentes al 17.4%.

Para la vigencia 2003, la cobertura (Inhumaciones y cremación de cadáveres) alcanzada por la UESP alcanzó el 97.43% (12.985), frente a la población que se propuso atender (13.327), que corresponde al 50% de las defunciones en el distrito. Es de anotar que la variación de la cobertura del servicio frente al año anterior disminuyó en 3.52%, en gran parte como consecuencia del déficit de bóvedas presentado, situación que probablemente se mitigará con la puesta en funcionamiento del Parque Cementerio Serafín.

3.13. COBERTURA Y CALIDAD EN LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y TELECOMUNICACIONES

Diagnostico

Más de mil millones de personas en el mundo carecen de agua potable, mientras tanto, 2.400 millones viven sin servicios sanitarios ni de alcantarillado¹⁴³, unos 2,2 millones de personas, principalmente niños, mueren cada año en los países pobres a consecuencia de enfermedades causadas por la carencia de agua potable, de servicios sanitarios adecuados y de la falta de higiene.

Cada día, 6.000 niños mueren de diarrea. El simple gesto de lavarse las manos con agua y jabón reduce un 33% este tipo de enfermedades. La mejora de la calidad del agua reduce los casos de diarrea entre 15 y 20%, la utilización de excusados las reduce un 40%.

En Colombia el Plan de Desarrollo “Cambio para construir la Paz 1998-2001”, fundamentó su política en servicios públicos, en ampliar la cobertura, asegurar la calidad de los servicios, reforma del sector y de sus empresas, racionalización del gasto público, promover la competencia, privatización y buscar la estabilización financiera y fiscal del sector.

No obstante, es claro que para el 2002, de acuerdo con el documento Conpes 3195¹⁴⁴, un total de 1.5 millones de habitantes Colombianos no tienen aún servicio de acueducto y por lo menos 3.6 millones no tienen acceso al servicio de alcantarillado. Sobre este mismo tema, un estudio adelantado por la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental y la Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y actividades complementarias, Acodal

¹⁴³ Cifras publicadas por la ONU.

¹⁴⁴ Julio de 2002.

y Andesco respectivamente, señala que 9.5 millones de colombianos no disponen del servicio de acueducto.

La anterior situación refleja las debilidades del sector en presentar cifras consolidadas sobre un mismo asunto. La cobertura de acueducto, según datos de Planeación Nacional, llega al 94.1% mientras que la de alcantarillado es tan solo del 87.2% y se plantea la necesidad de hacer inversiones por \$16 billones, lo que demandaría inversiones por parte de la nación de \$112.000 millones anuales durante los próximos 15 años.

En el plan de desarrollo, “Hacia un Estado Comunitario- 2002-2006”, se plantea como diagnóstico del sector una marcada atomización de prestadores, aunada a la persistencia de grandes diferencias en cobertura y calidad entre departamentos y entre zonas rurales y urbanas. De otro lado, se señala que la regulación vigente no brinda incentivos para el aumento de la eficiencia de las empresas y el mejoramiento de la calidad. Como política sectorial se prevé el establecimiento de estándares mínimos de calidad del servicio, de calidad técnica y de calidad en la atención a los usuarios.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” se consignan estrategias y proyectos direccionadas al mejoramiento de los servicios públicos, sin embargo, al finalizar la gestión del alcalde Mockus, los resultados en esta materia son insuficientes. El Alcalde estableció la creación de un comité sectorial de servicios públicos, encargado de definir las políticas sectoriales, coordinar las actividades de las empresas y verificar el cumplimiento de la política que se adopte, a pesar que el comité fue creado en el 2001, el objetivo fundamental por el cual se creó, no se ha cumplido, a la fecha no existen políticas sectoriales claras y direccionadas hacia el logro de la eficiencia en servicios públicos.

La EAAB cubre el servicio de Acueducto y Alcantarillado en Bogotá, realiza la administración directa del servicio en los municipios de Soacha y Gachancipá¹⁴⁵ y mediante la venta de agua en bloque, surte a los municipios de Sopó, la Calera, Tocancipá, Chía, Cajicá, Madrid, Mosquera y Funza. Para tal fin cuenta con los siguientes sistemas:

¹⁴⁵ Para Gachancipá la EAAA presta directamente el servicio de acueducto, el servicio de alcantarillado lo presta el mismo municipio.

Cuadro No. 46
Embalse y Plantas EAAB

Sistemas	Embalses	Capacidad De Almacenamiento Millones M3	Plantas	Capacidad De Producción. M3/Sg.
CHINGAZA OCCIDENTE	Chuza	227	Francisco	0.1
	San Rafael	75	Wiesner	13.5 ¹⁴⁶
RIO BOGOTA O TIBITOC NORTE	Tominé	690	Tibitó	10.5
	Sisga	102		
	Neusa	102		
RIO TUNJUELITO SURORIENTE	La Regadera	4,13	El Dorado	1.6
			Vitelma	1.5
	Chizacá	6,68	La Laguna	0.5
			San Diego	0.15

Fuente: EAAB.

La EAAB, presentó para 2002 una cobertura del 98%, equivalente a 1.271.757 viviendas en acueducto, en Alcantarillado el índice de Cobertura para el 2002 llegó a 90,01% encontrándose ligeramente por debajo del porcentaje promedio para el país.

La EAAB tiene capacidad suficiente para cubrir la demanda de agua potable en un período de 20 años: en la actualidad cuenta con una capacidad de producción de 27.85 m³ /s y la demanda actual es de solo 15 m³/s, para un grado de utilización medio de 53.86%.

En cuanto a Alcantarillado, la empresa desde la década de los sesenta, decidió mantener el sistema de alcantarillado combinado en la parte antigua de la ciudad y adoptar para los futuros desarrollos el sistema separado o semicombinado. Aún cuando la capacidad de la EAAB es suficiente hasta el 2020, ha tomado medidas previendo los incrementos en la demanda, con el diseño de un Plan de Inversiones a 15 años, el cual prevé una inversión en los sistemas de acueducto y alcantarillado durante el período 1998-2015 por valor de \$4.271,549 millones de pesos constantes de 2002, de los cuales a diciembre de 2002 se habían ejecutado \$1.305.175 millones, es decir el 30.5%.

A continuación se muestra la evolución de los usuarios del servicio, así como el comportamiento del consumo.

¹⁴⁶ La Planta en su diseño, tiene capacidad para tratar de 24 a 26 M3/s.

Cuadro No. 47
Usuarios y Consumo EAAB

	Facturas	Venta m3	Crecimiento Facturac. (%)	Crecimiento venta m3 (%)
1998	1.063.249	304.063.828		
1999	1.106.273	290.693.686	4,0	-4,4
2000	1.160.819	278.105.704	4,9	-4,3
2001	1.181.535	276.628.019	1,8	-0,5
2002	1.234.697	274.174.084	4,5	-0,9
T.C.P.A. ¹⁴⁷			16,1	-9,8

Fuente: Estadística EAAB

Partiendo de la información suministrada por la EAAB y efectuando los cálculos correspondientes, el número total de cuentas facturables en el año 2002 creció en 16.1% con respecto al año 1998, efecto contrario se evidencia en el comportamiento del consumo de agua, donde se observa un claro decrecimiento en el consumo durante el período 1998-2002, lo cual inicialmente podría resultar ilógico si se tiene en cuenta que se incorporaron aproximadamente 171.448 nuevos usuarios, pero que resultaría explicado por el crecimiento desmesurado de las tarifas que exige a los usuarios racionalizar el consumo.

Durante el período 1998-2002 la EAAB recaudó recursos por concepto del componente Costo Medio de Inversión por \$1.586.614 millones, a precios constantes de 2002, por Ley 60 \$76.738 millones y por reasignación de excedentes financieros \$87.288 millones, para un total de \$1.750.640 millones.

Durante el período 1998-2002 la EAAB ha invertido recursos por valor de \$1.742.664¹⁴⁸ millones a precios de 2002.

La gestión adelantada en los últimos años por la EAAB deja ver un marcado direccionamiento hacia la ampliación de su capacidad instalada para suplir los requerimientos futuros.

De otra parte, en telecomunicaciones a principio de los noventa el servicio de telefonía local era prestado en monopolio por empresas estatales, generalmente de orden municipal o con participación directa de Telecom a través de las Telesociadas.

En Bogotá, ETB por más de 110 años disfrutó del monopolio en la prestación del servicio telefónico local, situación que desde 1995 cambió radicalmente. Con la Ley 142 de 1994, o ley de servicios públicos domiciliarios, se abrieron sin ninguna restricción los mercados locales de telefonía. En 1995 Telecom anunció la puesta en

¹⁴⁷ Tasa de crecimiento promedio acumulado

marcha de un proyecto que le permitiría instalar más de medio millón de líneas telefónicas en la capital del país.

Además de Capitel-Telecom, al mercado natural de ETB ha entrado en franca competencia Empresas Públicas de Medellín, EPM. A principios de 1997 esta empresa estatal firmó con la multinacional Itochu un contrato a riesgo compartido para la instalación de 95.000 líneas. Para la representación en la etapa de instalación y concreción del proyecto EPM creó la sociedad mixta EPM-Bogotá que bajo esta naturaleza es la encargada de operar la red instalada.

Hasta 1997 el servicio nacional e internacional lo prestaba exclusivamente Telecom, a partir de diciembre de 1998 entraron al mercado dos nuevos operadores la ETB y Orbitel. La operación del servicio de larga distancia de ETB bautizado como 007 Mundo entró en operación al público el 16 de diciembre de 1998.

El servicio de Telefonía Celular¹⁴⁹ revolucionó la industria de las telecomunicaciones desde su llegada en 1994. Después de seis años de operación en el país, cuenta con más de 1.9 millones de abonados con un crecimiento anual del 87%.

Con la Ley 142 de 1994, se eliminaron los subsidios cruzados entre servicios y se asignó al Fondo de Comunicaciones la función de realizar inversiones en el fomento de programas de telefonía social para lo cual el Gobierno Nacional expidió normas estableciendo que el Fondo elaboraría y ejecutaría planes de telefonía social.

El Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, establece que para garantizar a todos los ciudadanos el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones es necesario contar con una política clara, confiable y de largo plazo con el fin de garantizar el incremento de la cobertura y la universalización de los servicios de telecomunicaciones. En desarrollo de esta política se fijó un marco normativo, que se plasmó en el documento Conpes 3302 de 1999 y en el Decreto 899 de 1999.

En el corto plazo años 1999-2001, esta política se desarrolló a través del Programa Compartel de telefonía social, mientras que para el largo plazo se elaboró un Plan

¹⁴⁹ En su marco normativo figura: La Ley 37 de 1993, introduce la telefonía Móvil Celular (TMC) en Colombia, fija reglas de operación y da tratamiento de nacional a la inversión extranjera; el Decreto 741 de 1993, implementó y desarrolló la Ley 37 y otorgó el marco legal de operación de los operadores de TMC; la Ley 142 de 1994, excluye expresamente a los operadores de TMC de su regulación Resolución 087 de 1997 y sus reformas, la CRT establece que las tarifas de TMC serán fijadas libremente por los operadores de dicho servicio y reglamenta algunos aspectos de la TMC como la interconexión con los fijos, los cargos de acceso, identificador de llamadas, buzón de mensajes y derechos de los usuarios; la Ley 422 de 1998, reguló ciertos aspectos de la TMC incluyendo el punto de que al final de la concesión, solo el espectro radioeléctrico revertirá a la propiedad de la Nacional; la Ley 990 de 1998, estableció reglas de protección al usuario celular y; la Ley 555 de 2000, regula el tema de los servicios personales de comunicación (PCS) y fija las reglas de entrada para los operadores del servicio.

Nacional de Servicio Universal con el apoyo de la firma Booz – Allen & Hamilton, la cual se contrató a través del Departamento Nacional de Planeación con recursos del préstamo BID-927-OC-CO para financiar el programa Col 96/013 apoyo al proceso de Privatización, este plan tiene por objeto reducir la brecha existente en el acceso y universalización de los servicios de telecomunicaciones, enfocarse en servicios socialmente prioritarios y promover el desarrollo de la sociedad.

La política social a largo plazo se desarrolla a través del programa Plan Nacional de Servicio Universal el cual tiene un horizonte de diez años 1999-2009 cuyos objetivos son: 1. Determinar las necesidades del país en cuanto a telefonía social y servicio universal, 2) estructurar proyectos en estos temas, 3) definir los mecanismos para ejecutar estos proyectos de la manera más eficiente y 4) estructurar los elementos necesarios para fortalecer institucionalmente al Fondo de Comunicaciones, entidad encargada de ejecutar el Plan de Servicio Universal.

La necesidad de atender los servicios de telefonía generados por el crecimiento normal de la ciudad, el auge de la tecnología especialmente el Internet, herramienta básica de información, al servicio de la educación, al sector real de la economía y al gobierno mismo, con su programa de Gobierno en Línea, han hecho que se incremente la demanda por línea básica en los hogares, empresas y gobierno. Igualmente se ha incrementado la demanda de líneas básicas para ofrecer el servicio de Internet a través de los llamados “café Internet”, a aquellas personas que no tienen la posibilidad económica de acceder al servicio desde sus hogares.

En Bogotá los indicadores de cobertura según la normatividad existente son los siguientes:

Cuadro No. 48
Indicadores de Cobertura - ETB

Indicador	Fórmula	2001 %	2002 %
Densidad telefónica en servicio ETB.	Número Total de Líneas en Servicio/Población de la Región Atendida.	31,05	30,63
Densidad de teléfonos públicos.	Número de Líneas de Teléfonos Públicos en Servicio/Población de la Región Atendida.	0,17	0,17

Fuente. Subdirección de Análisis Sector Servicios Públicos. Contraloría de Bogotá 2002.

Gestión social

Con el fin de identificar el cumplimiento de la política social trazada por el gobierno distrital dirigidas a lograr el bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la EAAB presenta la siguiente información¹⁵⁰, concerniente a la inversión 2003, en proyectos que hacen parte del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá para vivir todos del mismo lado” y que apuntan a la solución de los problemas sociales identificados de cobertura y calidad de los servicios de acueducto y alcantarillado.

La EAAB para el 2003 cumplió con las metas de cobertura establecidas, registrando un resultado de 100% en acueducto, 92% en alcantarillado y 86.8% en cobertura pluvial.

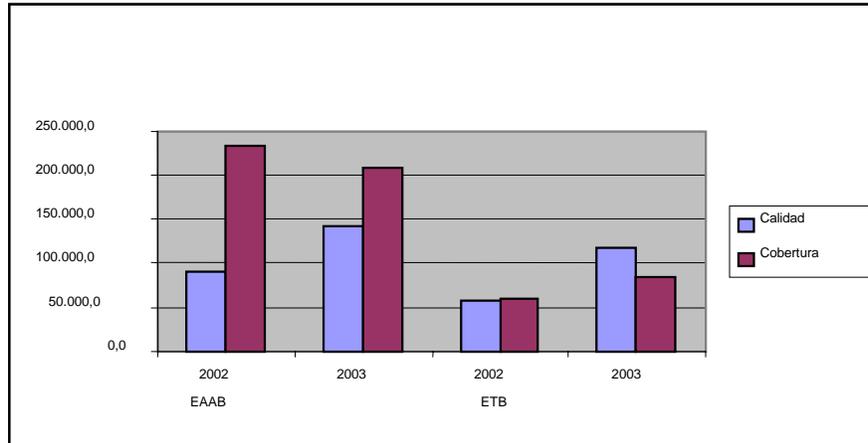
- *Inversión en Cobertura de Acueducto y Alcantarillado*

La empresa presenta en el 2003, una disminución del 11.2% de su nivel de inversión, con respecto a la vigencia inmediatamente anterior. Durante la vigencia 2003 contó con un presupuesto definitivo de \$277.619 millones para atender este problema social sin embargo, tan solo ejecutó \$209.107 millones, de los cuales, el 60,09% \$125.627 millones corresponde a giros y el 39.91% a reservas.

¹⁵⁰ Información del Balance Social presentado por la EAAB.

Gráfica No.11
Inversión en Cobertura y Calidad
Acueducto y Telecomunicaciones 2002-2003

Millones de pesos



ENTIDAD	EAAB		ETB		
	Año	2002	2003	2002	2003
Calidad		89.757,0	142.315,0	57.297,0	115.895,0
Cobertura		233.112,0	209.107,0	58.488,0	84.692,0

Fuente: Información Empresas de Servicios Públicos EAAB – ETB.

Con la inversión realizada, la empresa registra la construcción de 203,69 Km. de redes locales de acueducto y 303,66 Km. de redes de alcantarillado en barrios marginales, significando la incorporación de 57.253 nuevos suscriptores residenciales de acueducto y 78.871 en alcantarillado sanitario, que de acuerdo a sus estadísticas, corresponde en términos de población beneficiada a aproximadamente 297.716 en acueducto y 410.129 en alcantarillado sanitario.

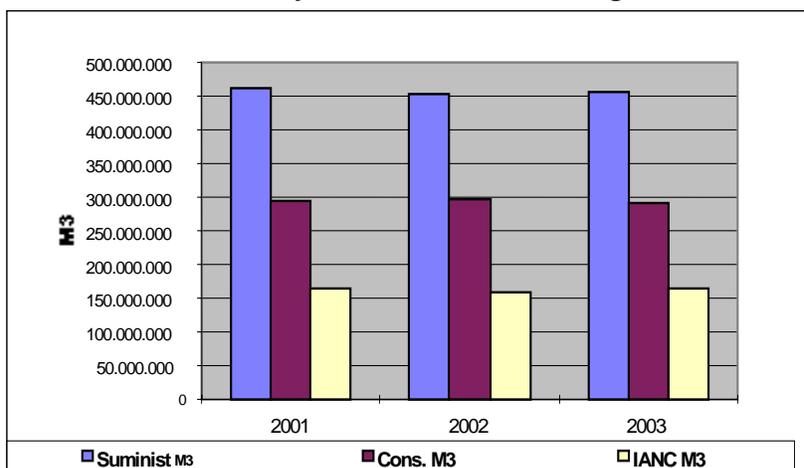
➤ Inversión en Continuidad y Calidad del servicio

Para este problema, la empresa presenta en el 2003, un incremento en sus niveles de inversión del 59% con respecto a la vigencia anterior. Contó en el 2003 con un presupuesto definitivo de \$183.521,2 millones, con un nivel de ejecución del 77.55% equivalente a \$142.315,4 millones, correspondiendo de este valor \$55.738,9 millones a giros y \$86.576,4 millones a reservas.

De acuerdo con el Balance social presentado por la Empresa, durante el 2003, se continuó suministrando agua de excelente calidad físico química y bacteriológica, cumpliendo con los parámetros exigidos en el decreto 475 de marzo de 1998 del Ministerio de Salud. Con la inversión realizada se renovaron 32.86 Km. de redes de acueducto y 6.19 Km. de redes de alcantarillado, que según lo manifestado por la empresa, contribuye a la reducción de la vulnerabilidad del sistema de distribución, argumento que pierde credibilidad al observar los indicadores de pérdidas de agua

que para el 2003, registra un notable incremento de 36% con respecto a la vigencia anterior que fue de 34.8%.

Gráfica No.12
Comportamiento del Suministro de Agua
Consumo y Nivel De Pérdidas De Agua.



AÑOS	Suministro M3	Consumo M3	IANC M3
2001	460.318.000	294.603.520	165.714.480
2002	453.639.000	295.772.628	157.866.372
2003	456.444.000	292.121.600	164.319.840

Los resultados presentados en la gráfica, evidencian que el nivel de agua suministrado por las plantas de tratamiento, presentan una tendencia decreciente a partir de 2001, situación similar se refleja en el consumo, siendo significativo el registrado en el 2003, lo que indica que el incremento del número de usuarios, de acuerdo a variables como el alto costo del servicio y la cultura de la racionalización de consumo han incidido en esta tendencia decreciente.

Caso contrario se evidencia en el comportamiento del nivel de pérdidas, donde si bien es cierto se presenta un leve decrecimiento en la vigencia 2002, para la vigencia 2003, vuelve a alcanzar similar proporción a la registrada en el 2001, lo que conlleva a determinar que la inversión en este sentido no ha sido totalmente eficaz y eficiente.

Tarifa media básica

El comportamiento de la tarifa básica media en el período 1998-2003, se consigna en el siguiente cuadro:

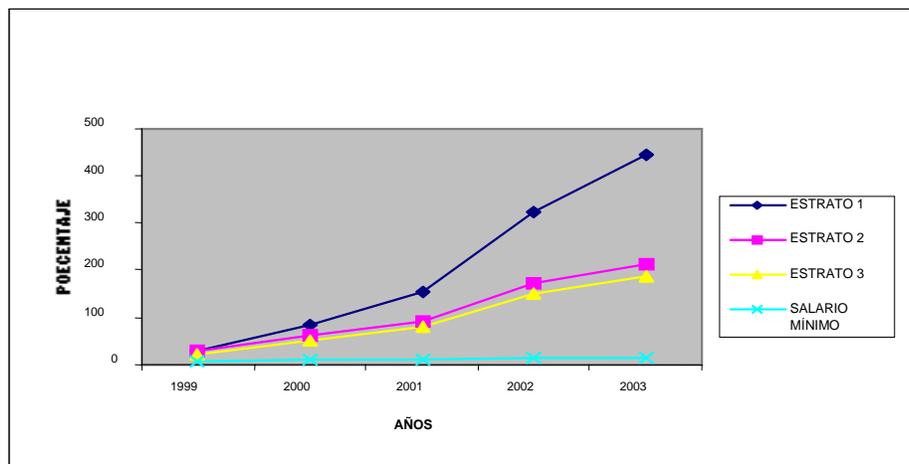
Cuadro No. 49
Incremento Acumulado Tarifa Media Básica 1998-2003

Año	Estratos					
	1	2	3	4	5	6
1998						
1999	29,5	30,2	22,2	16,3	13,3	10,6
2000	83,7	60,7	49,9	38,6	38,1	49,4
2001	151,7	92,7	78,8	52,3	57,8	76,2
2002	321,9	170,2	148,7	102,5	134,7	157
2003	443,5	211,2	185,4	115,4	148,6	164,1

Fuente: Tarifas CRA – Cálculos Subdirección Análisis Sectorial - Contraloría - Bogotá

Los incrementos de la Tarifa Media Básica para los estratos uno, dos y tres han sido realmente significativos si se comparan con los incrementos reales del salario mínimo, tal como se puede apreciar en la gráfica siguiente.

Gráfica No. 13
Tarifa Media Básica – EAAB Vs. Salario Mínimo



De otra parte, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), en su Plan Estratégico Corporativo (PEC), diseñó la estrategia: Desarrollar las mejores prácticas enfocadas para consolidar a ETB como Grupo Corporativo, impactando

positivamente todos los grupos de interés; que se cristaliza en el Plan de Gestión Social - Sensibilización Ciudadana-¹⁵¹.

La ETB atiende lo concerniente a cobertura y calidad, refiriéndose la primera a la demanda insatisfecha en barrios subnormales y la segunda al mantenimiento de la infraestructura existente.

Estos aspectos fueron atendidos con 13 proyectos de inversión, cuyo presupuesto definitivo fue de \$200.587.941 equivalente al 26.7% de la inversión directa, que presentó un incremento del 73,24% con respecto a 2002.

La población atendida en el año 2003 creció en un 12.67% respecto a 2002, equivalente a 264.027 usuarios, siendo el servicio más representativo, el de teléfonos públicos que se incrementó en 19.231, y los servicios residencial y comercial en el 11.33% y 13% respectivamente.

De acuerdo a información presentada por la Entidad en el Balance Social 2003, sobre la población atendida la mayor variación se presentó en el estrato uno, con el 21,66%, pasando de 79.184 en 2002 a 96.336 usuarios en el 2003.

El total de la demanda para el año de 2003 fue de 2.793.019 líneas de las cuales la ETB cubrió el 84.32% con 2.355.074 líneas,

A continuación se presentan los principales Indicadores que ofrecen información sobre la cobertura y calidad del servicio durante las dos últimas vigencias.

Cuadro No. 50
Indicadores de Cobertura - ETB

Indicador	2003	2002	Variación 03-02
Participación de ETB en LDN	16%	13,50%	3%
Participación de ETB en LDI	31%	28,40%	3%
Usuarios de Internet 007 Mundo	199.064	122.547	76.517
Participación en mercado de internet	26%	20,00%	6%
Usuarios ADSL	7.428	2.578	4.850
Usuarios Datamundo	360	238	122
Accesos Básicos RDSI	17.150	15.022	2.128
Accesos Primarios RDSI	1.841	1.514	327
Nuevos metros - ducto canalización	125.803	30.440	95.363
Nuevos Par Km. de Red	65.029	23.595	41.434
Minutos LDN	497.630.672	462.486.963	35.143.709
Minutos LDI	104.691.647	100.208.202	4.483.445

Fuente: ETB. Informe de Gestión y Financiero 2003. Oficio No 000829 de 11 mayo de 2004.

Como se puede apreciar en los indicadores de cobertura la ETB mejoró para la vigencia 2003, en aspectos de terceros operadores como son: la participación en el mercado de

¹⁵¹ Fuente: Presentación Gerencia Defensoría del Cliente.

larga distancia nacional e internacional, usuarios de Internet, ADSL, Datamundo, accesos básicos y primarios RDSI.

Cuadro No. 51
Indicadores de Calidad - ETB

INDICADOR	2003	2002	CAMBIO 2002-2003
Grado de Servicio ¹⁵² Local	0,74%	1.17%	-0,06
Grado de Servicio LDN	2,47%	2,77%	-0,30
Grado de Servicio LDI	3,17%	2,28%	0,89
Digitalización en Conmutación	100%	93,50%	6
Satisfacción del Usuario NSU**	75,01%	68,84%	6,17
Daños Reportados al 114	996.707	995.820	887
Total Daños	703.742	996.833	-293.091
Tiempo de Instalación Nuevas Líneas	9,14	9,91	-0,77
Número de Daños por cada 100 líneas	20.57	21.81	1.24
Tiempo de Reparación de Daños	1,56 días	1,9	-0,34

Fuente: ETB. Informe de Gestión y Financiero, 2003

Los indicadores que se tomaron apuntan a terceros operadores, y presentan recuperación en algunos casos, El grado de servicio local mejoró para 2003 con una reducción del 0,43 con respecto a 2002 (el grado de servicio determina el porcentaje de llamadas perdidas por fallas en la red).

El grado de servicio Larga distancia nacional – LDN- decreció en un 0,3% mientras que el grado de servicio de larga distancia internacional -LDI- creció en 0.89%; ETB alcanzó el 100% de la digitalización en conmutación, pasando del 93,50% al 100%; el Grado de servicio red de larga distancia internacional, desmejoró con respecto al año anterior ya que el tiempo medio creció en 0, 89.

El aseguramiento del servicio¹⁵³, el tiempo medio de reparación para el 2003 fue de 1,56 días, lo que representó una mejora del 17,9% frente al 2002.

Lo anterior se logró mediante la formulación de 7 proyectos, con ejecución de \$103.284.787 mil, que representa el 89.12 % del presupuesto definitivo y el 22.5% de la inversión directa. Dichos proyectos son: *Ampliación redes de telecomunicaciones de planta externa, Ampliación y/o adquisición plataforma de servicios, Telecomunicaciones en Cundinamarca, Evolución Red de Datos y Backbone, Ampliación y reposición de líneas y accesos, red Multiservicios (Internet y Datos) y Red de Acceso.* y representan el 22.5% de la Inversión Directa.

Se formularon además seis proyectos de calidad que presentan el 15.66% de la inversión directa.

¹⁵² Grado de Servicio: determina el porcentaje de llamadas perdidas por fallas en la red, pagina 33 Informe de Gestión y Financiero.

¹⁵³ Fuente Informe de Gestión ETB 2003.

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, en su Informe de Gestión Social vigencia 2003, identifica fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Desde el año de 2001, la ETB creó la Dirección de Defensa al Cliente quien es la responsable de coordinar los aspectos en el ámbito de participación ciudadana.
- Más de 32 mil personas hicieron parte de los programas de contenido social de ETB con los que busca promover el uso de productos de los servicios de comunicaciones. Estudiantes de 26 universidades del país participaron en el concurso de innovación promovido por la empresa.

Fomento a la investigación

- En el segundo semestre del 2003, ETB y la Universidad Nacional realizaron la primera versión del premio a la innovación en Tecnologías de la Información (TIC) con el fin de fomentar la creatividad entre los estudiantes de programa de ingeniería y contribuir al desarrollo de programas de investigación con un alto contenido social. Participaron 144 proyectos de diversas universidades, de los que el 25 % tienen la posibilidad de integrarse a una incubadora de empresas.

ETB, con la cofinanciación de Colciencias y el Sena, en conjunto con Cintel, implementó proyectos de desarrollo tecnológico para poner en marcha sistemas de atención en línea de reclamos técnicos sobre centrales y acceso remoto inalámbrico a bases de datos corporativas.

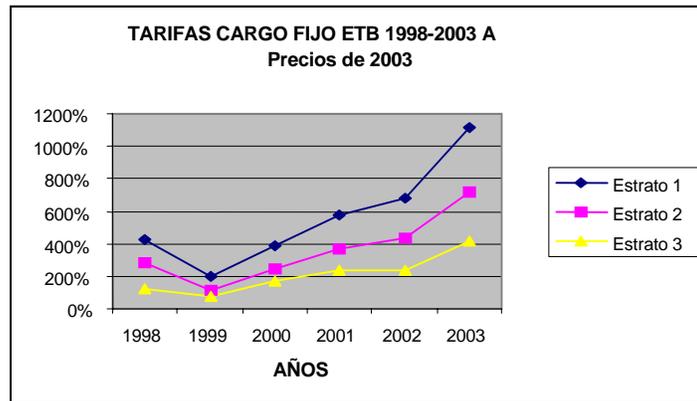
Acercamiento a la comunidad

- Apoyada en actividades lúdico-pedagógicas, durante el 2003, la ETB, realizó talleres, recorridos, charlas, presentaciones y eventos comunitarios con la participación aproximada de 32.600 personas. A través de estas acciones, capacitó líderes comunitarios en temas de control social y participación ciudadana; a niños y adultos mayores, en el conocimiento de ETB y su negocio, y promovió el uso productivo de Internet entre personas discapacitadas y empresas comunitarias.
- En el proceso de acercamiento a la comunidad, la ETB instaló en Maloka el módulo interactivo de las comunicaciones para que los visitantes puedan aprender los conceptos básicos que han permitido el desarrollo de las telecomunicaciones.
- Se creó el proyecto de las *caravanas de servicios*, con las cuales se busca fortalecer los vínculos con la comunidad. Se realizaron 9 caravanas en el 2003.

Tarifas Cargo Fijo ETB

Luego de una importante disminución de la tarifa del cargo fijo en la Telefonía básica conmutada durante el periodo 1998-1999, se observa el constante crecimiento durante el período 2000-2003, presentándose un incremento real acumulado a 2003 para los estratos uno, dos y tres de 1.114%, 719% y 413% respectivamente.

Gráfica No.14



Fuente: CRT – cálculos SAS Servicios Públicos

Finalmente, resulta importante hacer una comparación de la población atendida en las dos últimas vigencias en algunos de los servicios públicos cubiertos por empresas del Distrito:

Cuadro No. 52
Población Atendida por Servicio Público 2002-2003

Empresa	Población Atendida	
	2002	2003
Acueducto	1.363.252	1.421.325
Alcantarillado	1.252.988	1.328.209
ETB	1.973.683	2.237.710
Alumbrado Público	100%	100%
Plazas de Mercado	79.556	83.343
Cementerios	13.459	12.985

Fuente: Informes de gestión Empresas de Servicios públicos

La ETB es la empresa con mayor cubrimiento de población en las dos vigencias, seguida por la EAAB con 1.425.325 en el servicio de acueducto en el cual atendió 1.425.625 ciudadanos y en alcantarillado a 1.237.710.

CONCLUSIONES

El objeto de análisis de este informe han sido temas de fundamental incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos por sus consecuencias económicas y sociales como el empleo y las tarifas de servicios públicos. En este mismo sentido, fueron evaluadas las principales problemáticas y las acciones de mitigación que la Administración Distrital ejerció durante la vigencia 2003. Evaluados estos aspectos las principales conclusiones son:

1. El gasto público social en el Distrito Capital resulta insuficiente frente a las necesidades identificadas por la administración y auditadas por la Contraloría de Bogotá en el instrumento Balance Social.

En la vigencia 2003, la Administración continuó con su política de fortalecimiento y sostenibilidad de los ingresos del Distrito y la racionalización del gasto. No se contó con el total de los recursos programados dado que de los ingresos presupuestados se recaudo el 86%.

2. Frente a la situación del empleo en la ciudad es importante afirmar que las modificaciones del mercado laboral bogotano, han provocado serio deterioro en las condiciones de vida de un amplio sector de la población acentuando la exclusión social y profundizando la pobreza.

La cifra de desempleados en 2003 llegó a 542.000 alcanzando una tasa de desempleo de 14.9% y la informalidad llegó a representar el 60.3% de la población ocupada.

La reforma laboral nacional no ha ido a la raíz del problema y los resultados obtenidos son mínimos, dado que la flexibilización del régimen laboral favorece al empresario, representa para el trabajador disminución en sus ingresos, sin crear condiciones reales de generación de empleo.

Los modelos de desarrollo impulsados en las últimas administraciones distritales se convirtieron en procesos de desarrollo urbano sin políticas claras sobre generación de empleo e inclusión social.

La política de empleo del Plan de Desarrollo 2001-2004, estableció como meta la generación de 180.000 empleos, cifra equivalente al 25.4% del total de desocupados al iniciar el plan que fue de 703.000 personas¹⁵⁴. A diciembre de 2003 los desocupados sumaron 542.000. Por lo que se deduce que en el período

¹⁵⁴ Plan de Desarrollo 2001-2004 “ Para vivir todos del mismo lado”- Exposición de Motivos

2001-2003, el total de empleos generados por el sector público y privado fue de 161.000.

Ante estas cifras la política de empleo e ingresos, es para la nueva administración de la Ciudad, un reto de lucha contra la pobreza y la exclusión que debe basarse en la utilización del potencial de la inversión para generar empleo y promover la producción local y regional.

Sólo en la medida en que se sumen esfuerzos será posible alcanzar metas en la creación de empleo; la ciudad requiere que los sectores público y privado participen en la construcción de capital social y contribuyan a la creación de programas para el fomento y la formación de nuevos empresarios, con el fin de fortalecer la cultura empresarial en la población.

3. Frente a las tarifas de servicios públicos, es de resaltar que el marco regulatorio que rigió hasta el 2004, fortaleció financieramente a las empresas, pero perjudicó a los usuarios, de tal manera que las tarifas de acueducto y alcantarillado se han convertido en factores de gran incidencia en el nivel de ingresos de los bogotanos, que han visto durante los últimos 5 años, como éstas han pasado a ocupar un importante porcentaje de sus ingresos.

Estos incrementos en las tarifas, se explican de manera general por la situación de monopolio de la EAAB, garantizando para la empresa el aumento de recursos mediante el incremento de las tarifas y por los grandes volúmenes de agua no contabilizada, cuyas pérdidas son cobradas a los suscriptores legales, vía tarifas.

Es necesario que el cobro de tarifas se dé sobre la base del costo real de la prestación del servicio y no de inversiones diferentes, esta transparencia adicionada a beneficios por eficiencia económica pueda aliviar en gran parte la problemática tarifaria.

4. La inversión efectiva en la vigencia 2003 en el marco del Plan de Desarrollo fue de \$2.669.952 millones; el componente social en educación, salud y bienestar representó 63.1%; con una disminución frente al 2002 del 71.1%.
 - La educación, es sin duda alguna un sector crítico en el balance social de la ciudad; las cifras señalan una difícil situación para lograr mayores niveles de cobertura. Actualmente, 107.000 jóvenes tienen niveles educativos de primaria o menos, 256.000 secundaria incompleta y alrededor de 445.000 bachilleres no han podido continuar su educación superior, por restricciones económicas, falta de

cupos y de oportunidades de empleo.¹⁵⁵ A este hecho se agrega la insuficiencia de infraestructura y el deterioro de la existente.

Es indispensable aumentar el presupuesto destinado a la educación, con el objeto de mejorar entre otros aspectos, la infraestructura, así mismo continuar ampliando en los colegios, el ciclo completo de educación media, (grado cero a grado once), con el fin de aumentar la retención escolar en el Distrito.

En cuanto a las estrategias que decida utilizar la Secretaría de Educación en materia de aumento de cobertura, estas deben ir estrechamente ligadas con el mejoramiento de la calidad, evitando el deterioro de los estándares logrados.

En cuanto a la educación superior pública, a cargo en el Distrito por la Universidad Distrital, se deberán concentrar esfuerzos en incremento de la infraestructura física y logística adecuada, buscar instrumentos que le permitan generar recursos propios distintos a las matrículas, con el objeto de aumentar su cobertura teniendo en cuenta que para el 2003 se matricularon 21.735 alumnos que representan el 2,35% frente al total nacional; en el cual el distrito contribuye con el 20,4% del sector oficial y con el 6,13% de total de estudiantes de educación superior matriculados en Bogotá.

Es indispensable revisar en conjunto con el nivel nacional, la problemática sobre el acceso de bachilleres a la educación superior, analizando la oferta y demanda educativa, buscando la equidad y el perfil que requiere el país laboralmente.

- La salud es una de las problemáticas de gran incidencia en la vida de los ciudadanos capitalinos. Una década después de la expedición de la Ley 100 de 1993, los resultados no son satisfactorios, lo cual se refleja en la baja cobertura, la fragmentación por estratos en prestación del servicio, causando a los estratos bajos y población más vulnerable barreras que impiden cada vez más el acceso a los servicios de salud.

La Secretaría Distrital de Salud reportó a agosto de 2004, 1.422.905 afiliados en el régimen subsidiado. Con respecto al régimen contributivo, la última información disponible corresponde a enero de 2003 cuando se reportaron 4.556.061 afiliados¹⁵⁶.

La administración desarrolló dentro del objetivo Justicia Social el proyecto enfocado al “Mejoramiento de la Infraestructura Física y de la Dotación de las ESE”. Su justificación se halla en la variabilidad y crecimiento de los indicadores

¹⁵⁵ Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección de Estudios Económicos “Desarrollo Social de Bogotá” No. 1 de 2004.

¹⁵⁶ Secretaría de Hacienda Distrital – Dirección de Estudios Económicos “Desarrollo Social de Bogotá” No. 1 de 2004.

demográficos en Bogotá lo que genera una alta demanda insatisfecha en los servicios de salud.

- En el sector Bienestar Social, se evaluaron las acciones relacionadas con la atención de la población dedicada a la prostitución. Bogotá es una de las principales ciudades con problemas de prostitución, pornografía, tráfico y turismo sexual que involucra a menores de 18 años. Se evidencia un alto índice de crecimiento de la situación de prostitución de la ciudad y los recursos destinados a programas específicos representan solo el 1% de los recursos del DABS, entidad que atiende directamente esta población.

Se observan acciones aisladas que no obedecen a una política social, adelantadas por entidades como la Secretaría Distrital de Salud, Educación, Gobierno, las diferentes localidades y el DABS, encaminadas a mitigar el deterioro en la calidad de vida de las personas en situación de prostitución; se hace imperativa la intervención intersectorial, coordinada, responsable y oportuna de las entidades distritales, con acciones y recursos económicos que contribuyan en la prevención, asistencia integral y a la rehabilitación e inclusión de esta población.

5. En el tema de seguridad y convivencia no ha disminuido la sensación de inseguridad y violencia en la capital, no hay una política integral de seguridad. Periódicamente el Fondo de Vigilancia y Seguridad – FVS ejecuta recursos, algunos de ellos ajenos a su misión y objetivos, distraiendo las inversiones en asuntos que son de competencia de otras instituciones, casos como Vivienda para la Policía, Capacitación y Adecuación de Instalaciones Militares.
6. Respecto a la problemática de vivienda en la ciudad la política habitacional contemplada en el Plan de Desarrollo 2001-2004 proponía desarrollar e implementar acciones que dieran respuesta adecuada a las diferentes demandas de las familias de bajos ingresos, no obstante no se consolidó una política de solución directa de vivienda, la Administración mediante Metrovivienda entregó terrenos equipados urbanísticamente (redes de servicios, viales, espacio público), pero no soluciones de vivienda construida.

Se estableció que el déficit alcanza 487.218 unidades habitacionales y cerca del 80% se encuentra concentrado en los estratos dos y tres. La cobertura de vivienda frente a este déficit acumulado fue del 3%.

7. En aspectos tan importantes en el desarrollo individual y colectivo de la ciudad como son la recreación y el deporte, se advierten debilidades en la dirigencia deportiva, en los procesos de planeación de los entes deportivos, así mismo, un bajo sentido de pertenencia de los habitantes de Bogotá. La gestión de las ligas es incipiente, la descentralización deportiva hacia las localidades no se ha

desarrollado y la estructura metodológica de escuelas de formación y clubes deportivos es deficiente.

Se requiere implementar estrategias que apunten a la masificación en la práctica deportiva, coordinando su desarrollo y ejecución a escala institucional con el debido apoyo que permita obtener resultados óptimos, pues la capital cuenta con líderes y promotores deportivos, entrenadores, licenciados en educación física, quienes pueden brindar el apoyo y orientación requerida. Igualmente continúan siendo insuficientes las alternativas de recreación y adecuada utilización del tiempo libre para los ciudadanos, sin evidencia de mayores acciones de la Administración durante la vigencia.

8. La evaluación realizada a la problemática local y las acciones adelantadas por las administraciones locales, en pro de soluciones que eleven la calidad de vida de los habitantes, permitió establecer que la política del plan de Desarrollo planteaba la necesidad de fortalecer las autoridades locales y la eficiencia de la gestión como indicador para la asignación de recursos para las localidades.

No obstante, una de las principales problemáticas en el plano local, es su carácter administrativo y político, caracterizado por la falta de autonomía, evidencia de ello es la situación presentada en las dos (2) últimas administraciones, donde la asignación de recursos locales y principalmente la ejecución de dichos recursos ha estado ligada al esquema local FDL–UEL’S, proceso que ha demostrado su ineficiencia e inoperancia, dado que el 85.0% de los recursos que aporta parcialmente la solución a la problemática local, son ejecutados por las UEL en forma tardía e inoportuna.

El modelo FDL–UEL, desarticula el proceso de gestión administrativa local, generando un amplio rezago de orden presupuestal, que a su vez ocasiona que los Planes de Desarrollo Local presenten hoy, un atraso de dos años en su ejecución, dado que regularmente la contratación se suscribe a finales del año y se ejecuta en la siguiente vigencia. Hoy, superada la fase de planeación local, los proyectos entran en un largo ciclo para su viabilización, que se dilata aún más por la suscripción y ejecución de los contratos a través de las UEL’S.

Los niveles de cobertura alcanzados en la vigencia 2003, de acuerdo a las cifras presentadas en los informes de Balance Social locales fueron absolutamente bajos, dado que los recursos de la vigencia tan sólo el 31.5% fue objeto de ejecución efectiva. Lo anterior afecta de forma directa la oportunidad de las soluciones formuladas a los problemas que afectan a las comunidades de las localidades que una vez más ven pasar una vigencia fiscal sin recibir los bienes y servicios planeados con los recursos de la misma vigencia, los cuales se recibirán una o dos vigencias después, lo que generará costos mayores o menores servicios.

9. La política ambiental del plan de desarrollo, formuló mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que inciden en la salud, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad en el Distrito, no obstante la evaluación de la gestión ambiental en la vigencia, permite concluir que el 75% del presupuesto asignado a la problemática ambiental fue destinado a la planta de tratamiento El Salitre, quedando una mínima parte de los recursos asignados a medio ambiente -que representan sólo el 4.6% de lo asignado al plan de desarrollo- a la problemática ambiental identificada en la Ciudad, que trasciende diferentes aspectos de la calidad de vida de los ciudadanos.

Ante los problemas del deterioro de la calidad de vida, la productividad urbana e inequidad en el acceso al disfrute de la oferta ambiental pública, determinados por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, constituye un reto para la actual administración, la vinculación del Plan de Gestión Ambiental al Plan de Desarrollo Distrital, debido a que existen, profundas debilidades en el campo ambiental y no guarda una adecuada concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial.

El DAMA debe implementar políticas, que guíen su labor y la del Sistema Ambiental del Distrito Capital- SIAC; teniendo en cuenta que un solo gestor, no puede trabajar independientemente en un área tan compleja como lo es el Distrito Capital. Por lo tanto para la sostenibilidad de la ciudad es necesario un trabajo conjunto, concertado, regulado y planificado, con la región y especialmente, con las demás entidades encargadas de esta gestión¹⁵⁷ y en concordancia con las necesidades y requerimientos ambientales de las veinte (20) localidades que hacen parte del Distrito.

Sólo de esta manera se logrará la efectividad requerida en la inversión para atender los problemas sociales planteados y así buscar el mejoramiento de la calidad de vida; el acceso a la oferta ambiental de Bogotá y la protección del patrimonio ambiental de la ciudad, tan disminuido en los últimos cincuenta (50) años.

10. Como resultado final del Balance Social de la Administración durante la vigencia 2003 y frente a las políticas establecidas en el plan de desarrollo para dar solución a las diferentes problemáticas identificadas en la Ciudad, el ente de control estableció que principales servicios ofrecidos por la Administración Distrital no alcanzaron los niveles de cobertura necesarios para originar cambios significativos en el diagnóstico de ciudad al iniciar la vigencia. No todos los presupuestos de inversión fueron objeto de ejecución efectiva y física y un gran número de las soluciones formuladas no fueron concluidas en la vigencia.

¹⁵⁷ De acuerdo a lo establecido en el SIAC “Sistema Ambiental del Distrito Capital- SIAC, normado mediante Acuerdo 19 de 1996.

Los indicadores analizados señalan un gran reto para la actual administración en el diseño de políticas enfocadas a mejorar la calidad de vida de los bogotanos, en especial lo relacionado con la pobreza y la desigualdad del ingreso ya que ha existido un avance importante en la provisión de servicios básicos e infraestructura.

Es indudable que se debe dar continuidad a las políticas de construir una Bogotá moderna, para lograr sostenibilidad en lo alcanzado, pero sin duda los verdaderos retos se encuentran en las cifras sociales que evidencian la necesidad del cumplimiento de los propósitos formulados con el fin de para crear una sociedad más equitativa e incluyente que garantice un nivel de vida digno para todos sus ciudadanos.