

“Credibilidad y confianza en el control”

Honorable Concejal
MARÍA VICTORIA VARGAS SILVA
Presidente
Concejo de Bogotá
Calle 36 No. 28A - 36
Bogotá D.C.

Asunto: Pronunciamiento Proyecto de Presupuesto 2012

Presentación

La Contraloría de Bogotá, en observancia al mandato constitucional y legal, emite concepto sobre el Proyecto de Acuerdo No. 262 de 2011 “Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012 y se dictan otras disposiciones”, que la Administración sometió a consideración del Concejo de Bogotá, para su aprobación. Igualmente se pronuncia sobre el Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito EICD, aprobado por el CONFIS.

Para el 2012, el estudio del presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá y la formulación de políticas públicas, reviste especial importancia, en la medida que se avizora un panorama no claro para la economía mundial y nacional. Al mismo tiempo, no se puede desconocer, que la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio –TLC- podría generar un impacto socioeconómico negativo sobre los ingresos. A nivel interno, coincide con el inicio de un período de gobierno, y por consiguiente, donde se plasma el programa del Alcalde elegido, a través de la formulación del Nuevo Plan de Desarrollo que regirá los destinos de Bogotá de 2012 a 2016. Es decir, que lo aprobado, debe afectarse posteriormente por el proceso de armonización que se surte con la entrada en vigencia del Plan de Desarrollo del Alcalde electo. Sería prudente, el pronunciamiento previo del nuevo equipo de gobierno, para que se contemplen presupuestalmente sus iniciativas.

La Contraloría de Bogotá, evidenció una vez revisado el contenido del Proyecto de Presupuesto y el mensaje presupuestal, **que se encuentra ajustado a la Ley**, es decir, para su elaboración la Administración se fundamentó en los principios presupuestales contenidos en el artículo 13 del Decreto 714 de 1996, al igual que lo normado en el artículo 5 de la Ley 819 de 2003, sobre

“Credibilidad y confianza en el control”

el cumplimiento al Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP, y en las proyecciones del Balance Financiero 2012-2022. Así mismo, dentro de los parámetros de la Ley 617 de 2000.

Panorama macroeconómico

Para la construcción del Proyecto, la Administración contempló una inflación de 3% y un crecimiento del PIB de 4% para 2012, indicadores que para el gobierno nacional se proyectaron en 3% y 5%, respectivamente. Hecho que muestra como el Distrito ha visualizado las problemáticas que pueden afectar el crecimiento de la economía bogotana y presentó un presupuesto con metas financieras justas, sin embargo, se presentan algunas sobre estimaciones, en los ingresos corrientes, principalmente los tributarios. Al mes de septiembre de 2011, la inflación va en 2,67%, índice superior al registrado al mismo mes de 2010 de 2,63%, de mantenerse la misma tendencia, se superaría el 3%, como efectivamente sucedió en esa vigencia.

Fuentes de financiación

En las fuentes la Administración Distrital no contempla nuevas alternativas, continúan los mismos rubros que han soportado el presupuesto de las anteriores vigencias. Para el 2012, se estima un Presupuesto Anual por \$11.5 billones (Ingresos Corrientes 53,6%, Transferencias 21,3%, Recursos de Capital 25,1%), con una variación negativa de 5,5% y 6% respecto al aprobado y al definitivo a septiembre de 2011. Cuadros 1, 2 y 3

La disminución frente al presupuesto vigente a septiembre, se da básicamente en: Transferencias \$156.323 millones (Nación \$158.480 millones), Recursos de Capital \$746.542 millones. Caso contrario los ingresos corrientes, que en la proyección se presenta un crecimiento de \$172.773. equivalente al 2,9% (Tributarios \$582.912. equivalente al 13,4% y No tributarios \$-410.139 equivalente al -24,7%).

“Credibilidad y confianza en el control”

Cuadro 1
Presupuesto Anual - Vigencias 2012 vs 2011

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto			Variación (3) - (1)		Variación (3) - (2)	
	Aprobado 2011 (1)	A septiembre 2011 (2)	Proyecto 2012 (3)	Absoluta	%	Absoluta	%
Ingresos	12.205.103	12.266.184	11.536.092	-669.012	-5,5	-730.093	-6,0
Ingresos corrientes	6.008.003	6.009.542	6.182.315	174.312	2,9	172.773	2,9
Transferencias	2.610.935	2.611.855	2.455.532	-155.403	-6,0	-156.323	-6,0
Recursos de capital	3.586.165	3.644.787	2.898.245	-687.920	-19,2	-746.542	-20,5
Gastos	12.205.103	12.266.184	11.536.092	-669.012	-5,5	-730.093	-6,0
Gastos de funcionamiento	1.679.237	1.694.943	1.792.728	113.491	6,8	97.784	5,8
Servicio de la deuda	453.110	453.110	534.894	81.784	18,0	81.784	18,0
Inversión	10.072.757	10.118.131	9.208.470	-864.287	-8,6	-909.661	-9,0

Fuente. Proyecto de Acuerdo 262 de 2011, Decreto Distrital 532 del 23 de diciembre de 2010 y Contraloría de Bogotá, D.C. – Estadísticas Fiscales - SIVICOF.

Cuadro 2
Comparativo Presupuesto 2012 – 2011

Millones de pesos

Presupuesto 2012

Concepto	Administración Central	Establecimientos Públicos	Universidad	Contraloría	Presupuesto Anual	% partic.
Ingresos corrientes	5.535.862	581.489	64.964		6.182.315	53,6
Transferencias	2.115.234	326.819	13.479		2.455.532	21,3
Recursos de Capital	2.217.566	646.598	34.081		2.898.245	25,1
Total ingresos	9.868.662	1.554.906	112.524	0	11.536.092	100,0
Gastos de funcionamiento	802.968	718.855	194.567	76.338	1.792.728	15,5
Servicio de la deuda	384.894	150.000			534.894	4,6
Inversión	5.068.216	4.072.044	65.574	2.636	9.208.470	79,8
Total gastos	6.256.078	4.940.899	260.140	78.974	11.536.092	100,0

Presupuesto a Septiembre de 2011

Concepto	Administración Central	Establecimientos Públicos	Universidad	Contraloría	Presupuesto Anual	% partic.
Ingresos corrientes	4.980.970	977.342	51.230		6.009.542	49,0
Transferencias	2.264.949	333.945	12.961		2.611.855	21,3
Recursos de Capital	2.718.194	816.002	110.591		3.644.787	29,7
Total ingresos	9.964.113	2.127.289	174.782	0	12.266.184	100,0
Gastos de funcionamiento	759.443	667.748	196.725	71.028	1.694.943	13,8
Servicio de la deuda	331.210	121.900			453.110	3,7
Inversión	5.282.257	4.714.917	117.402	3.554	10.118.131	82,5
Total gastos	6.372.910	5.504.565	314.127	74.582	12.266.184	100,0

Fuente. Alcaldía Mayor - Proyecto de Acuerdo 262 de 2011. Contraloría de Bogotá, D.C. -Estadísticas SIVICOF.

En la parte de ingresos de la Administración Central se encuentra el valor de las transferencias de la Contraloría de Bogotá, que es igual al del gasto.

Cuadro 3
Variaciones Presupuesto 2012-2011
Por Niveles de Gobierno



“Credibilidad y confianza en el control”

Concepto	Administración Central	Establecimientos Públicos	Universidad	Contraloría	Presupuesto Anual
Ingresos corrientes	11,1	-40,5	26,8		2,9
Transferencias	-6,6	-2,1	4,0		-6,0
Recursos de Capital	-18,4	-20,8	-69,2		-20,5
Total ingresos	-1,0	-26,9	-35,6	0,0	-6,0
Gastos de funcionamiento	5,7	7,7	-1,1	7,5	5,8
Servicio de la deuda	16,2	23,1	0,0	0,0	18,0
Inversión	-4,1	-13,6	-44,1	-25,8	-9,0
Total gastos	-1,8	-10,2	-17,2	5,9	-6,0

Fuente. Cálculos: Contraloría de Bogotá, D.C.

La fuente de recursos más representativa del Proyecto son los Ingresos Corrientes, a través del recaudo de impuestos. Para 2012 se espera por los Tributarios \$4.9 billones (incluye un incremento del 13,4%), que supera ampliamente el crecimiento esperado del PIB, expectativas que de no cumplirse impactaran el gasto financiado con dicha fuente de recursos. La mayor contribución se refleja en el impuesto de industria y comercio -ICA con \$2.5 billones, que a pesar de la recuperación de la economía en los dos últimos periodos, su recaudo ha sido inferior a lo proyectado.

Cuadro 4
Presupuesto Anual
Ingresos Tributarios

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto		Variación	
	2012	2011	Absoluta	Relativa
Tributarios Admón Central	4.896.822	4.323.182	573.640	13,3
Tributarios Universidad	35.271	26.000	9.271	35,7
Total tributarios presupuesto anual	4.932.094	4.349.182	582.912	13,4

Fuente. Proyecto Acuerdo 262 de 2011 y Contraloría de Bogotá, D.C. –Estadísticas Fiscales SIVICOF.
Cifras 2011 a septiembre 30.

La Contraloría considera que este incremento es ambicioso, dadas las nuevas convulsiones de la economía mundial y su influencia a nivel nacional, de presentarse esta coyuntura, muy seguramente Bogotá sufrirá en mayor proporción. Esto como lo muestran varios estudios, durante los ciclos de auge en la Nación, el PIB bogotano también registra auge y viceversa durante los ciclos de contracción, pero más que proporcionalmente en tiempos malos que en tiempos prósperos, tal como sucedió en 1999 cuando la economía colombiana cayó 4,2% y la bogotana 6,5%. Es claro que el comportamiento de los tributarios se mejoró, asociado a una serie de medidas implementadas por las últimas administraciones para ampliar la cultura tributaria y facilitar el pago a los contribuyentes lo que permitió en la última década un crecimiento

“Credibilidad y confianza en el control”

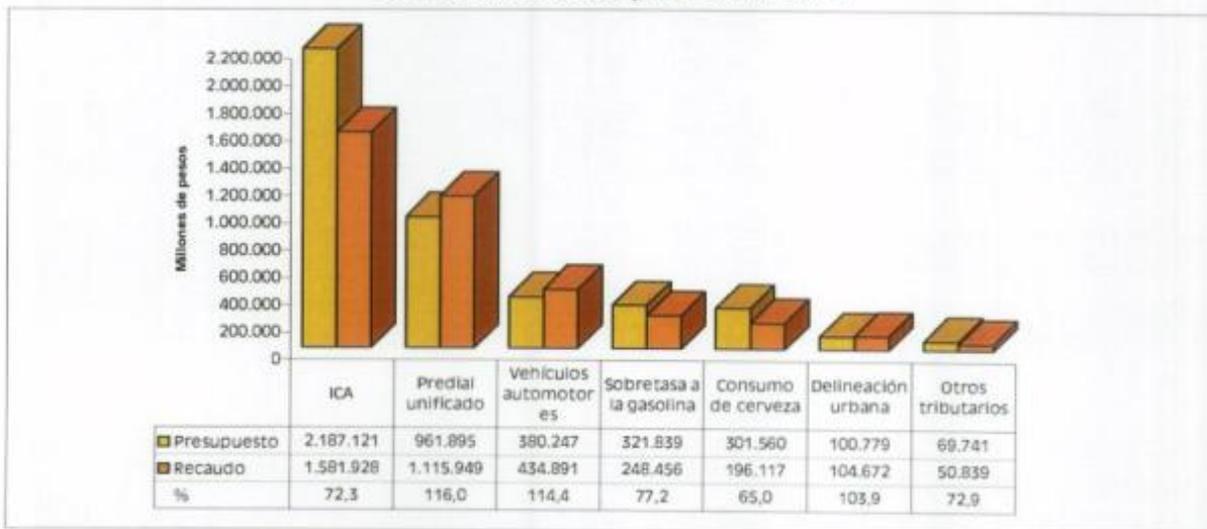
promedio anual del 7,8% real.¹ De igual forma la proyección presentada se encuentra dentro de los márgenes del plan financiero aprobado por el Confis. (Cuadro 5 y Gráfica 1).

Cuadro 5
Variación ingresos tributarios Administración Central

Cuentas	Definitivo 2011	Proyecto 2012	Variación	
			absoluta	%
Total tributarios Administración Central	4.323.182	4.896.822	573.640	13,3
Industria, comercio y avisos	2.187.121	2.454.615	267.494	12,2
Predial unificado	961.895	1.124.257	162.362	16,9
Sobretasa a la gasolina	321.839	348.986	27.147	8,4
Consumo de cerveza	301.560	274.102	-27.458	-9,1
Vehículos automotores	380.247	440.870	60.623	15,9
Delineación urbana	100.779	114.730	13.951	13,8
Cigarrillos extranjeros	15.148	17.652	2.504	16,5
Estampilla pro cultura	16.033	15.314	-719	-4,5
Estampilla pro personas mayores	16.033	15.314	-719	-4,5
Imppto unificado fdo pobres, azar y espect. Púb.	19.906	26.597	6.691	33,6
Imppto a la public. exterior visual	2.621	2.102	-519	-19,8
5% contratos obra pública	0	62.282	62.282	N.A.
Total tributarios Universidad Distrital	26.000	35.271	9.271	35,65943
Estampilla Universidad Distrital	26.000	35.271	9.271	35,7
Total Presupuesto Anual	4.349.182	4.932.094	582.912	13,4

Fuente. Proyecto Acuerdo 262 de 2011 y Contraloría de Bogotá, D.C. –Estadísticas Fiscales SIVICOF.
Cifras 2011 a septiembre 30.

Gráfica 1
Presupuesto y Recaudo Ingresos Tributarios
con corte a 30 de septiembre de 2011



Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá, D.C. -SIVICOF.

*Otros tributarios incluye los siguientes rubros, con valores de presupuesto y ejecución así: Impuesto unificado fondo de pobres, azar y espectáculos públicos (\$19.906 millones y \$15.288 millones); estampilla pro -cultura (\$16.033 millones y \$9.976 millones); estampilla pro -personas mayores (\$16.033 millones y \$9.976 millones); cigarrillos extranjeros (\$15.148 millones y \$13.132 millones); impuesto a la publicidad exterior visual (\$2.621 millones y \$1.381 millones); fondo de pobres (\$0 y \$794 millones) y azar y espectáculos (\$0 y \$292 millones).

¹ Respuesta del Secretario de Hacienda al informe Estado de las finanzas Públicas, de la Contraloría de Bogotá, fecha 30 de septiembre de 2011.

“Credibilidad y confianza en el control”

Así mismo, se le transferirá por parte de la Nación al Distrito, \$2.4 billones, monto inferior al de 2011 que representa una disminución del 6,1%, hecho preocupante pues se puede afectar la cobertura y la calidad del servicio u obligar a la Administración a destinar recursos propios, descuidando otros frentes.

Por el Sistema General de Participaciones se estima una reducción de 3,6%. El componente de salud presenta una disminución de 12,7%, que según lo consignado en el Proyecto, se debe a la depuración de la base de datos de los afiliados subsidiados, que condujo a la disminución de la cantidad de personas que demandarían este servicio. Si bien es cierto que los afiliados al régimen contributivo se han incrementado, no significa que las necesidades del régimen subsidiado se disminuyan, pudiéndose por tanto desconocer a un porcentaje importante de población que no está afiliada al sistema de salud. Además es de anotar, que diariamente a la ciudad, llega un número importante de inmigrantes, 21.233 según Reporte de Acción Social², que van a demandar en un momento determinado los servicios que ofrece la red pública distrital. Adicionalmente, el índice de informalidad en 2010 fue de 45,3% según la Secretaría de Desarrollo Económico -SDE- y de 49% según la Cámara de Comercio de Bogotá, que significa un número importante de Bogotanos por fuera del servicio de salud, bajo este esquema, se necesita impulsar la afiliación al sistema.

Por el contrario en Educación, estiman que este rubro continuará creciendo para la vigencia 2012, acorde con la demanda del sector y la obligación de gratuidad, sin embargo no se observan recursos para impulsar la primera infancia, que según los expertos es el soporte de todo el proceso educativo, en esta edad se generan las bases para sustentar un proyecto educativo. De otra parte se debe profundizar en el componente de alimentación pues no se cubre la totalidad del estudiantado que lo necesita.

El otro mecanismo de financiación corresponde a los Recursos de Capital \$2.9 billones. Esta fuente muestra una “disminución del 20,5%”, sustentada en los rubros de Recursos del Balance y Excedentes Financieros de los Establecimientos Públicos y Utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales, con porcentajes de variación negativos de 27,1% y 46,6%, respectivamente, que se ajustan con la tendencia de los últimos periodos.

En los Recursos del Balance, se destacan los menores valores programados en Reservas, Pasivos Exigibles y Cancelación de Reservas, que pueden indicar los esfuerzos de la Administración para disminuir gradualmente el porcentaje de reservas, y llegar a constituir el 5% del Presupuesto Anual en 2012³ a pesar de las dificultades estructurales en los procesos de contratación, sin que la constitución de ellas vaya en contravía del principio de anualidad según Sentencia de la Corte Constitucional C-502 de 1993⁴.

En términos generales, este organismo de control considera, que el Proyecto de Presupuesto de Ingresos para la vigencia 2012, es prudente, se ajustó a las expectativas de crecimiento de la ciudad, sin embargo, no es consistente teniendo en cuenta los

² Registro Único de Población Desplazada- Sistema de Información para la Población Desplazada -SIPOD, datos de enero a noviembre de 2011: Mujeres 11.186 y Hombres 10.047.

³ Circular No. 20 de julio 1 de 2008 de la Secretaría Distrital de Hacienda.

⁴ “Las reservas no violan el principio de anualidad.”

“Credibilidad y confianza en el control”

resultados económicos actuales. Los ingresos son acordes con las tendencias de los últimos periodos y el gasto estará financiado.

Puntualmente, no hay claridad en los siguientes aspectos y en el cumplimiento de algunas metas del plan de desarrollo, como se relaciona en el capítulo correspondiente.

En el Sector de Educación

- ✓ Sobre los recursos que financiarán la construcción de la Sede de la Universidad Distrital en la Ciudadela Porvenir –Bosa y en lo referente al tema de la utilización de la infraestructura física de los Mega colegios para los estudiantes de algunas carreras que adelanta la Universidad. Faltaría definir igualmente las responsabilidades frente a la adecuación de los espacios pues esto no es lo suficientemente claro.
- ✓ De otra parte en el presupuesto a la Universidad no es claro si efectivamente se cumple con lo estipulado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, frente a los aportes para inversión.⁵
- ✓ En la Secretaría de Educación, sobre los recursos que faltarían para financiar el 100% de la alimentación escolar. Además, no se especifican estrategias para impulsar la jornada única escolar y las actividades extracurriculares. No existe una política clara, para atención de la primera infancia, es decir la ampliación del preescolar, ni para la población en discapacidad.

En el Sector Salud

- ✓ La Administración continúa girando cuantiosos recursos al sector salud, a pesar de los negativos resultados en la gestión financiera y presupuestal arrojados por la red hospitalaria. En lo relacionado con recuperación de cartera y consecución de nuevos negocios.
- ✓ Es importante revisar los costos asociados a la nomina, y el tipo de contratación de este personal.
- ✓ Evaluar si con los recursos asignados en funcionamiento son suficientes para financiar los requerimientos del sector.

En el Sector Ambiente

- ✓ No se evidencia recursos suficientes para la recuperación y mantenimiento de los humedales de la ciudad, la afectación de la ola invernal y el reemplazo de los árboles caídos por el mismo efecto.



⁵ Artículo 86, los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993.

“Credibilidad y confianza en el control”

Gasto de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión

En cuanto a los egresos la proyección de gastos e inversión que se calculó para la vigencia del 2012 es de \$11.5 billones, con una disminución del 6.0% con referencia al año anterior. El presupuesto se encuentra conformado por Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda e Inversión.

En materia de gastos se observa que en términos generales, la Administración mantiene las políticas de racionalización del gasto en lo que a funcionamiento se refiere. Sin embargo, se observan crecimientos por encima del IPC proyectado, lo cual amerita una revisión. Para este rubro se proyectaron \$1.8 billones, y presenta un incremento de 5,8% frente a la vigencia 2011, dentro de los cuales, Servicios Personales presenta un aumento de 6,4%, Gastos Generales 6,9%, Transferencias para Funcionamiento 5,8%, Pasivos Exigibles 203,6%, Reservas Presupuestales se disminuyen en 15% y los Pagos de Cesantías se incrementan en 25,7%. Cuadro 6.

Handwritten signature

“Credibilidad y confianza en el control”

Cuadro 6
Presupuesto y Ejecución Gastos de Funcionamiento e Inversión

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto 2011	Ejecución a septiembre	Presupuesto 2012	Variación Presupuestos	
				Absoluta	%
Gastos de funcionamiento	1.694.943	1.095.630	1.792.728	97.784	5,8
Servicios personales	860.617	576.064	915.913	55.295	6,4
Gastos generales	224.858	150.742	240.315	15.457	6,9
Transferencias para funcionamiento	525.730	296.655	556.384	30.654	5,8
Pasivos exigibles	687	683	2.087	1.399	203,6
Reservas presupuestales	64.755	59.869	55.030	-9.726	-15,0
Pagos de cesantías	18.296	11.617	23.000	4.704	25,7
Servicio de la deuda	453.110	182.375	534.894	81.784	18,0
Interna	58.352	30.140	202.555	144.203	247,1
Capital	0	0	160.000	160.000	N.A.
Intereses	57.377	29.710	42.122	-15.255	-26,6
Comisiones y otros	975	430	433	-542	-55,6
Externa	262.437	137.256	181.971	-80.466	-30,7
Capital	147.394	58.037	71.384	-76.010	-51,6
Intereses	110.667	78.171	108.157	-2.510	-2,3
Comisiones y otros	4.376	1.049	2.430	-1.946	-44,5
Pensiones	115.000	14.699	150.000	35.000	30,4
Bonos pensionales	100.000	10.851	150.000	50.000	50,0
Cuotas parte	15.000	3.847	0	-15.000	-100,0
Transferencias servicio de la deuda	421	280	368	-53	-12,6
Pasivos contingentes	16.900	0	0	-16.900	-100,0
Inversión	10.118.131	5.515.146	9.208.470	-909.661	-9,0
Directa	6.744.783	3.898.610	6.841.360	96.577	1,4
Ciudad de derechos	4.374.706	2.742.006	4.498.512	123.806	2,8
Derecho a la ciudad	1.707.307	700.708	1.718.976	11.669	0,7
Ciudad global	74.653	63.051	54.530	-20.123	-27,0
Participación	28.055	21.134	26.384	-1.670	-6,0
Descentralización	26.465	22.324	21.397	-5.069	-19,2
Gestión pública efectiva y transparente	481.312	309.817	467.271	-14.041	-2,9
Finanzas sostenibles	52.285	39.569	54.290	2.005	3,8
Transferencias para inversión	1.225.873	333.205	1.143.284	-82.589	-6,7
Déficit compromisos vigencias anteriores	315.709	0	0	-315.709	-100,0
Pasivos exigibles	408.877	120.163	293.010	-115.867	-28,3
Reservas presupuestales	1.422.889	1.163.168	930.815	-492.074	-34,6
Totales	12.266.184	6.793.152	11.536.092	-730.093	-6,0

Fuente: Proyecto Acuerdo 262 de 2011 y Contraloría de Bogotá, D.C. –Estadísticas Fiscales SIVICOF.
Cifras 2011 a septiembre 30.

La variación en funcionamiento, se atribuye entre otros factores a la continuación del traslado de recursos de esta índole, que se encontraban registrados como inversión.

En cuanto al incremento en los Gastos Generales, se estima que algunos crecerán por encima de la inflación, hecho que debe revisarse, pues va en contravía de las políticas de austeridad

El Servicio de la Deuda para 2012 se estima en \$534.894 millones (Interna \$202.555 millones y externa \$181.971 millones, pensiones \$150.000 millones y transferencias \$368 millones), es decir, que incluye un incremento del 18% (\$81.784 millones) respecto al 2011.

“Credibilidad y confianza en el control”

El servicio de la deuda interna presenta un aumento significativo en la proyección de 247,1%, soportado en las amortizaciones a capital por \$160.000 millones, para cubrir los Bonos internos del sexto tramo de 2003, que vencen en 2012. El de la deuda externa se disminuye en 30,7%, y en bonos pensionales, Fondo de Cesantías y Pensiones, se estimó un incremento del 50%.

La Inversión total propuesta en \$9.2 billones, que incluye el rezago presupuestal refleja una disminución de 9% frente a lo consignado a septiembre de 2011 por \$10.1 billones, situación que se presenta en las reservas y pasivos exigibles.

A la Inversión Directa se programó \$6.8 billones, los cuales se distribuyen en los siete objetivos estructurantes que hacen parte del Plan de Desarrollo, siendo los más representativos Ciudad de Derechos y Derecho a la Ciudad. El monto presupuestal que se aprueba a Inversión esta sujeto posteriormente al proceso de armonización presupuestal que se debe dar en los meses de mayo y junio de 2012.

El monto proyectado para inversión directa periodo 2008-2012 contempló para la vigencia 2012 \$7.2 billones de pesos de 2008, cifra muy superior a la estimada en el proyecto en estudio, que significa que no se llegará a los \$30.6 billones que se habían aprobado para todo el Plan, y por ende la ejecución estará por debajo de lo esperado, afectando las metas e indicadores.

Cuadro 7
Plan Plurianual de Inversiones 2008-2012
Por Sectores de la Administración Distrital
(Administración Central y Establecimientos Públicos)

Millones de pesos de 2008

Sector	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Educación	1.798.001	1.692.574	1.827.188	1.760.916	1.744.321	8.823.000
Movilidad	1.100.571	1.144.795	1.164.294	1.639.952	2.840.388	7.890.000
Salud	1.213.415	1.203.571	1.259.163	1.338.855	1.284.996	6.300.000
Integración social	499.190	470.799	558.360	596.363	545.288	2.670.000
Gobierno	242.012	283.448	345.000	335.860	243.680	1.450.000
Cultura	163.358	198.244	212.370	149.363	135.665	859.000
Hábitat	68.062	202.877	231.361	227.119	66.581	796.000
Desarrollo económico	99.314	148.436	173.683	177.081	182.486	781.000
Hacienda	96.200	73.049	62.788	58.636	45.327	336.000
Ambiente	50.362	60.419	73.982	73.235	57.002	315.000
Gestión pública	28.938	46.747	40.140	38.747	36.428	191.000
Planeación	27.868	38.477	35.041	35.041	33.573	170.000
Otras entidades	11.500	7.248	7.222	7.201	6.829	40.000
Total	6.398.791	6.570.684	6.990.592	6.438.369	7.222.564	30.621.000

Fuente. Acuerdo 308 de 9 de junio de 2008 - Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C.

En la proyección efectuada por los sectores administrativos, se observa que alcanzan una disminución de 6%, como se detalla por entidades en el Cuadro 8.

“Credibilidad y confianza en el control”

Cuadro 8
Presupuesto por Sectores Administrativos

Miliones de pesos

Sectores	Presupuesto 2011			Presupuesto		Variación (3) - (1)		Variación (3) - (2)	
	Inicial (1)	Definitivo a septiembre (2)	% part	2012 (3)	% part	Absoluta	%	Absoluta	%
1. Gestión pública	126.034	126.076	1,0	116.409	1,0	-8.624	-6,9	-8.667	-6,9
Secretaría General	116.128	116.171	0,9	107.384	0,9	-8.745	-7,5	-8.787	-7,6
Deppto. Administrativo del Servicio Civil	8.906	8.906	0,1	9.026	0,1	120	1,3	120	1,3
2. Gobierno, Seguridad y Convivencia	596.477	596.842	4,9	614.368	5,3	18.891	3,2	18.626	3,1
Secretaría de Gobierno	159.222	159.587	1,3	168.065	1,5	8.844	5,6	8.479	5,3
Deppto. Activo. de la Defensoría del Espacio Público	17.408	17.408	0,1	17.164	0,1	-244	-1,4	-244	-1,4
Unidad Activa. Especial Cuerpo Oficial de Bomberos	74.088	74.088	0,6	88.498	0,8	14.411	19,5	14.411	19,5
Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal	31.991	31.991	0,3	30.321	0,3	-1.670	-5,2	-1.670	-5,2
Fondo de Prevención y Atención de Emergencias -FOPAE	30.016	39.016	0,3	41.972	0,4	2.956	7,6	2.956	7,6
Fondo de Vigilancia y Seguridad	273.753	273.753	2,2	268.348	2,3	-5.405	-2,0	-5.405	-2,0
3. Hacienda	2.643.026	2.642.388	21,5	2.304.999	20,0	-338.026	-12,8	-337.399	-12,8
Secretaría de Hacienda	2.156.280	2.155.653	17,6	1.760.380	15,3	-395.900	-18,4	-395.273	-18,3
Dirección Gestión Corporativa	177.840	177.840	1,4	165.810	1,4	-12.030	-6,8	-12.030	-6,8
Dirección Distrital de Presupuesto	1.613.472	1.612.845	13,1	1.182.940	10,3	-430.532	-26,7	-429.905	-26,7
Dirección de Crédito Público	331.210	331.210	2,7	384.894	3,3	53.684	16,2	53.684	16,2
Cuenta Fondo del Concejo	33.759	33.759	0,3	26.736	0,2	-7.022	-20,8	-7.022	-20,8
Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital	70.058	70.058	0,6	62.095	0,5	-7.963	-11,4	-7.963	-11,4
Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP	416.687	416.687	3,4	482.524	4,2	65.836	15,8	65.836	15,8
4. Planeación	69.104	69.283	0,6	69.105	0,6	2	0,0	-177	-0,3
Secretaría Distrital de Planeación	69.104	69.283	0,6	69.105	0,6	2	0,0	-177	-0,3
5. Desarrollo Económico, Industria y Comercio	176.412	176.612	1,4	180.262	1,6	3.850	2,2	3.760	2,1
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	91.629	91.629	0,7	103.028	0,9	11.399	12,4	11.399	12,4
Instituto para la Economía Social -IPES	67.884	67.884	0,6	60.978	0,5	-6.905	-10,2	-6.905	-10,2
Instituto Distrital de Turismo	16.900	17.000	0,1	16.256	0,1	-644	-3,8	-744	-4,4
6. Movilidad	2.328.416	2.328.416	19,0	1.985.446	17,2	-342.969	-14,7	-342.969	-14,7
Secretaría Distrital de Movilidad	354.205	354.205	2,9	335.146	2,9	-19.059	-5,4	-19.059	-5,4
Dirección Administrativa	123.451	120.969	1,0	114.900	1,0	-8.551	-6,9	-6.069	-5,0
Dirección Tránsito y Transporte	230.754	233.236	1,9	220.246	1,9	-10.508	-4,6	-12.990	-5,6
Instituto de Desarrollo Urbano -IDU	1.750.066	1.750.066	14,3	1.445.094	12,5	-304.972	-17,4	-304.972	-17,4
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	224.144	224.144	1,8	205.206	1,8	-18.938	-8,4	-18.938	-8,4
7. Educación	2.673.219	2.631.067	21,4	2.826.421	24,5	262.202	9,8	194.364	7,4
Secretaría de educación	2.306.395	2.306.395	18,8	2.555.906	22,2	249.511	10,8	249.511	10,8
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico	10.515	10.545	0,1	9.374	0,1	-1.141	-10,9	-1.170	-11,1
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	256.309	314.127	2,6	260.140	2,3	3.831	1,5	-53.967	-17,2
8. Salud	1.970.698	1.970.698	16,1	1.709.737	14,8	-260.860	-13,2	-260.860	-13,2
Secretaría Distrital de Salud	28.725	28.725	0,2	30.781	0,3	2.057	7,2	2.057	7,2
Fondo Financiero Distrital de Salud -FFDS	1.941.873	1.941.873	15,8	1.678.956	14,6	-262.917	-13,5	-262.917	-13,5
9. Integración Social	724.491	724.491	5,9	743.442	6,4	18.951	2,6	18.951	2,6
Secretaría Distrital de Integración Social	586.237	586.237	4,8	627.829	5,4	41.392	7,1	41.392	7,1
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON	138.255	138.255	1,1	115.813	1,0	-22.442	-16,2	-22.442	-16,2
10. Cultura, Recreación y Deporte	289.366	289.904	2,4	292.893	2,5	3.628	1,2	2.989	1,0
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	36.528	36.528	0,3	37.405	0,3	876	2,4	876	2,4
Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD	174.537	174.537	1,4	169.434	1,5	-5.103	-2,9	-5.103	-2,9
Instituto Distrital del Patrimonio Cultural -IDPC	15.952	15.952	0,1	18.548	0,2	2.596	16,3	2.596	16,3
Orquesta Filarmónica de Bogotá	23.016	23.016	0,2	25.489	0,2	2.473	10,7	2.473	10,7
Instituto Distrital de las Artes -IDARTES	33.134	33.673	0,3	35.284	0,3	2.150	6,5	1.612	4,8
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	6.198	6.198	0,1	6.733	0,1	535	8,6	535	8,6
11. Ambiente	102.698	103.723	0,8	103.090	0,9	392	0,4	-633	-0,6
Secretaría Distrital de Ambiente	77.722	77.939	0,6	75.452	0,7	-2.270	-2,9	-2.488	-3,2
Jardín botánico José Celestino Mutis	24.976	25.783	0,2	27.638	0,2	2.662	10,7	1.855	7,2
12. Hábitat	406.460	407.434	3,3	378.617	3,3	-27.933	-6,9	-28.917	-7,1
Secretaría Distrital del Hábitat	162.379	163.299	1,3	137.682	1,2	-24.697	-15,2	-25.617	-15,7
Caja de Vivienda Popular	61.033	61.097	0,5	61.245	0,5	212	0,3	148	0,2
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	183.038	183.038	1,5	179.590	1,6	-3.448	-1,9	-3.448	-1,9
13. Otras Entidades Distritales	200.814	201.441	1,6	212.401	1,8	11.687	5,8	10.960	5,4
Concejo	41.171	41.798	0,3	44.119	0,4	2.948	7,2	2.321	5,6
Personería	74.543	74.543	0,6	78.374	0,7	3.831	5,1	3.831	5,1
Veeduría	10.518	10.518	0,1	10.934	0,1	416	4,0	416	4,0
Contraloría	74.582	74.582	0,6	78.974	0,7	4.392	5,9	4.302	5,8
Unidad 01	74.272	74.272	0,6	78.579	0,7	4.307	5,8	4.307	5,8
Auditoría Fiscal	310	310	0,0	395	0,0	85	27,3	85	27,3
Total sectores administrativos	12.206.103	12.266.184	100,0	11.636.082	100,0	-669.012	-6,6	-730.093	-6,0

Fuente: Alcaldía Mayor - Proyecto de Acuerdo 262 de 2011.

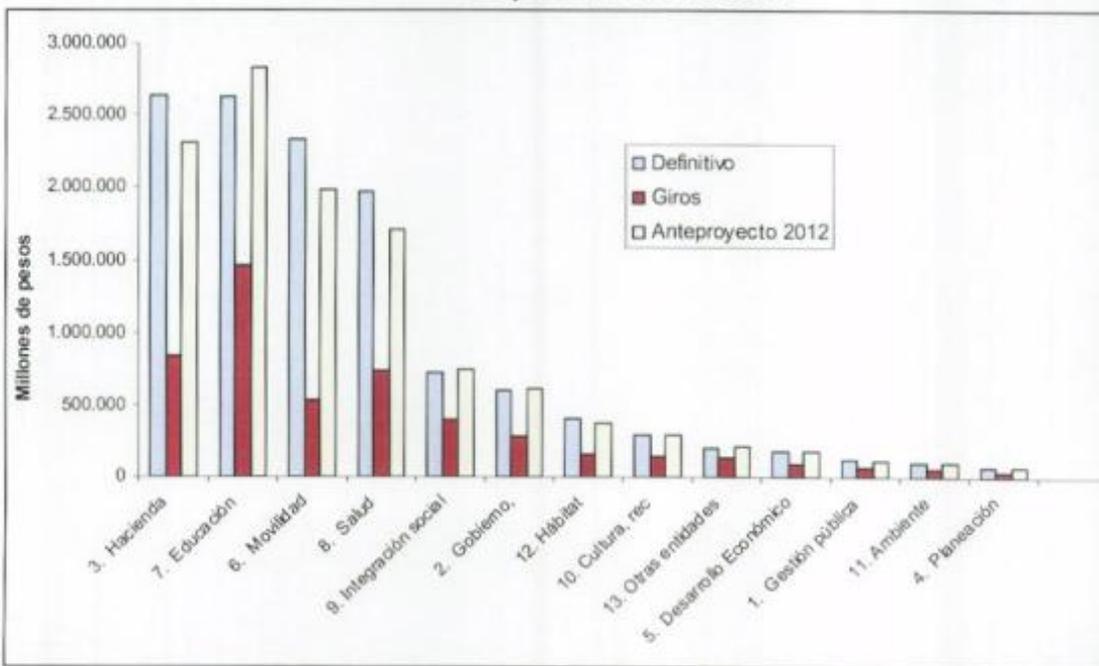
Contraloría de Bogotá, D.C. -Estadísticas -SIVICOF a 30 de septiembre de 2011.

“Credibilidad y confianza en el control”

En este sentido, es importante anotar, que la Administración Distrital a septiembre 30 de 2011 contó con un presupuesto disponible para inversión de \$ 10.1 billones, de los cuales apenas se ha ejecutado el 54.5%, correspondiendo a giros un 37.3%, es decir, erogaciones efectivas. Al respecto, llama la atención el bajo nivel de ejecución que no solamente acentúa el notable rezago en el cumplimiento de metas que trae el actual Plan de Desarrollo, lo que seguramente conducirá a incrementar el volumen de reservas presupuestales, incumpléndose así la meta de la Administración para el 2012, que tenía programado un porcentaje de reservas equivalente al 5% del presupuesto anual Distrital⁶.

Lo anterior, permite inferir que el cómputo de las diferentes asignaciones de ingresos, gastos e inversiones para el 2012, no es consistente con las cifras programadas, considerando los deficientes resultados obtenidos a la fecha por la Administración actual, principalmente en sectores como Hacienda, Educación, Movilidad y Salud, entre otros. Ver grafica No.2.

Gráfica 2
Comportamiento Presupuestal Sectores Administrativos
a septiembre 30 de 2011



Fuente: SIVICOF – Contraloría de Bogotá, D.C. Estadísticas Fiscales. Proyectos de Presupuesto

Otro aspecto que merece reseñarse, es el comportamiento de los pasivos exigibles y las reservas presupuestales anteriores a la vigencia 2011, las que representan el 14.9% del presupuesto 2011 y de acuerdo con lo analizado anteriormente, se infieren continuos rezagos

el

⁶ Circular No.20 del 1º. de julio de 2008 de la Secretaría Distrital de Hacienda.

“Credibilidad y confianza en el control”

en la ejecución de los proyectos de inversión e incumplimiento de las obras y metas del Plan de Desarrollo.

Con respecto a la ejecución de los objetivos estructurantes del Plan de Desarrollo el presupuesto anual proyectado en \$30.6 billones a septiembre 30 de 2011, presenta una ejecución del 55.5% a pesos de 2008. Dentro de los objetivos con menor ejecución tenemos Derecho a la Ciudad con el 37.5% y Ciudad Global con el 41.4%.

La programación presupuestal para el periodo 2008 – 2011 presenta un acumulado de \$20.6 billones y una ejecución del 82.6%, correspondiendo a giros el 61,1%, tal como se puede apreciar en el cuadro No. 9

Cuadro 9
Ejecución Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”

Millones de pesos de 2008

Objetivos estructurantes	Plan plurianual	Resultados acumulados de 1-07-2008 a 30-09-2011				% ejec. Con base al Ppto.	% ejec con base al plan
		Presupuesto	Giros	Reservas	Total		
Ciudad de derechos	18.820.016	13.438.442	9.654.790	1.805.953	11.460.743	85,3	60,9
Derecho a la ciudad	9.723.367	4.903.099	1.658.659	1.987.042	3.645.701	74,4	37,5
Ciudad global	550.740	251.292	158.263	69.789	228.052	90,8	41,4
Participación	140.358	101.717	66.037	27.917	93.954	92,4	66,9
Descentralización	112.376	83.746	46.519	31.321	77.840	92,9	69,3
Gestión pública efectiva y transparente	1.012.592	1.549.331	860.142	418.083	1.278.225	82,5	126,2
Finanzas sostenibles	261.551	232.189	121.543	74.106	195.649	84,3	74,8
Total Bogotá Positiva	30.621.000	20.559.817	12.565.954	4.414.211	16.980.165	82,6	55,5

Fuente: Formatos CB103 de gastos – SIVICOF.

Cabe resaltar que de igual forma para el 2012 se continuará presentando retraso en la ejecución de obras, por efecto de la constitución de un gran volumen de reservas presupuestales en la vigencia 2011.

Deuda Pública

Deuda Pública e indicadores

La Administración Central ha mantenido controlada la deuda pública durante las últimas vigencias, pasó de representar el 2,1% del PIB distrital en el 2007 al 1,3% del PIB en el 2010 (varió de \$2.3 billones a \$1.7 billones), así mismo los indicadores de endeudamiento también han disminuido, la capacidad de pago ó liquidez (intereses/Ahorro operacional) pasó de 5,66% a 3,21% en el mismo periodo y el de sostenibilidad (saldo de la deuda/Ingresos corriente) de 44,38% a 25,14%, cuando los niveles máximos permitidos por la Ley 358 de 1997, son de 40% y 80%, respectivamente.

“Credibilidad y confianza en el control”

Recursos del crédito

Los recursos del crédito programados para el 2012 suman \$793.151 millones, \$90.249 millones de la vigencia y \$ 702.902 millones de vigencias anteriores. Este Ente de Control considera que es necesario que la Administración Distrital especifique el origen de los recursos (internos o externos) ya que en los prepuestos del 2011 y el programado para el 2012 se emplean los rubros de: i) *recursos del crédito de la vigencia* y ii) *recursos de crédito de vigencias anteriores*, sin diferenciar su procedencia. Lo cual, aunque puede ser una estrategia válida para utilizar cualquiera de las fuentes, no permite hacer un seguimiento y control posterior a las políticas de endeudamiento.

Igualmente, la Administración Distrital estima obtener entre lo que resta del 2011 y en el 2012, desembolsos con la banca multilateral por US\$76.3 millones de dólares, alrededor de \$150.000 millones, de créditos ya contratados, lo cual dependerá mucho de la celeridad con que se ejecuten las obras y proyectos que financian estos créditos. Se debe tener en cuenta que en el 2008 no se desembolsó un solo peso de los \$926.654 millones programados, en el 2009 los desembolsos representaron el 28% de lo presupuestado, en el 2010 el 34,8% y a septiembre de 2011, de los \$762.386 millones programados solo se han utilizado \$27.372 millones, es decir el 3,6%. Con lo cual se advierte que esta fuente de financiación en los últimos años se ha utilizado como comodín para cubrir déficit presupuestales al final de las vigencias.

Sostenibilidad de la deuda

El comportamiento de las finanzas de la ciudad y el recaudo de recursos propios, hacen sostenible el endeudamiento proyectado y se ajusta a los parámetros establecidos por la Ley 819 de 2003 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así lo demuestran los indicadores de endeudamiento, el balance financiero calculado por la SDH, la meta indicativa para el 2012 y el balance primario requerido y promedio 2012-2022 con el cual se cubre incluso el déficit primario de 2012 a 2015, de 0,08%, 0,22%, 0,18% y 0,05% del PIB respectivamente, vigencias durante las cuales se estima el desembolso de los \$800.000 millones de la Primera Línea del Metro (PLM). En la exposición de motivos se indica que: *“el balance primario requerido para mantener la deuda neta con respecto al PIB en los niveles de 2011 es de 0,01% del PIB.”* El cual está cubierto por cuanto el superávit primario promedio del periodo 2012-2022, es del 0,05% del PIB⁷.

Deficiencias detectadas

En el seguimiento realizado por la Contraloría de Bogotá al endeudamiento distrital se advierten dos deficiencias: 1) la utilización inoportuna de los recursos del crédito por parte de la Administración Distrital y 2) decisiones desafortunadas en el manejo del riesgo de la deuda externa.

⁷ Proyecto de presupuesto 2012, exposición de motivos página 55.

“Credibilidad y confianza en el control”

La primera se evidencia con la disponibilidad de US\$103.3 millones de dólares equivalentes a \$199.216 millones de créditos contratados y no desembolsados, algunos de ellos suscritos en los años 2006 y 2007 y sobre los cuales la Administración Distrital incluso ha preferido pagar las sanciones antes que desembolsarlos. Cuadro 9.

Cuadro 10
Créditos Contratados con Saldos por Utilizar – SDH
a septiembre 30 de 2011

Crédito	Destino de los Recursos	Contrato Inicial			Valor utilizado USD	Saldo por utilizar	
		Fecha	Moneda	Valor		USD	En Millones COP
KFW 2007	Programa sur Convivencia	2007-12-14	Euros	3.500.000	0	4.726.050	9.117
BIRF1812	Equidad en Educación	2006-12-22	USD	60.000.000	25.179.300	34.820.700	67.169
BID 2136 SITP	Servicios Urbanos S.I.T.P.	2009-08-13	USD	10.000.000	0	10.000.000	19.290
BIRF 7365	Vulnerabilidad	2006-09-05	USD	80.000.000	50.236.900	29.763.100	57.413
BIRF 7609	Servicios Urbanos	2009-02-23	USD	30.000.000	6.036.300	23.963.700	46.226
Total					81.452.500	103.273.550	199.216

Fuente: Sivicof, reporte SDH condiciones financieras de créditos vigentes.

La segunda se observa en los sobrecostos pagados por la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) por las operaciones de coberturas de riesgo realizadas sobre la deuda externa contratada en dólares, entre ellas:

- ✓ El cubrimiento de los bonos externos 2001-2006, donde se pactó (en junio de 2004) intercambiar la deuda con el Banco BN Paribas a tasa de cambio de \$2.710,17 por dólar, operación con la cual la Administración Distrital asumió sobrecostos por US\$44.7 millones de dólares equivalente \$101.659 millones, derivados del diferencial cambiario y pago de intereses.
- ✓ En seguimiento realizado a las coberturas de los créditos CAF 1880, BIRF 4021 y BID 1385 suscritas con los Bancos, Credit Suisse Firt Boston y Bear Stearns y Citi Banck, en la auditoría realizada a la SDH en el 2010, vigencia 2009, se determinaron costos adicionales por US\$72.3 millones de dólares equivalentes a \$158.278 millones, por los mismos conceptos, diferencial cambiario y pago de intereses de las coberturas.
- ✓ A 30 de septiembre de 2011, por los vencimientos parciales y totales de coberturas, la SDH ha realizado pagos adicionales que ascienden a \$14.795 millones equivalente a US\$7.7 millones de dólares, diferencia que resulta de comparar los pagos de los créditos con coberturas y sin ellas.

Sumados los montos anteriores, las pérdidas alcanzan los US\$125 millones de dólares equivalentes a \$274.732 millones, recursos con los cuales la Administración hubiera podido construir y equipar 10 Megacolegios, hacerle mantenimiento y rehabilitación por lo menos a 1.000 kilómetros-carril de las vías locales ó a cofinanciar 5 kilómetros de la Primera Línea del Metro.

Adicionalmente, a 30 septiembre de 2011, por los saldos de los créditos cubiertos aún vigentes, se calculan sobrecostos nominales por \$39.345 millones. Lo que evidencia que no ha sido una

“Credibilidad y confianza en el control”

práctica sana realizar coberturas sobre los créditos contratados en dólares por parte de la SDH ya que ninguno de ellos le ha generado beneficios más allá de programar presupuestalmente sus pagos.

El análisis realizado al endeudamiento Distrital permite determinar que no presenta mayores dificultades en los trámites de contratación, obtención de recursos, registro de los créditos y sostenibilidad. Los inconvenientes se encuentran en la aplicación o utilización de los recursos y en el manejo del riesgo que ha hecho la SDH sobre la deuda externa mediante operaciones de cobertura.

Lo primero, infiere falta de gestión y gerencia en los proyectos, así lo evidencian no solo los créditos contratados y no utilizados sino la disponibilidad de recursos en cajas, bancos e inversiones financieras de la SDH, que a septiembre 30 superaban los \$3.0 billones, situación injustificada si se tiene en cuenta las necesidades que presenta la Ciudad en materia de realización de obras, el marcado deterioro de la malla vial y el atraso en obras de infraestructura. Lo segundo, requiere de una revisión de las políticas implementadas por la SDH en la mitigación de riesgo de la deuda y la exploración de otro tipo de alternativas que no solo cubra los riesgos cambiarios o de otro tipo, sino que preserve las finanzas de la ciudad.

Metas y objetivos del Plan de desarrollo

El Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor 2008-2012”, está organizado en siete objetivos estructurantes, 52 programas y 645 Metas Plan, las cuales se ejecutan a través de 386 proyectos de inversión y 2.625 metas de proyecto.

La Contraloría de Bogotá con base en los instrumentos de la Secretaría de Planeación como Segplan, analiza el comportamiento de las 645 metas plan a 30 de septiembre de 2011, allí se refleja que el 21% de estas, es decir 133 metas, presentan un cumplimiento frente a lo programado igual o menor al 60%.

En este análisis sobresalen por su bajo cumplimiento (inferior al 60%) los siguientes sectores⁸:

- Educación con 12 metas
- Gobierno, Seguridad y Convivencia el cual cuenta con 24 metas.
- Hábitat con 18 metas.
- Movilidad con 13 metas
- Planeación con 11 metas.

A continuación se describe el cumplimiento de las metas más relevantes por sector:

⁸ Ver anexo 1: Consolidado por sector de metas con cumplimiento igual o menor al 60%

“Credibilidad y confianza en el control”

Sector Educación

El Sector Educación es el responsable de garantizar el acceso a una educación de calidad y pertinencia, así como a la permanencia de los niños (as) y jóvenes en el servicio educativo.

En respuesta a estas obligaciones y con el propósito de valorar la política educativa, la Secretaría de Educación Distrital diseñó el “Índice Compuesto de Realización Plena del Derecho a la Educación”, soportado en cuatro (4) atributos: Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad⁹ en los cuales se enmarcan los proyectos de inversión, como los principales indicadores de la entidad.

Al realizar un seguimiento al avance físico de las metas plan¹⁰ y sus correspondientes proyectos de inversión asociados directamente a los cuatro atributos anteriormente señalados, se observa que:

El proyecto de inversión 7361 “Alimentación escolar en los colegios oficiales del D.C.”¹¹ tiene una disponibilidad de recursos a 2011 de \$175.127 millones y de acuerdo al proyecto de presupuesto 2012 se incrementará a \$179.281 millones, es decir el 2.4%. Lo anterior le permitirá a la Secretaría, además de continuar suministrando comida caliente y refrigerios a los niños (as) y jóvenes del sistema educativo oficial, dar cumplimiento a la meta plan de **“Diseñar un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar en términos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales”**, la cual no reporta avance alguno siendo muy importante dentro de los objetivos del programa, toda vez que no se evalúan los efectos de los resultados de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional que se propuso Bogotá Positiva.

El proyecto 559 “Dotación de la infraestructura educativa y administrativa de la Secretaría de Educación Distrital”¹² reporta para la presente vigencia una disponibilidad de recursos por \$16.453 millones. De acuerdo al proyecto le fueron programados \$75.543 millones, es decir un aumento del 359% equivalente a \$59.090 millones, lo que permitirá dar cumplimiento a la meta de **“Dotar para la enseñanza y el aprendizaje del inglés 200 aulas”**, la cual no presentó avance a 31 de septiembre. Se espera que estos mayores recursos le faciliten a la Secretaría, no aplazar el proceso de dotación de espacios para mejorar el aprendizaje de los estudiantes que se encuentran en el sistema educativo distrital.

De otra parte metas como: **“Realizar 4 proyectos de mejoramiento del sector educativo”** y **“Construir una Biblioteca en el suroriente de la ciudad”**, no reportaron avance alguno en lo transcurrido del Plan; sus logros dependen de la ejecución del proyecto de inversión 563

⁹ Cada uno de ellos responde en su orden a obligaciones del estado frente al derecho a la educación: Disponibilidad, Acceso, Calidad y Permanencia

¹⁰ Reporte Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión de la Secretaría Distrital de Planeación, a septiembre 30 de 2011.

¹¹ De acuerdo al informe “Balance Social .SED. 2010, se asocia a los atributos Asequibilidad y Accesibilidad.

¹² De acuerdo al Informe de “Balance Social. SED. 2010. este proyecto se asocia al atributo de Asequibilidad

“Credibilidad y confianza en el control”

“Construcción y conservación de la infraestructura del sector educativo oficial”¹³, el cual de acuerdo al proyecto de presupuesto presenta una estimación de \$162.774 millones, que comparados con el presupuesto para la presente vigencia de \$91.923 millones, representan un 77% más de recursos. Es decir que la SED podrá dar cumplimiento al objetivo de construir y dotar de plantas físicas a la ciudad que le permitan atender a los niños (as) y jóvenes en la educación oficial.

La meta **“Implementar en 370 colegios distritales y con el apoyo de sus respectivas comunidades educativas, un programa permanente de sensibilización para promover y garantizar los derechos humanos, la convivencia, la democracia, la participación, la interculturalidad y la equidad de género”**, presenta un avance del 58%. De acuerdo al reporte ésta tuvo “dificultades en su cumplimiento por cuanto los colegios están generando resistencia para vincularse a procesos nuevos que les implican compromisos y demandan tiempo de los docentes participantes”.¹⁴

El proyecto 289 “Promover los derechos humanos, la participación y la convivencia en el sistema educativo oficial”¹⁵, permite a la SED dar cumplimiento al anterior compromiso. Durante la vigencia 2011 presenta una disponibilidad por \$12.266 millones y de acuerdo al proyecto de presupuesto los recursos estimados son de \$10.909 millones, es decir que presentan una reducción del 11.1%. Lo anterior significa que además de las dificultades que reconoce la institución que no le han facilitado mayores avances, el recorte de recursos atrasa el objetivo de fortalecer en el sistema educativo del Distrito, la cultura de la protección y el respeto a la dignidad humana.

El proyecto 380 “Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad”, presenta en el 2011 una disponibilidad presupuestal de \$47.750 millones. De acuerdo al anteproyecto de presupuesto de 2012 se le disminuyen los recursos a \$37.671 millones, es decir -21.1%. Lo anterior significa que la meta plan de **“Aumentar en 46.000 m2 la planta física construida de la Universidad Distrital”**, con un avance de tan solo el 10%, no le permitirá a la UDFJC garantizar de manera efectiva una mayor cobertura para que los jóvenes de más bajos recursos puedan acceder a la educación superior.

De acuerdo a los resultados expresados por la SED, y teniendo en cuenta la relación que establece entre sus proyectos de inversión con cada uno de los atributos del índice diseñado, se concluye que la ejecución de la Política Pública de Educación, está presentando debilidades en cuanto a garantizar la disponibilidad de establecimientos educativos con la infraestructura adecuada, es decir con materiales de enseñanza y apoyos didácticos y tecnológicos que faciliten el proceso de aprendizaje. Así mismo, es necesario trabajar para garantizar la no discriminación, la accesibilidad económica y geográfica, así como asegurar un trato preferente a poblaciones tradicionalmente excluidas.

¹³ De acuerdo al Informe de “Balance Social. SED. 2010. este proyecto se asocia al atributo de Asequibilidad

¹⁴ Plan de Acción 2008 - 2012 Componente de gestión e inversión por estructura del Plan de Desarrollo con corte a 30/09/2011-Segplan.

¹⁵ De acuerdo al Informe de “Balance Social. SED. 2010. este proyecto se asocia al atributo de Adaptabilidad

“Credibilidad y confianza en el control”

Sector Movilidad

En el sector Movilidad (IDU, SDM, Transmilenio S.A. y la UAERMV), a continuación se presenta una muestra de algunas de las metas que presentan un bajo avance:

“Generar 453 cupos nuevos de parqueaderos públicos”. Se observa en el segplan a septiembre 30 de 2011, que no se ha realizado ningún tipo de gestión para su cumplimiento y por tanto aparece un avance del 0%. Sin embargo para el presupuesto de 2012 solicita un incremento presupuestal de \$22.965, millones, al pasar de \$157,58 presupuestados en el 2011 a \$180,55 millones para el 2012, equivalente al 14.6%. La lectura que deja la Administración en cabeza de la Secretaría Distrital de la Movilidad, es que por su deficiente gestión, permite que para el 2012 ejecutar este proyecto, le cueste mas a la ciudad, contraviniendo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

“Promover y estructurar vías para el transporte de carga”. Esta meta plan se ejecuta a través del proyecto: “Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá”, con la meta proyecto: Promover y estructurar 100% vías para el transporte de carga. Su avance, según el coordinador del proyecto en la Secretaría de Planeación es de un 0.0% de ejecución.

En la herramienta del Segplan, se da una explicación haciendo referencia al Decreto 034 de 2009, donde se establecen condiciones para el tránsito de vehículos de carga en el área urbana del Distrito Capital, dentro del cual se incluyen medidas de restricción al tránsito para vehículos de carga y lineamientos de cargue o descargue de mercancías, así como compromisos por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad en campañas de divulgación. Sin embargo la meta plan no presenta ejecución alguna hasta el año 2011.

Para el 2012, la partida presupuestal presenta un incremento de \$4.679.7 millones, al pasar de \$26.357,2 millones en el año 2011 a \$31.037,0 millones. Para la administración Distrital no ha sido de interés cumplir esta meta del Plan que es de gran importancia para la ciudad por dos razones: La primera es que mejoraría sustancialmente la disminución del caos vehicular en ciertos sectores y la segunda retrasaría el deterioro de la malla vial capitalina.

Promover y estructurar vías por concesión. Con esta meta plan sucedió lo mismo que con la anterior, ya que también es ejecutada por el proyecto: “Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá” y presenta un avance del 50%. A la fecha no se ha suscrito la fase 2 del convenio, correspondiente a la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto piloto. Según estimaciones de la administración, solo hasta el segundo semestre del 2012 puede firmarse la licitación respectiva. Mientras tanto la ciudad continuará sin una adecuada articulación de los subsistemas viales tanto de transporte como de regulación y control de tráfico en la ciudad, lo que conlleva además atrasos en el desarrollo productivo y competitivo de la región (Bogotá – Cundinamarca).

“Instalar 70 señales elevadas”. La meta presenta un avance de 4.3%. Sin embargo la Secretaría Distrital de Movilidad ya firmó conjuntamente con la firma contratista el acta de inicio

“Credibilidad y confianza en el control”

en el mes de septiembre, por lo que se espera que en lo que resta de la presente vigencia se pueda cumplir en su totalidad con esta meta.

“**Demarcar 3.300 km. – carril**”. Con un avance de 30,6%, equivalente a 1.010 km. –carril, esta meta presenta un retraso bastante considerable

Sector Hábitat

El anteproyecto de presupuesto en el sector Hábitat permite constatar el incumplimiento de las metas propuestas en el plan de desarrollo así:

En la meta de **ofrecer solución de vivienda a 4.000 familias desplazadas**, el reporte del seguimiento a la inversión¹⁶ de la Administración muestra que a septiembre 30 de 2011 se han ofrecido 705 viviendas 17,6% de la meta del plan y asignado 2.925 subsidios.

La Secretaría Distrital de Hábitat explica que los recursos son insuficientes para la demanda de subsidios existente de esta población y hay falta de corresponsabilidad de los hogares para conseguir su vivienda ya que cuentan con el 100% de los recursos y pueden adquirir su vivienda en cualquier parte del país.

Para esta meta el proyecto de inversión 644 “Soluciones de vivienda para población en situación de desplazamiento” trae para la vigencia 2012 asignar 1.000 subsidios distritales de vivienda con una apropiación de \$13.792,0 millones¹⁷. La meta se cumpliría en asignación de subsidios más no en su entrega a las familias que los requieren.

La Caja de la Vivienda Popular participa en las siguientes metas:

Mejorar las condiciones de habitabilidad de 8.000 viviendas. Se presenta como logro la mejora de 2,824 viviendas, 35,3% de la meta del plan. La Caja de la Vivienda Popular sustenta que el Modelo estaría enfocado exclusivamente en subsidios lo cual es insuficiente para los más vulnerables ante dificultad en el acceso de otras fuentes de financiación¹⁸.

En el proyecto de presupuesto se tiene programado realizar mejoramiento en condiciones de habitabilidad a 1.300 viviendas

Mejorar las condiciones estructurales de 2.000 viviendas. Se han mejorado 434 viviendas, 21,7% de la meta del plan. El retraso se debe a que el modelo enfocado exclusivamente en subsidios es insuficiente para los más vulnerables ante la dificultad en el acceso de otras fuentes de financiación. Existe desinterés de las familias acerca de la importancia de la

¹⁶ Segplan con corte a septiembre de 2011. Secretaría Distrital de Planeación

¹⁷ Anteproyecto de presupuesto 2012.

¹⁸ Ídem.

“Credibilidad y confianza en el control”

aplicación de las normas de construcción, además del desacuerdo con el diseño arquitectónico y las demoliciones que se deben hacer sobre muros con acabados.

En el proyecto de presupuesto para la vigencia 2012 no se tiene programado realizar mejoramiento estructural a ninguna vivienda.

Mejorar 900 viviendas en zona rural. Para el año 2011 se mejoraron 148 viviendas, equivalentes al 16,4% de la meta plan. La Caja muestra dificultades en la localización de habitantes de zonas rurales. Existe mayor costo de operación. Y dificultad en la articulación de actores (Banco Agrario, alcaldía local, comunidad, seguridad). Además falta reglamentación de la Unidad de Planeación Rural y las condiciones climáticas, ambientales o geográficas son anormales.

En el proyecto de presupuesto se tiene programado realizar mejoramiento a 27 viviendas en zona rural durante el 2012.

Construir 6.000 soluciones de vivienda en sitio propio. Para el 2011 se construyeron 233 soluciones de vivienda, equivalentes al 3.9% de la meta plan. La entidad cuestiona el modelo enfocado exclusivamente en subsidios, el cual es insuficiente para los más vulnerables ante la dificultad en el acceso de otras fuentes de financiación. El Cierre financiero con recursos del ciudadano es inadecuado, genera desperdicio de tiempo, licencias caducadas y no se optimizan los recursos públicos. Además que se presenta la venta de propiedad durante el proceso.

En el proyecto de presupuesto para la vigencia 2012, no se tiene programado construir soluciones de vivienda en sitio propio.

Para las anteriores metas la Caja de la Vivienda Popular en el presupuesto asigna a través del proyecto No. 7328 “Mejoramiento de vivienda en sus condiciones físicas” \$6.165,0 millones

Ofrecer 5.000 soluciones de vivienda para arrendamiento en sitio propio. El Programa de Mejoramiento de Vivienda no cuenta con las condiciones técnicas y financieras necesarias para adelantar esta meta. Además no se cuenta con el inventario de viviendas que pudieran ser objeto de arrendamiento en sitio propio.

Esta meta no contará con avances durante el período de la presente Administración.

Reasentar 4.545 familias en zonas de alto riesgo no mitigable. Se han reasentado 2.640 familias, el 58,1% de la meta plan. La demora se debe a que gran parte de las viviendas usadas presentadas por los beneficiarios del programa como alternativa habitacional, no cumplen con los requisitos jurídicos, de habitabilidad y sismo resistencia requeridos.

La Caja de la Vivienda Popular a través del proyecto No. 3075 “Reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable” tiene proyectada para la vigencia 2012 la suma \$26.871,0 millones.

“Credibilidad y confianza en el control”

Habilitar 440 hectáreas de suelo para construcción de vivienda. Se han habilitado 273,71 hectáreas. La habilitación de suelo programada para la presente vigencia está sujeta a la comercialización de suelo semiútil.

Aumentar en 73 los barrios con trámites de legalización resueltos. Se han aumentado 44 los barrios con trámites de legalización resueltos. Un conflicto de importancia se centra en el incumplimiento del requisito relacionado con la definición de la zona de cesión o la compensación de las mismas en algunos desarrollos a legalizar, con fecha de radicación posterior a 2003.

Construir 14 km. del Corredor Ecológico y Recreativo de Cerros Orientales. Los Estudios y diseños del Corredor arrojaron nuevas variables sobre el esquema de administración y gestión del proyecto, por lo cual es necesario desarrollar una consultoría que defina dichos esquemas ajustados a los diseños definitivos.

De otro lado, existe el riesgo de no contar con la aprobación de la autoridad ambiental; por lo cual se están haciendo los ajustes necesarios al proyecto.

Sector Hacienda

Conforme al reporte de la Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión de la Secretaría Distrital de Planeación, a septiembre 30 de 2011, se encontraron con un rango de cumplimiento igual o menor a 60%, las cuales se considera prioritaria si se pretende dar cumplimiento al Plan de Desarrollo.

El Objetivo Estructurante Derecho a la Ciudad presenta las siguientes metas plan con bajo cumplimiento:

El Programa Mejoremos el barrio, con las metas plan “Actualizar 163.000 hectáreas del mapa digital”, con un avance del 46,0% y con la meta plan “Unificar y materializar con nomenclatura vial y domiciliaria 8 localidades”, con un avance del 37,5%, para la vigencia 2011 se le destinaron \$2.831,0 millones, reportando una ejecución a septiembre 30 del 51,8%. Para el 2012 los recursos se aumentaron en el 26,0% (\$3.567,0 millones). Entre las razones manifestadas por la Administración para su no cumplimiento es: “Proyecto suspendido. No se presenta avance teniendo en cuenta la decisión de la Unidad de no dar continuidad al proyecto ya que las metas son alcanzables desde la ejecución de otros componentes asociados al proyecto de Fortalecimiento y Modernización Tecnológica (IDECA) y a la gestión interna de la Unidad en el marco de la actualización rural de la ciudad, escenarios que se precisa están en revisión. Debido al bajo nivel de avance, implica que la Administración no dará cumplimiento a estas metas plan.

El Objetivo Estructurante Finanzas Sostenibles presenta las siguientes metas con bajo cumplimiento:

“Credibilidad y confianza en el control”

El Programa Gerencia en el gasto público, tiene la meta plan “Disminuir al 5% las reservas presupuestales”, con un avance del 41,9%, no presenta valores en el presupuesto del sector. Entre las razones que presenta la Administración para su no cumplimiento es que: La medición de este indicador se realiza de manera anual con el cierre de las entidades que conforman el nivel de Administración Central, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas, junto con la Universidad Distrital y Contraloría Distrital, respecto del presupuesto de inversión directa.

El Programa Optimización de los ingresos distritales, tiene la meta plan “Aumentar al 25% el nivel de utilización de los servicios electrónicos para los impuestos de predial y de vehículos automotores”, con un avance del 20,4%. Se le destinaron \$6.147,5 millones para la vigencia 2010 y reporta una ejecución del 44,3% a septiembre 30. Para el 2012 los recursos se aumentaron en el 63,6% para alcanzar (\$10.059,2 millones). Entre las razones que señala la Administración de su no cumplimiento está: Para conocer los motivos por los cuales los contribuyentes no dan cumplimiento a sus obligaciones tributarias, se adelanta un estudio técnico el cual será presentado en el cuarto trimestre, teniendo en cuenta que se ha llevado a cabo el plan operativo.

Debido al bajo nivel de avance implica que la Administración no dará cumplimiento a estas metas plan.

El Programa Gestión fiscal responsable e innovadora, tiene las siguientes metas plan “Implementar la “Oficina sin Papel” en la Secretaría Distrital de Hacienda, a través de la automatización de tres servicios”, reporta un avance del 0%. La meta plan “Diseñar e implementar 4 componentes o instrumentos para el fortalecimiento de la gestión de las obligaciones contingentes distritales”, presenta un avance del 50% y la meta plan “Coordinar, supervisar y garantizar financiera, administrativa, física, social y contractualmente la ejecución de operaciones de Banca Multilateral y Cooperación suscritas por la Secretaría Distrital de Hacienda”, presenta un avance del 46,6%. Este programa tiene un presupuesto para el 2011 de \$24.349,6 millones y una ejecución del 89,6% a septiembre 30. Para el 2012 los recursos se disminuyeron en el 44,1%, para un presupuesto de (\$13.606,2 millones).

Entre las razones que manifiesta la Administración de su no cumplimiento es que: Se continuó con la especificación de nuevos casos de uso a los servicios SSET (Seguimiento a Trámites) y su respectiva aprobación con el fin de pasar a etapa de desarrollo por parte de la firma Heinsoh. Durante el tercer trimestre de 2011 no se presentaron avances. El Sistema Integral de Contingencias Contractuales SICC se encuentra listo para su lanzamiento a nivel distrital. Este logro permite gestionar la implementación de la nueva metodología del contingente judicial en el Sistema de Información de Procesos. Debido al bajo nivel de avance implica que la Administración no dará cumplimiento a estas metas plan.

Sector Integración

La Meta Plan “Atender de manera integral e institucionalizada a 1.322 niños y niñas habitantes de calle garantizando el derecho de educación, alimentación y desarrollo personal”, durante las

“Credibilidad y confianza en el control”

vigencias 2008-2010 presentó una modificación representativa en la magnitud al disminuir la cantidad de beneficiarios a 410. Para el 2011, retoma nuevamente la cantidad formulada en la meta (1.322) pero solo presenta una ejecución a septiembre de 59 beneficiarios.

El presupuesto solicitado para el 2012 presenta un incremento del 5.5% (\$306.719 millones), con relación al año inmediatamente anterior (\$5.546,4 millones), sin justificación aparente, dado que el Idipron reconoce la disminución en la niñez y juventud en vida de calle.

El programa “Toda la vida integralmente protegidos” contempla la meta plan “Proteger contra la explotación laboral a 5.100 niños y niñas anualmente”, la cual se ejecuta a través del proyecto de inversión “Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente”. Esta meta fue modificada disminuyendo la magnitud en el 37%, es decir se programó para el 2011 la atención de 3.200 beneficiarios y aún así presenta una ejecución física del 59%.

La entidad (SDIS), señala que *“La modificación del servicio y la difícil identificación de población retrasa el cumplimiento de la meta”*. El presupuesto aprobado para el 2010 por \$127.643.4 millones frente a una ejecución física baja, llama la atención la solicitud de incremento del presupuesto para el 2012 del 7.8%, es decir \$9.904.6 millones.

Igual situación se presenta la meta “Fomentar el emprendimiento, la producción, y la promoción de iniciativas culturales y artísticas de las y los jóvenes”, desarrollada a través del proyecto de inversión “Jóvenes visibles y con derechos”, la cual presenta un cumplimiento físico del 46,17%, al alcanzar una ejecución de 199 iniciativas frente a 363 programadas. Aun así se solicita un incremento del 5.4% en el presupuesto para el 2012 (\$3.140.0 millones) frente al aforado en el 2011 que fue de \$2.978.9 millones.

La meta “Atender a 302.500 familias con derechos vulnerados a través de acceso a la justicia familiar y social, y promoción y restitución de derechos”, se desarrolla a través del proyecto de inversión “Familias positivas: por el derecho a una vida libre de violencia y a una ciudad protectora”. Para su cumplimiento se programa durante la ejecución de la misma una disminución en la magnitud a 130.000, de las cuales a septiembre de 2011 solo alcanza una ejecución del 32.14% es decir una atención a 41.781 familias. Para 2012 se solicita un presupuesto de \$18.238 millones, mostrando un incremento del 7.8% con relación al presupuesto del año inmediatamente anterior (\$16.913.4 millones). Es inquietante la solicitud, si se aprecia el incremento en vulneración de derechos, la baja ejecución física y la disminución en la magnitud de beneficiarios.

Es participe igualmente en la ejecución de este proyecto de inversión la meta “Reducir tasas de violencia intrafamiliar y de violencia sexual ocurridas contra mujeres y niños y desarrollo del Programa de restauración de violencia intrafamiliar (PARVIF)”, donde se programa la atención de 4.190 denuncias sexuales que serán recibidas a través de las Comisarías de Familia. A septiembre de 2011 registra una ejecución física del 59.69%, equivalente a 2.501 denuncias.

La baja ejecución la sustenta la entidad en el hecho de que en el 30% de las Comisarías de Familia se identificó la inadecuada aplicación del formulario de noticia criminal.

“Credibilidad y confianza en el control”

Sector de Planeación

El Sector Planeación es responsable por las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital para la construcción de una ciudad equitativa, sostenible y competitiva, además de garantizar el mejor aprovechamiento del territorio en la ciudad en las áreas rurales y en la región.

Para dar cumplimiento a estos compromisos el sector cuenta con treinta y un metas plan, de las cuales tres no presentan ningún grado de avance físico, relacionadas con:

“**Actualizar urbanísticamente 51 barrios**”, desarrollado a través de dos metas del proyecto 662 “Articulación, seguimiento, instrumentación a las políticas y proyectos relacionados con la planeación y gestión”, el cual contó en el 2011 con \$7.378.3 millones con una ejecución a septiembre del 69%. Para la siguiente vigencia presenta un incremento del 5.4%, equivalente a \$399.7 millones.

Una de las causales de la baja ejecución se soporta en la no expedición del Decreto de Regularización¹⁹ que fue emitido en el mes de septiembre, por lo que en lo que resta de la actual administración se deberán agilizar los procesos de actualización urbanística para cumplir con la meta propuesta.

De otro lado, es de resaltar que dada la magnitud de la meta plan de actualizar 51 barrios, no se cumplirá toda vez que la meta de proyecto solo contempló actualizar 17 barrios urbanísticamente.

En cuanto a la meta plan de “**Adoptar el Estatuto Distrital de Planeación**”, a cargo de una meta del proyecto 304 “Implementación del Sistema Distrital de Planeación”, a pesar de contar ya con el documento, no se ha tomado la decisión de cuál es el ente competente (Secretaría de Planeación ó el Concejo) de adoptar y aprobar el Estatuto. Mientras esto ocurre el Distrito Capital será el único perjudicado por no contar con este instrumento.

Otra de las metas plan que no presenta ninguna ejecución física y que se dio por terminada corresponde a “Poner en Operación el Macroproyecto urbano regional del área de influencia del aeropuerto”, hecho que afecta el cumplimiento el objetivo propuesto por el programa de Región Capital.

De otro lado, el sector presenta metas plan con baja ejecución física como: “**Reglamentar 18 áreas mediante instrumentos de planeación del suelo rural**” con un avance del 4.17%, a través del proyecto 662. Sin embargo las metas relacionadas no presentan ejecución, toda vez que dependen de la modificación del Plan de Ordenamiento territorial, el cual se encuentra en espera del concepto del Consejo Territorial de Planeación y posteriormente se deberá someter a la aprobación del Concejo de Bogotá. Una vez se surta este proceso se podrán poner en consideración los proyectos de decreto que reglamentan las áreas rurales. De no agilizarse los

¹⁹ Decreto 416 de 2011

“Credibilidad y confianza en el control”

diferentes procedimientos difícilmente este plan de desarrollo podrá cumplir con la meta propuesta.

Por último, la meta plan de **“Hacer seguimiento y actualizar 26 UPZ de mejoramiento integral”** es también desarrollada por otras metas del proyecto 662, con un avance físico del 23.08% es decir 6 UPZ han sido actualizadas. Las restantes se encuentran a la espera de diferentes conceptos con relación al ordenamiento de las zonas, hecho que ha dilatado los tiempos. Si no se agilizan los mismos para llevarse a cabo en lo que resta del plan, se constituye en otra meta que no se cumplirá.

Sector Salud

Conforme al reporte de la Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión de la Secretaría Distrital de Planeación, a septiembre 30 de 2011, se encontraron con un rango de cumplimiento igual o menor a 60%, las metas plan que se consideran prioritarias si se pretende dar cumplimiento al Plan de Desarrollo.

El Objetivo Estructurante Ciudad de Derechos presenta las siguientes metas plan con bajo cumplimiento:

El Programa Bogotá Sana tiene la meta plan “Cubrir 10.000 empresas formales con procesos de inclusión a personas en situación de discapacidad” con un grado de avance del 60%. Se le destinó en la vigencia 2011 un valor de \$186.393,5 millones y para el 2012 los recursos disminuyeron en un 5,2% quedando un total de \$176.716,0 millones, donde se refleja el no cumplimiento de esta meta en el plan de desarrollo 2008-2012. Las razones que presenta la Administración es: que el tiempo con que cuentan los empresarios a veces es corto para el desarrollo de las acciones según el plan de acción, por lo cual las empresas formales no cumplirán con la inclusión a personas en situación de discapacidad.

El Programa Garantía del Aseguramiento y atención en salud, en la meta plan “Atender gratuitamente el 100% de las personas menores de 5 años, mayores de 65 y en condición de discapacidad severa, que pertenezcan al régimen subsidiado y están clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN” presenta un grado de avance del 24%. Se le destinaron para la vigencia 2011 \$495.530.0 millones y una ejecución a septiembre 30 del 56,7%, para el 2012 los recursos disminuyeron en un 12,7% (\$432.514,6 millones).

Entre las razones que muestra la Administración para su no cumplimiento encontramos: Las EPS-S no presentan la información de prestación de servicios mediante el programa de Gratuidad. La Diferencia de la población potencial entre julio y agosto de 2011 de la población menor de 1 a 5 años, y mayores de 65 años se debe a la depuración realizada a la base de datos de registros duplicados. Todo lo anterior conlleva a que la Administración no le dará cumplimiento a esta importante meta plan en el plan de desarrollo 2008- 2012.

“Credibilidad y confianza en el control”

El Programa Fortalecimiento y provisión de los servicios de salud, presenta las siguientes metas plan con incumplimiento:

“Renovar el 5% de los equipos de tecnología biomédica de las ESE para servicios críticos prioritizados” presenta un avance del 20%. Se le destinó para la vigencia 2011 un valor de \$47.006,8 millones, reportando a septiembre 30 una ejecución del 8,7%. Para el 2012 los recursos se aumentaron en el 24,7% para un total de \$58.598,5 millones. Entre la razón que señala la Administración para su no cumplimiento es que: La Secretaría Distrital de Salud con base en las necesidades identificadas por parte de los Hospitales a través de los proyectos de inversión y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, suscribe Convenios Interadministrativos con las ESEs, en los cuales se incluyen toda la dotación médica hospitalaria. A pesar del aumento en los recursos presupuestados para el 2012, pero fundamentalmente debido al bajo nivel de avance implica que la Administración no dará cumplimiento a esta meta plan.

“Mejorar en 5 minutos los tiempos de respuesta a los requerimientos de atención pre-hospitalaria”, presenta un avance del 44,4%. Se le destinó para la vigencia 2011 una suma por \$55.000 millones y para el 2012 los recursos disminuyeron en el 5,4% para un total de \$52.530 millones. Entre las razones que manifiesta la Administración para su no cumplimiento es que: Dentro de los inconvenientes presentados se encuentran factores externos como la movilidad de la ciudad influenciado por las 200 obras de las vías y el incremento del parque automotor que ha ingresado a Bogotá, ya que el tiempo de respuesta se ha incrementado a expensas del tiempo transcurrido de desplazamiento del vehículo hasta el sitio del incidente.

“Evaluar y actualizar anualmente el modelo de seguridad social y la política de salud del Distrito”, con un avance acumulado a septiembre 30 de 2011 del 56,7%. Se le destinaron para la vigencia 2010 \$9.530,5 millones y para el 2012 los recursos presupuestados se disminuyeron en 16,1%. Entre las razones que presenta la Administración para su no cumplimiento está el que: Sólo se cuenta con el avance de los siguientes informes de seguimiento: Informe de Desplazados, Informe de Infancia y Adolescencia, Informe de Plan de Desarrollo, Informe de Programas a cargo del Sector. Lo anterior conlleva a que la Administración no le dará cumplimiento a esta meta plan.

El Programa Toda la vida integralmente protegidos, en la meta plan “Canalizar y caracterizar 5.190 jóvenes escolarizados y 3.480 jóvenes desescolarizados para la generación de condiciones de trabajo protegido”, presenta un avance del 24,1%. Se le destinó para la vigencia 2011 un valor de \$301.595,0 millones reportando una ejecución a septiembre 30 del 86,1%. Para la vigencia 2012 los recursos se aumentaron en el 2,9%, para un total de \$310.312,9 millones. Entre las razones que señala la Administración para su no cumplimiento está: “En lo corrido del Plan de Desarrollo no se contó con una lista de actividades laborales para que los Sectores vinculen laboralmente a población joven. A la fecha dos inspectores de trabajo del Distrito responden por los permisos de trabajo para adolescentes entre 15 y 18 años, lo que dificulta el seguimiento de los mismos y los procesos de articulación. Todo lo anterior conlleva a que la Administración no le dará cumplimiento a esta importante meta plan.



“Credibilidad y confianza en el control”

El Programa Igualdad de oportunidades y de derechos para la inclusión de la población en condición de discapacidad, aparece en Segplan pero en la ejecución presupuestal no tiene asignado recursos. Contiene la meta plan “Atender gratuitamente el 100% de las personas en condición de discapacidad severa, que pertenezcan al régimen subsidiado y estén clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN”, que presenta un avance del 0%. El cumplimiento según la Administración se debe a que: Pese a que se registra un avance significativo en el cumplimiento de la meta para la creación de espacios que proporcione a las familias cuidadoras de población con discapacidad competencias para el cuidado, se evidencia baja participación en este servicio, lo que ha generado una evaluación de impacto sobre el entorno social y familiar de esta población. Todo lo anterior conlleva a que la Administración no le dará cumplimiento a esta importante meta plan del plan de desarrollo 2008- 2012.

El Programa Tecnologías de la información y comunicación al servicio de la ciudad, con la meta plan “Formular y operar 1 sistema informático que permita gestionar de forma única la historia clínica de los usuarios del sistema distrital de salud”, presenta un avance del 43%. La Administración manifiesta que su no cumplimiento se debe a: El acumulado para el Plan de Desarrollo 2008 al tercer trimestre de 2011 es del: 48%. Es necesario aclarar que para la vigencia del año 2008 no se reportó la ejecución del 5%, situación que debe registrarse para el cierre del cuarto trimestre. Lo anterior conlleva a que la administración no le dará cumplimiento a esta meta del plan de desarrollo.

Sector Ambiente

La meta Plan “Adelantar el proceso de restauración, rehabilitación y recuperación de 800 hectáreas de la Estructura Ecológica Principal y/o suelo rural”, a cargo de la Secretaria de Ambiente y a desarrollar a través del proyecto de inversión “Conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas del Distrito Capital”, presenta una ejecución física del 58.26%. La Entidad señala que el retraso obedece a la demora en el proceso licitatorio, el cual culminó el 4 de octubre del presente año, hecho independiente de la disminución que se surtió a la magnitud al reducirla a 59 hectáreas.

Se solicita un incremento del 22.8% en el presupuesto para el 2012 (\$686 millones), con relación al aforado en el 2011 que fue \$3.014.2 millones. En este orden quedaría por definir nuevamente la magnitud.

La meta “Ejecutar los planes de manejo ambiental de 9 humedales”, presentó a la Secretaria de Planeación una modificación a la nominación de la meta, para lo cual se expidió concepto desfavorable, originando una suspensión de la meta. Para la vigencia 2011 se aprobó un presupuesto de \$ 6.447,1 millones a ejecutar a través del proyecto de inversión “Manejo de ecosistemas y áreas protegidas del Distrito Capital”. Para la vigencia 2012 se referencia un incremento del 1.6% es decir \$102.9 millones. Es inquietante dado que la ejecución física queda suspendida y se esperaría que lo programado físicamente se adelanta durante la vigencia 2012.



“Credibilidad y confianza en el control”

Lo anterior, basados en el escaso adelanto señalado por la Entidad al citar que *“respecto a la revisión de los Planes de Manejo Ambiental de los humedales del D.C., en el tercer trimestre del año 2011 se realizaron reuniones con la EAAB para discutir los avances en la revisión de los Planes de Manejo Ambiental de los humedales Jaboque y Torca-Guaymaral por parte de las dos entidades. Actualmente los planes de acción de los Planes de Manejo Ambiental de Jaboque, Torca y Guaymaral se encuentran en ajustes por parte de la EAAB”*.

Sector Cultura, Recreación y Deporte

El sector está encargado de garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos a la cultura, a la recreación y al deporte de los habitantes del Distrito Capital, así como fortalecer los campos cultural, artístico, patrimonial y deportivo.

Para dar cumplimiento a estos compromisos en el actual plan se le asignaron 31 metas plan de las cuales 3 presentan rezago:

La primera, correspondiente a la “Construcción de 17 equipamientos de cultura, deporte y recreación”, con un avance físico del 42.5%, es desarrollada por la Secretaría Distrital de Cultura, Deporte y Recreación con el proyecto 472 “Construcción de escenarios y territorios culturales adecuados y próximos para la diversidad y la convivencia” con un presupuesto vigente en el 2011 de \$355.3 millones y una ejecución del 29%. Presenta retrasos debido a la demora en la expedición del Decreto que modifica el Plan Maestro de Equipamientos Culturales, que se dio en septiembre del 2011 y que posibilita la construcción del nodo de Usme.

Por su parte el Instituto Distrital de Recreación y Deporte con el proyecto 554 “Construcción, adecuación y mejoramiento de parques y escenarios” el cual tiene una disponibilidad de recursos a 2011 de \$34.426.4 millones de pesos, con una ejecución a septiembre de 56%, soporta la baja ejecución en la solicitud efectuada por la Secretaría Distrital de Planeación para que no se comprometan los recursos de plusvalía hasta tanto no sean recaudados. Una vez se surta este proceso y con los recursos asignados en la vigencia 2012, el IDRDR podrá culminar los diseños en los parques metropolitanos, zonales y escenarios y elaborar un estudio para determinar la oferta y demanda de equipamientos, el cual se constituye en soporte para la nueva administración en esta materia. Ambos proyectos tienen disminución presupuestal para la siguiente vigencia.

La segunda meta plan es “Reforzar estructuralmente, adecuar o diversificar 24 equipamientos deportivos y culturales” con un avance físico del 44.17%. En su desarrollo intervienen el IDRDR, con la mayor responsabilidad, sin embargo su ejecución ha sido baja, al igual que la meta plan anterior, debido a que una vez se recauden los recursos de plusvalía se podrán comprometer a efectuar las metas de reforzar los coliseos y/o mejorar los parques vecinales faltantes, propuestas en el proyecto “Construcción, adecuación y mejoramiento de parques y escenarios”.

Handwritten signature or mark.

“Credibilidad y confianza en el control”

También participa en la ejecución el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, mediante el proyecto 519 “Fortalecimiento de la infraestructura física de los escenarios culturales”, el cual contó en el 2011 con una asignación de \$863,7 millones con una ejecución del 63%. Los retrasos se soportan en la obtención de la licencia de construcción del Planetario, proponiendo para el 2012 una adición del 87.7% es decir aumentar el presupuesto en \$995.0 millones, con el fin de efectuar la construcción en el Planetario Distrital y el reforzamiento estructural del Auditorio Otto de Greiff.

Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo

Este Sector tiene la responsabilidad de crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que a su vez permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región²⁰.

Al realizar un seguimiento al avance físico de las metas plan²¹ se observa que:

Para dar cumplimiento a los compromisos asumidos se formuló la meta plan de **“Apoyar 100 nuevas mipymesc exportadoras”** a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico-SDDE, quien reportó un avance del 35,7%. Se ejecuta a través del proyecto de inversión 521 “Ampliación, promoción y mejoramiento de la oferta exportable”, el cual presenta una disponibilidad presupuestal en la presente vigencia de \$1.631 millones. De acuerdo al proyecto de presupuesto de 2012 se estimaron unos recursos por \$800 millones, reportando una reducción del 51%.

Lo anterior significa que el objetivo principal de consolidar la estrategia de apoyo a 100 mipymes, promoviendo la creación de nuevas oportunidades competitivas para favorecer la internacionalización en la ciudad,²² no podrá cumplirse de acuerdo a lo programado por parte de esta administración.

La meta de **“Implementar 1 servicio de información de la oferta y demanda productiva de la ciudad para 5 sectores estratégicos”**, reporta por parte de la SDDE un avance del 45%, ejecutado a través del proyecto de inversión 524 “Bogotá centro de negocios”, con una asignación de \$360 millones en el 2011. En el proyecto de presupuesto de 2012 no le fueron estimados recursos, lo que significa que, el reporte de avance que hace la entidad de que *“ya se encuentran definidos los términos de referencia y el anexo técnico y que está pendiente la publicación de los pliegos para el concurso de meritos, una vez cuenten con la aprobación de la*

²⁰ Acuerdo 257 de 2006.

²¹ Reporte Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión de la Secretaría Distrital de Planeación, a septiembre 30 de 2011.

²² Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión Distrital EBI-D Proyecto 521.



“Credibilidad y confianza en el control”

*oficina asesora jurídica*²³, no se llevará a cabo, por lo que no se garantiza el objetivo de contribuir a una mayor competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la simplificación administrativa, la implementación de un servicio de información y divulgación para la oferta productiva de la ciudad y la integración de una perspectiva de desarrollo económico.

La baja ejecución de las anteriores metas plan, tiene un efecto en el programa Bogotá Competitiva e Internacional, en particular en el compromiso de generar acciones que mejoren el clima de negocios en la ciudad en el marco de la cooperación internacional y la generación de alianzas estratégicas.

Por último, la meta **“Ofrecer oportunidades de vinculación al primer empleo a 4.000 personas recién egresadas de educación técnica, tecnológica y universitaria”** fue reformulada en su magnitud, es decir que el compromiso es vincular a 24.811 personas. A 30 de septiembre reporta un avance del 65,5%. No obstante esa ejecución, llama la atención que el proyecto 529 “Promoción de oportunidades de vinculación al primer empleo”, a través del cual se da cumplimiento al compromiso, presente una disminución tan significativa de recursos del 56,1%, es decir que para el 2011 reporta una asignación de \$2.300 millones y en el proyecto de presupuesto para el 2012 se reduce a \$1.000 millones. Lo anterior, puede generar dificultades para continuar en la puesta en marcha de mecanismos de promoción y vinculación al mercado laboral de los jóvenes que concluyeron su educación técnica, tecnológica y universitaria.

Sector Gestión Pública

La meta plan que tiene este sector corresponde a Poner en operación 2 nuevos SuperCADE, desarrollada a través del proyecto de inversión 1122 “Más y mejores servicios a la Ciudadanía”. A la fecha se cuenta con el sitio donde operará el SuperCADE del Norte, se efectuaron los estudios de movilidad, ambiente y plan de implantación, al igual que se tienen los diseños arquitectónicos, estructurales y estudios de ingeniería con un presupuesto de \$10.478.8 millones y una ejecución del 19.6%.

Para la vigencia 2012 se tiene programado ejecutar las obras físicas y puesta en funcionamiento, para lo cual la Secretaría General solicita un incremento de \$2.913.1 millones que equivalen a un 27.8%. Es de resaltar que con este proyecto se desarrollan otras metas plan relacionadas con la operación del SuperCADE virtual, disminuir en 5 días el tiempo de trámite, fortalecer y mantener una Red de servicio al ciudadano, las cuales presentan un comportamiento adecuado.

Al efectuar una evaluación al grado de cumplimiento del Plan de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para vivir mejor” en términos de avance físico de las metas plan, la Contraloría de Bogotá observa con preocupación que a 31 de septiembre de 2011, no ha

²³ Plan de Acción 2008 - 2012 Componente de gestión e inversión por estructura del Plan de Desarrollo con corte a 30/09/2011. SEGPLAN.

“Credibilidad y confianza en el control”

mejorado significativamente con respecto a la situación evidenciada a 31 de marzo del mismo año²⁴.

En consecuencia, el hecho de dejar un espacio fiscal a la nueva Administración con un presupuesto inferior en \$600.000 millones al del año anterior²⁵ sería sano si las metas del plan de desarrollo mostraran un alto cumplimiento, contrario a lo evidenciado.

Para este Ente de control en el anteproyecto de presupuesto la mayoría de los sectores presenta disminución de recursos, lo cual es incoherente con baja ejecución de las metas programadas del plan de desarrollo actual, las cuales demandarán mayores esfuerzos de la Administración entrante y recursos que necesariamente deben afectar el presupuesto de 2012.

La ciudadanía percibe que en su conjunto el Plan de Desarrollo ha quedado inconcluso y que los recursos no han sido efectivamente utilizados, al observar que proyectos como la primera línea del Metro, la III Fase de Transmilenio, el mantenimiento de la malla vial, la infraestructura en salud, educación, vivienda y seguridad no han sido una realidad, frente a las expectativas de los ciudadanos, con la consecuentes limitaciones y afectación en la cotidianidad.

Un ejemplo de ello es el Sector Educación, en donde se ha avanzado notoriamente en estrategias que buscan garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo distrital como: la gratuidad, alimentación, subsidios condicionados y transporte escolar. No obstante, continúan los retos en los temas de *deserción*, en donde la tasa en el 2009 reportó el 3.7% superior al sector privado que fue del 1,4%. En la *calidad* de la educación, los resultados en las diferentes pruebas Saber de los últimos años muestran que las Instituciones de educación privada siguen superando las públicas.

Es necesario que la Administración actual presente un balance sobre el avance de las metas del plan de desarrollo Bogotá positiva 2008-2012, que sirva de sustento para la asignación de recursos del presupuesto 2012, para que la Secretaría Distrital de Planeación explique a la Comisión del Plan y a la Ciudadanía, el estado en que dejan la ciudad, señalando nuevas líneas base procurando subsanar efectivamente las necesidades estructurales de la población.

Empresas Industriales y Comerciales del Distrito - EICD

A pesar que los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales no hacen parte del Presupuesto Anual, la Contraloría de Bogotá consideró necesario realizar los siguientes comentarios, debido a la importancia que representa para el Distrito las EICD, ya que operan en sectores que la administración ha considerado como neurálgicos para la gestión pública.

²⁴ Pronunciamento comunicado a la Dra. Clara López Obregón el 15 de julio de 2011.

²⁵ www.bogotapositiva.gov.co. La Alcaldesa radicará hoy el proyecto de Presupuesto 2012 ante el Concejo de Bogotá. Noviembre 1 de 2011.

“Credibilidad y confianza en el control”

Para 2012, el cómputo de las diferentes asignaciones de ingresos, gastos e inversiones de las EICD²⁶, debe mirarse a la luz de dos (2) escenarios, el primero de ellos, la consistencia en los valores asignados, con los resultados económicos obtenidos por cada una de las empresas, tanto en los años anteriores como en el periodo de programación presupuestal. Segundo, los recursos realmente requeridos de acuerdo con sus necesidades reales. Ello con el fin de evitar el simple enfoque incrementalista que generalmente se presenta.

En este orden de ideas, la CB observa que empresas como Aguas de Bogotá, Canal Capital, Empresa de Renovación Urbana y Lotería de Bogotá vienen arrojando negativos resultados en el desempeño financiero de los últimos años, lo que podría afectar su continuidad como EICD. Sin embargo, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal - CONFIS haciendo caso omiso a dichos resultados, continúa asignando significativos recursos que menoscaban el patrimonio del Distrito, sin evaluar primero, el compromiso, responsabilidad y efectividad en el manejo de estos recursos. En este sentido, la Secretaría de Hacienda ha venido insistiendo a las EICD: *“...deberán hacer esfuerzos posibles para seguir generando utilidades que le garanticen al Distrito, como mínimo, las partidas en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, de manera que no deriven cargas sobre el presupuesto público.*

Por lo demás, el ordenamiento jurídico para este tipo de empresas, define a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, desde su concepción y denominación, como entidades diseñadas para el cumplimiento de actividades económicas en un plano de igualdad con los demás agentes económicos, lo cual les impone la obligación de ser económicamente viables.

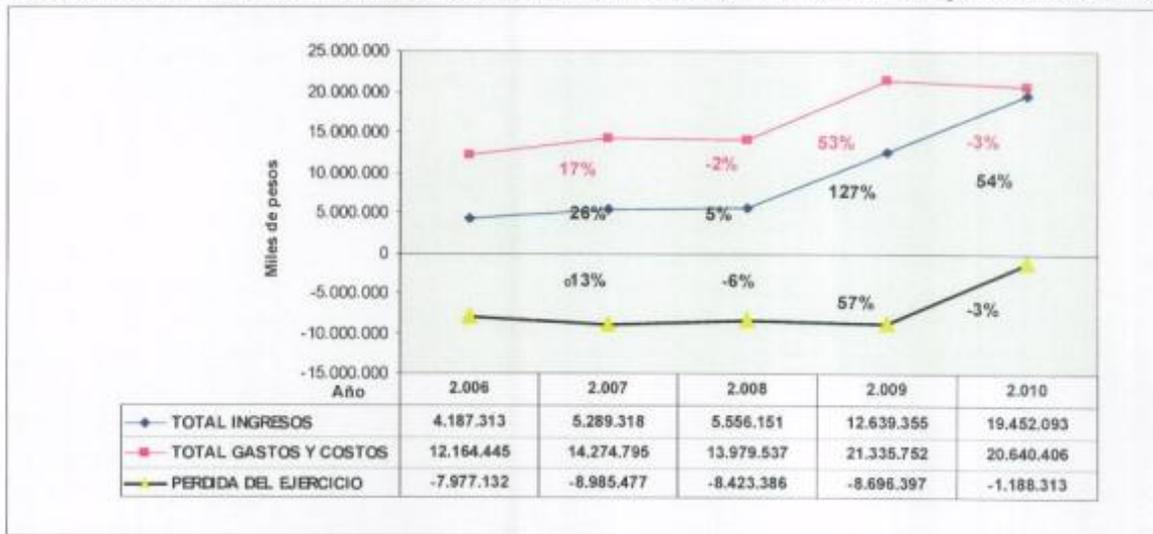
En el caso de Canal Capital, el reporte de los estados contables a diciembre 31 de 2010 revela, que las estrategias de comercialización en la prestación del servicio de televisión, no han tenido un efecto positivo en su actividad económica y social, ello evidenciado, en las pérdidas recurrentes que ha venido arrojando el Canal desde el mismo momento en el que entró en operación. En 2010, se mantuvo la misma tendencia negativa con pérdidas que alcanzaron los \$1.188 millones, lo que incrementó el total de pérdidas que hoy en día ascienden a los \$55.694 millones. Al respecto, llama la atención, que mientras el Canal ha venido incrementando sustancialmente sus ingresos operacionales, pasando de \$4.187 millones en 2006 a \$19.452 millones en 2010, proporcional a ello, han crecido sus gastos y costos superando los ingresos, situación que ha generado las pérdidas en comento. No esta por demás mencionar, que en el aumento de sus ingresos, no tiene efecto relevante los ingresos propios, obtenidos en desarrollo de su objeto económico y social, por el contrario éstos se reducen para el 2012.

²⁶ Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Transmilenio, Metrovivienda, Lotería de Bogotá, Aguas de Bogotá, Empresa de Renovación Urbana y Canal Capital.

“Credibilidad y confianza en el control”

Gráfica 3
CANAL CAPITAL

Comportamiento Ingresos operacionales, Gastos, Costos y Resultado del Ejercicio 2006 - 2010



Fuente: Contaduría General de la Nación. Sistema Chip

Situación similar, se presenta con Aguas de Bogotá que revertió sus negativos resultados gracias a la inyección de recursos, producto del convenio interadministrativo para la Administración, operación y mantenimiento del relleno sanitario Doña Juana. No obstante, se mantienen las falencias en el cumplimiento de su actividad económica. En lo que tiene que ver con la Empresa de Renovación Urbana, culminó el período 2010 con pérdidas que alcanzaron los \$3.623 millones, que se suman a las que en forma recurrente arrastra desde el 2005.

En cuanto a la Lotería de Bogotá, llama la atención los resultados negativos obtenidos por venta de billetes en el 2010, a pesar de la implementación de un nuevo Plan de Premios. Con todo, el problema de fondo es el estancamiento en la comercialización de este producto desde hace varias vigencias, que viene generando pérdidas recurrentes para el Distrito, como lo reflejan los Estados Contables de los períodos 2008 y 2009.

Ahora bien, en lo que se refiere a Metrovivienda, también ha sido un tema recurrente las pérdidas en el ejercicio. Sin embargo, por la función que cumple “Atender las necesidades habitacionales de sectores de escasos recursos” sería aconsejable un replanteamiento en su definición como EICD, en razón, a que no se le puede pedir que sus actividades las desarrolle con criterios de rentabilidad, tal como lo exige el ordenamiento jurídico para este tipo de empresas. Sobre este tema, merece reseñarse, el notorio retraso en las metas propuestas a un año de culminar el Plan de Gobierno, de las 30.367 viviendas apenas se han entregado 14.137, es decir, el 46,6% de lo propuesto, y en el tema de habilitación, tan solo se han gestionado 36,64 hectáreas, de las 105,75 hectáreas a cargo de Metrovivienda, lo que en términos relativos representa un cumplimiento de tan solo el 34,7%.



“Credibilidad y confianza en el control”

Es necesario entonces, que la Administración Distrital entre a replantear el proceso de reasignación de cada partida, en función de las metas alcanzadas y el impacto social logrado en cada una de sus decisiones, y no en la simple distribución de los ingresos, con miras a estimular el uso más eficiente y efectivo en el manejo de los recursos públicos, y por consiguiente, en la calidad de sus inversiones. Es allí, donde cobra importancia herramientas como el Presupuesto Orientado a Resultados – POR, el cual debe hacer parte integral del proceso de planeación y programación presupuestal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 4 del Decreto 195 de 2007. Considera este Organismo de Control, que decisiones de este tipo enriquecerían la discusión del presupuesto y coadyuvarían en mayores coberturas de servicios públicos, mejoramiento en las políticas de habilitación del suelo, soluciones habitacionales de interés social más dignas y un mejor servicio de salud, lo que redundará en mejores condiciones de vida de los Bogotanos.

Otro aspecto del presupuesto que merece reseñarse, y que esta directamente ligado con los planteamientos anteriormente expuestos, es la divergencia entre los recursos recaudados y las erogaciones reales. Pues bien, a septiembre de 2011, es notable la ineficiencia en la ejecución presupuestal, reflejada en el bajo nivel de autorizaciones de giro, y por ende, la acumulación de cuentas por pagar. Un seguimiento a la ejecución actual, permitió evidenciar que a septiembre las EICD apenas han girado el 34% de los 4,1 billones disponibles, con el agravante, que en la inversión directa a través de la cual se materializa el Plan de Desarrollo, tan solo se ha girado el 16,5%, lo que pone de presente, un rezago en la ejecución física de los proyectos. Este hecho, conduciría a tener que comprometer el presupuesto en el último trimestre del presente año, con las consecuencias negativas de contratar a última hora y extender para la siguiente vigencia, gran parte de los proyectos de inversión previstos, lo que afectaría adversamente el cumplimiento de las metas del Plan, y a tan corto tiempo de su culminación.

En el anterior comportamiento, ha incidido las recurrentes fallas de gestión de la EAAB, Entidad que viene haciendo un ineficiente uso de los considerables flujos de caja que posee. Al respecto, la CB observó que la Empresa ha hecho caso omiso a las recomendaciones de la Secretaría de Hacienda y el CONFIS, tendientes a que se optimice la ejecución de los recursos dentro de la respectiva anualidad, para lo cual señaló: “...recomienda aumentar el nivel de ejecución de la inversión en infraestructura, incrementar los pagos de las cuentas por pagar y hacer un uso más eficiente de la caja”²⁷.

Por otra parte, acorde con la normatividad y los plazos establecidos en la Ley, para la vigencia 2012, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, aprobó mediante resolución No. 014 de 2011 el presupuesto de ingresos, gastos e inversión de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital, por un valor que asciende a los \$3.5 billones, suma inferior en un 10% respecto al presupuesto aprobado inicialmente en el 2011, y del 13,8% frente a la apropiación vigente a septiembre del actual período, lo que significa \$561.265 millones menos (Cuadro 1). Este comportamiento se presenta en la mayoría de las empresas, a excepción de la Lotería de Bogotá y Metrovivienda que incrementaron sus asignaciones en un 0,9% y 16,7% respectivamente en términos reales.



“Credibilidad y confianza en el control”

Dicha disminución, si se tuviera en cuenta la inflación prevista para el año 2011 (3%)²⁸, mostraría que el presupuesto de las EICD realmente registra una considerable reducción del 16,8%, que inclusive podría aumentar si el IPC supera el 3%.

Cuadro 11
Empresas Industriales y Comerciales del Distrito
Comparativo presupuestal 2011 – 2012

Millones de pesos

Entidad	Presupuesto			Variación (3) - (1)		Variación (3) - (2)		% de Participación	
	Aprobado 2011 (1)	Sept. 2011 (2)	Aprobado 2012 (3)	Absoluta	%	Absoluta	%	2011	2012
Empresa de Acueducto y Alcantarillado	2.054.898	2.140.242	1.929.629	-125.269	-6,1	-210.613	-9,8	52,6	54,9
Lotería de Bogotá	60.358	59.108	59.645	-713	-1,2	537	0,9	1,5	1,7
Canal Capital	30.673	33.789	20.700	-9.973	-32,5	-13.089	-38,7	0,8	0,6
Metrovivienda	59.758	72.822	85.002	25.244	42,2	12.180	16,7	1,5	2,4
Transmilenio S.A.	1.666.091	1.732.790	1.393.045	-273.046	-16,4	-339.745	-19,6	42,6	39,6
Empresa de Renovación Urbana	23.345	25.180	19.785	-3.560	-15,2	-5.395	-21,4	0,6	0,6
Aguas de Bogotá S.A. ESP.	12.267	14.518	9.378	-2.889	-23,6	-5.140	-35,4	0,3	0,3
Total EICD	3.907.390	4.078.448	3.517.184	-390.206	-10,0	-561.265	-13,8	100,0	100,0

Fuente. Informe de Ejecución Presupuestal EICE - SIVICOF - Resolución No. 014 de 2011 del CONFIS.

La variación negativa se sustenta básicamente, en el menor volumen de recursos programados por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado - EAAB, empresas que concentran el 94,5% de las apropiaciones del 2012. En esta ocasión, se planea recibir menos ingresos por transferencias y recursos de capital para el caso de TRANSMILENIO, lo cual resulta razonable, teniendo en cuenta los desacertados logros obtenidos en la presente vigencia, tanto en la parte de ingresos como en los recursos aplicados, principalmente en inversión, comportamiento atribuible al notorio rezago en la construcción de la III fase del sistema TRANSMILENIO y la conexión del sistema troncal NQS con Soacha, que tenía previsto iniciar operaciones desde el mes de diciembre de 2010²⁹. Ello supone, mayores costos y por ende, mayor demanda de recursos para la materialización de las obras, sin contar con las consecuencias jurídicas, derivadas del incumplimiento en las condiciones contractuales de los contratos suscritos.

En lo referente a la EAAB, la reducción se explica en buena medida, en el menor valor proyectado en disponibilidad inicial, concepto que registra una disminución del 34,3%. Al respecto cabe la observación, de que la justificación esgrimida por la Empresa aunque luce a primera vista ambiciosa, teniendo en cuenta que se pretenden giros que alcanzan el 82,7%, lo cierto es, que el comportamiento histórico de los recursos aplicados en inversión muestran lo contrario. Entre 2005 - 2010 lo girado apenas representó el 33%, 44,3%, 44,1%, 35,6%, 50,2% y 38,2% respectivamente, de la apropiación disponible en cada vigencia. A septiembre de 2011, apenas se ha girado el 28,8%, lo que indica que esta meta no está lo suficientemente justificada en el proyecto de presupuesto.

²⁸ Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según supuestos del 12 de mayo de 2011.

²⁹ Fuente: Proyecto de presupuesto de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.



“Credibilidad y confianza en el control”

En Canal Capital, la variación negativa del 38,7% frente al presupuesto disponible a septiembre de 2011, obedece a la reducción de los recursos provenientes de la Comisión Nacional de Televisión, contribuyendo además, el descenso del 32,3% en sus ingresos por comercialización directa, lo que reafirma el fracaso en las estrategias adoptadas, máxime cuando a septiembre de 2011, tan solo ha recaudado el 27,6% de lo presupuestado por este concepto.

En cuanto a la Lotería de Bogotá, estimó para el 2012 un porcentaje en ventas de billetes de lotería del 5,5% del valor total de la emisión (\$18.000.000.000), lo que equivale a \$1.000 millones por sorteo. Revela lo anterior, que los ingresos por este concepto crecen un 5,4% con respecto a lo presupuestado inicialmente en 2011. Sin embargo, en relación con el recaudo proyectado al finalizar el presente año, no registra incrementó alguno. La observación pertinente, es que el índice en ventas de billetes para el 2012, es inferior en 1,1 puntos al punto de equilibrio (6,7%) calculado por la Lotería para el nuevo Plan de Premios, de donde se deduce, que las ventas no alcanzarían a cubrir los costos. Lo anterior, más el hecho que para el 2012 no se proyecta un crecimiento en ventas, evidencia el estancamiento de los ingresos generados por venta de billetes de lotería, lo que obviamente, erosiona la base de las transferencias para el Sector Salud.

Del total aprobado, el 54,9% se orientó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, 39,6% se dirigió a Transmilenio, 2,4% a Metrovivienda, 1,7% a la Lotería de Bogotá, y el 1,5% restante, a Canal Capital, Empresa de Renovación Urbana y Aguas de Bogotá.

En cuanto a la estructura presupuestal, a pesar de las diferentes variaciones que normalmente se presentan año a año, se mantuvo el mismo esquema de financiamiento, al igual que la redistribución del gasto. Los ingresos corrientes, aumentaron su participación en 5,6 puntos frente al 2011. En contraste, la disponibilidad inicial, las transferencias y los recursos de capital perdieron importancia. Como hecho significativo, la disminución de los Recursos de Capital en 4,4 puntos porcentuales. Por su parte, la composición de los gastos mantuvo su estructura, registrándose un ascenso en la participación de los gastos de funcionamiento, operación y el servicio de la deuda, en detrimento de la inversión. El peso de la inversión baja en 5,5 puntos en relación con lo apropiado en 2011.

ef

“Credibilidad y confianza en el control”

Cuadro 12
Estructura Presupuestal por Fuentes y Usos EICD 2011 – 2012
Millones de pesos

Concepto	Presupuesto		% de Variación	% de Participación	
	2011	2012		2011	2012
INGRESOS					
Disponibilidad Inicial	885.838	880.441	-0,6	22,7	25,0
Ingresos Corrientes	1.368.793	1.426.503	4,2	35,0	40,6
Transferencias	1.062.424	833.307	-21,6	27,2	23,7
Recursos de Capital	590.335	376.933	-36,1	15,1	10,7
Total Ingresos + Disponibilidad Inicial	3.907.390	3.517.184	-10,0	100,0	100,0
GASTOS					
Funcionamiento	724.130	722.494	-0,2	18,5	20,5
Gastos de Operación	311.420	324.839	4,3	8,0	9,2
Servicio de la Deuda	91.038	177.003	94,4	2,3	5,0
Inversión	2.756.676	2.291.036	-16,9	70,6	65,1
Disponibilidad Final	24.126	1.812	-92,5	0,6	0,1
Total Gastos + Disponibilidad Final	3.907.390	3.517.184	-10,0	100,0	100,0

Fuente: SIVICOF – Contraloría de Bogotá, D.C. Estadísticas Fiscales. Proyectos de Presupuesto

En el caso de la disponibilidad inicial, se mantiene la práctica de dejar considerables sumas, que posteriormente son ajustadas al momento de realizarse el proceso de cierre. Ello sugiere, notables deficiencias de articulación entre las diferentes áreas que generan los hechos económicos, que afectan la contabilidad presupuestal y financiera, y al mismo tiempo, una total incertidumbre en las proyecciones de tesorería y en las cuentas por pagar que son apalancadas por esta vía.

Un comentario especial merece el estancamiento presentado en los ingresos por Venta de Servicios en la EAAB, recursos derivados del pago del servicio de Acueducto y Alcantarillado, principal fuente de financiamiento con la que cuenta la Entidad, comportamiento que va en contravía del fortalecimiento de los ingresos corrientes, que viene sustentando la Empresa en su justificación económica. Un seguimiento efectuado a la facturación permitió evidenciar, que entre 2009 – 2010 no se registró incremento alguno por este concepto. Entre 2010 y 2011 se presentó una variación ascendente del 2,8% y para el 2012 se prevé un aumento en las expectativas de facturación de apenas el 1,4%, es decir, que no hay incremento en términos reales.

Sobre el particular, la CB llama la atención de la EAAB para que explique, en donde se reflejan los efectos positivos de las diferentes variables que sustenta la Empresa en los proyectos de



“Credibilidad y confianza en el control”

presupuesto en las tres últimas vigencias, en aspectos como: Los tres (3) incrementos de la tarifa por ajuste o actualización del IPC (enero, agosto de 2010, abril del 2011 y el proyectado para el mes de julio de 2012). El efecto del marco regulatorio a aplicarse en el mes de octubre de 2011 y el estimado para julio de 2012. Así mismo, el efecto año a año en el aumento del 3% promedio en número de usuarios atendidos, que pasó de 1.774.401 (2010) a 1.829.311 (2011) en Acueducto, y de 1.734.637 a 1.773.304 en Alcantarillado, el aumentó en los consumos, la disminución en pérdidas de agua no contabilizada – IANC, los efectos en la gestión en recuperación de cartera y cobro coactivo y la legalización de predios.

En esta situación, inquieta los resultados que vienen arrojando los contratos especiales de gestión – gestores. Ello debido, a que la gran mayoría de las actividades comerciales y operativas de la empresa son adelantadas como resultado del proceso de subcontratación, y por lo tanto, tienen una incidencia directa en la gestión de la EAAB.

De otra parte, llama la atención, la política de reinversión de utilidades que mantiene la Empresa, que sin ningún fundamento legal o justificación económica válida, impide que el Distrito Capital como propietario en su totalidad de la EAAB, perciba participación alguna por cuenta de la operación de su acueducto, lo que va en contravía del artículo 75 del decreto 714 de 1996, artículo 35 del Decreto 195 de 2007³⁰, y del criterio de “Eficiencia económica”, consagrado en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994³¹ que textualmente señalan: “...las formulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia...”. (El subrayado es nuestro). En el 2008 la Empresa obtuvo utilidades netas por \$234.674 millones, que en 2009 ascendieron a \$245.177 millones. Para 2010, éstas alcanzaron los \$206.551 millones, suma que refleja una disminución del 15,6% respecto al período anterior.

Otro comentario tiene que ver la inflexibilidad del presupuesto que genera el uso de las vigencias futuras, lo que obliga a optimizar la asignación de recursos para el gasto. Su utilización busca disminuir los rezagos presupuestales y cuentas por pagar y asegurar la continuidad de proyectos estratégicos o de gastos recurrentes. Un seguimiento de la CB, que buscaba medir el impacto y efectividad en el uso de este instrumento revela, que las autorizaciones aprobadas por el CONFIS bajo esta figura (Ordinarias y Excepcionales) para ser ejecutados por la EICD en los períodos 2011 y 2012, alcanzan los \$1,2 billones y \$615.020 millones respectivamente. El problema tiene que ver, con el rezago en la ejecución física que aún se evidencia y el aumentó en las Cuentas por Pagar, a pesar que se esperaba una solución con el uso de este instrumento.

³⁰ “Las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales Societarias del Distrito y de las Sociedades de Economía Mixta del orden distrital son de propiedad del Distrito...”

³¹ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

“Credibilidad y confianza en el control”

Finalmente, en el tema de excedentes de liquidez, la Contraloría de Bogotá considera, que se deben definir reglas más flexibles que permitan al Distrito reinvertir sus excedentes de liquidez y de tesorería. Revisar las cargas impositivas que no solo afectan las utilidades, sino que a la larga, se trasladan a las tarifas que pagan los usuarios, y en lo relativo a los criterios de eficiencia de que trata la Ley 142 de 1994, buscar que éstos sean más rígidos de manera que se excluyan de las tarifas, los costos resultantes de una gestión ineficiente y aquellos que nada tienen que ver con el servicio, como aquellos que se pactan en la Convención Colectiva de Trabajo.

Cordialmente,



CLARA ALEXANDRA MENDEZ CUBILLOS
Contralora Auxiliar de Bogotá D.C.

Anexos.

Preparó y Elaboró: Nancy Alvis G., Neyfy E. Castro V., Jairo H. Latorre L., Fabio Borbón C., Rubén González G., William Herrera C., y Grupo Subdirección de Evaluación Sectorial, Planes de Desarrollo y Política Pública.
Revisó: Dr. Alvaro García Ovalle – Subdirector de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales.
Aprobó: Dr. Mauricio Bogotá Muñoz – Director de Economía y Finanzas Distritales.