

INFORME DE AUDITORÍA
MODALIDAD DESEMPEÑO

CÓDIGO: 11

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO
-SDDE-

Período Auditado 2012 - 2014

DIRECCIÓN SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO INDUSTRIA Y TURISMO

Bogotá, D.C., JUNIO 2015

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralora Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Gabriel Hernán Méndez Camacho

Asesor:

Sandra González López

Gerente:

Gregorio Rodríguez Ordoñez

Equipo de Auditoría:

Milton Contreras Rodríguez
Oscar Sánchez Gaitán
Lidia Rubiano Ruiz

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	8
3. RESULTADOS DE AUDITORÍA.....	10
3.1 Hallazgo administrativo	10
3.2 Hallazgo administrativo	11
3.3 Hallazgo administrativo	15
3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.....	16
3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.....	20
4. ANEXO	63
4.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	63

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C

Doctor
CARLOS FIDEL SIMANCAS NARVÁEZ
Secretario Distrital de Desarrollo Económico
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría de Desempeño denominada: “Evaluación de los proyectos 736 “Disponibilidad de acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento” a la muestra de contratación seleccionada de los convenios 207, 208 y 209; y el proyecto 709 “*Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital*”, de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, durante el periodo 2012-2014, con el fin de evaluar los principios de economía, eficiencia, eficacia y los resultados de la gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de visita fiscal ó auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran

debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la Auditoria de Desempeño denominada: “Evaluación de los proyectos 736 *“Disponibilidad de acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento”* a la muestra de contratación seleccionada de los convenios 207, 208 y 209; y el proyecto 709 *“Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital”* de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, durante el periodo 2012-2014, luego de efectuada la valoración del proyecto 709, se encontró que éste presenta deficiencias en el proceso de formulación tales como: falta de análisis de datos y antecedentes del proyecto, elaboración de un diagnóstico más preciso que permita la definición y formulación objetiva de las metas orientadas a atacar las causas delimitadas en el documento de formulación del mismo. En el mencionado documento se puede evidenciar que la identificación de las causas que originan el problema no es adecuada, dado que no guardan coherencia entre el problema planteado y las causas que lo originan, por ejemplo se mencionan la variabilidad climática y los tratados de libre comercio, temas que no son de la competencia del distrito, situación que distorsiona la formulación de objetivos y metas que buscan contrarrestar las fuentes del problema.

Evaluada las 4 metas programadas del proyecto 709, se evidenció que estas alcanzan una ejecución física en promedio del 78%, sin embargo, la ejecución presupuestal es del 68.05%, es decir, de los \$8.642 millones asignados al proyecto, se han ejecutado solamente \$5.881 millones. Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido del Plan de Desarrollo, (tres vigencias y media), se encuentra que la gestión presupuestal ha sido deficiente. Al confrontar la información suministrada por la Secretaría, como es la ejecución presupuestal, no corresponde con la información que aparece en la ficha EBI-D, ni con la información suministrada a través del SEGPLAN, tampoco se evidencia que en esta información se realicen los ajustes presupuestales que corresponden para cada vigencia.

Desde el punto de vista de la ejecución presupuestal, se presentan deficiencias en la planeación y gestión de los recursos por demora en trámites contractuales o ejecución de erogaciones en el último trimestre de la vigencia, lo que implica que se postergue la solución que buscaba implementar el proyecto, la cual consiste en

potenciar la economía campesina en los territorios rurales de Bogotá en términos de reconversión hacia sistemas productivos sostenibles.

Evaluated the agreement of science and technology 615 of 2013, it was observed that in the proposal presented by the National University, it is described in the budget a rubric that corresponds to “Costos Administrativos”, as follows: in the Technical Component, administrative costs amount to \$47.235 Millions; in the component of Construction of the Competitive Panorama and networks of units, administrative costs have a value of \$ 140.5 Millions, for a total of \$187.7 Millions. On July 28, 2014, the agreement was added to the sum of \$788.2 Millions, where the SDDE, contributed the sum of \$500, Millions, where it was found that in the added budget new administrative costs are charged, for a value of \$54.1 Millions, without being described in detail to which it corresponds and on what basis these values are determined.

The SDDE, celebrated the association agreement 363-2014 with the Corporation Building Habitat, once evaluated the same, it was evidenced that the final financial report is not signed by the Auditor of the Corporation, additionally, the totality of receipts of exit with which the accounts of collection to third parties were cancelled, lack of consecutive number, which evidences control failures in the documents that support the payments.

The Secretary executed resources for a value of \$1.050 million, which did not guarantee the fulfillment of the essential end of the state, referring to the improvement of the quality of life of the Bogotanos, stated in the previous study of the agreements 207, 208 and 209 of 2014, based on the elaboration of the project goal, related to linking 10,090 peasant producers.

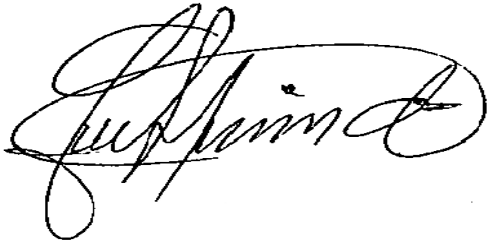
From the above, it denotes a presumed diversion of resources to another territorial jurisdiction and consequently a presumed loss of public district resources.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

The Entity must adjust the improvement plan that is being executed, with actions and goals that allow solving the deficiencies communicated during the audit process and that are described in the present report. The Improvement Plan must be delivered within the terms established by the Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,



GABRIEL HERNAN MENDEZ CAMACHO
Director Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La auditoría se orientó a la evaluación de la gestión del Proyecto 709 “*Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital*”, y parcialmente el proyecto 736, para el periodo comprendido entre el 2012-2014, para lo cual se seleccionó la siguiente muestra de contratos:

Cuadro 1
MUESTRA CONTRATOS EVALUADOS

CONVENIO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
275-2012	Asociación Comunitaria Campesina de Productores y Comercializadores del Páramo de Sumapaz	Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para la implementación de acciones de fortalecimiento de la organización comunitaria que promuevan la reconversión productiva, la agregación de oferta y la comercialización de la producción agropecuaria de productos ancestrales y tradicionales de la zona rural de la localidad de Usme.	332.450.000
610-2013	Asociación Departamental de Usuarios Campesinos de Cundinamarca	Fortalecer los Mercados Campesinos y Populares en aras de incrementar la disponibilidad y el acceso de alimentos en el Distrito, vincular actores de los canales minoristas, fortalecer emprendimientos de la economía popular, y articular los productores rurales y populares con el Sistema Público Distrital de Abastecimiento.	622.037.096
657-2013	Nex Computer S.A	Contratar la adquisición de computadores, portátiles, impresoras, tabletas, scanner y otros elementos para fortalecer la infraestructura tecnológica de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.	213.288.368
615-2013	Universidad Nacional de Colombia	Aunar esfuerzos técnicos Administrativos y Financieros para la implementación de Herramientas biotecnológicas en la introducción a condiciones in vitro de cuatro productos comerciales.	1.578.900.000
119-2012	Nancy Esperanza Montaña Molina	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la Dirección de economía Rural y Abastecimiento Alimentario en asuntos de carácter jurídico que se requieran para la ejecución de los proyectos, funciones y metas asignadas a la Subdirección de Desarrollo Económico.	45.000.000
575 -2013	Niceida Carolina Castro Curtidor	Prestar los servicios profesionales para la gestión territorial y rural integral y el desarrollo de acciones y actividades agroforestales de Asistencia Técnica Rural que permita la tención regular y continua de los pequeños y medianos productores de la ruralidad de Bogotá, en el marco del proyecto de inversión 709-proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital.	31.500.000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONVENIO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
583-2013	Alfonso Guerrero Sánchez	Prestar los servicios profesionales para la gestión territorial Rural Integral y el desarrollo de acciones de actividades agrícolas sostenibles de asistencia técnica directa rural que permitan la atención regular y continúa de los pequeños y medianos productores de la ruralidad de Bogotá, en el marco del proyecto de inversión 709-proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital.	31.500.000
100-2014	Luis Eugenio Cifuentes Baeza	Prestar los servicios profesionales para la coordinación y desarrollo de acciones en la promoción y gestión de las diferentes figuras de gestión social del territorio con las comunidades campesinas del territorio rural del Distrito Capital, garantizando la participación y selección de una forma de gestión social del territorio, que promueva la gobernanza comunitaria de los territorios, especialmente en la Localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz en los corregimientos de Betania y Nazareth y generar un modelo de intervención para la reconversión productiva hacia sistemas sostenibles de producción en los territorios rurales de la ciudad de Bogotá D.C., en el marco del proyecto de inversión 709-proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital.	44.000.000
363-2012	Corporación Construyendo Hábitat	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para adelantar un proceso de reconversión productiva encaminada al desarrollo sostenible y la soberanía y seguridad alimentaria en la zona rural de las localidades de Santafé y Chapinero.	208.650.000
207-2014	Universidad de Cundinamarca	Caracterizar la oferta agroalimentaria de nuevas unidades productivas en el Departamento de Cundinamarca, bajo parámetros que recojan calidad, cantidad y frecuencia, que conlleven a procesos de agregación de oferta y sensibilización hacia la empresarización rural.	350.000.000
208-2014	Universidad de los Llanos	Caracterizar la oferta agroalimentaria de nuevas unidades productivas en el Departamento del Meta, bajo parámetros que recojan calidad, cantidad y frecuencia, que conlleven a procesos de agregación de oferta y sensibilización hacia la empresarización rural.	350.000.000
209-2014	Universidad del Tolima	Caracterizar la oferta agroalimentaria de nuevas unidades productivas en el Departamento del Meta, bajo parámetros que recojan calidad, cantidad y frecuencia, que conlleven a procesos de agregación de oferta y sensibilización hacia la empresarización rural.	350.000.000
TOTAL			\$4.157.325.464

3. RESULTADOS DE AUDITORÍA

3.1 Hallazgo administrativo

El Proyecto de inversión 709 “*Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital*” pertenece al EJE ESTRATEGICO 01 “*Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo*”, PROGRAMA: 10 Ruralidad Humana, para el cual se destinaron recursos del orden de los \$12.133 Millones.

El problema identificado a resolver dentro del proyecto hace énfasis en la fragilidad de la economía campesina en los territorios rurales de Bogotá. El anteproyecto no presenta los estudios previos que permitan inferir la manera como se identificó el problema, sin embargo, asumiendo que el problema está determinado, habría que cuestionar si éste es de orden distrital o si es un problema de carácter nacional, que puede ser estructural, es decir, inherente a la estructura productiva del país, para lo que se necesitaría un tratamiento macro, por lo tanto los recursos para solucionarlo deberían provenir no solo del gobierno distrital, sino también del nivel nacional.

Respecto de los elementos sobre los que se sustenta el problema “*La fragilidad de la economía campesina en los territorios rurales de Bogotá*”, se encuentra que algunos de estos elementos son de carácter general, es decir, son consecuencia de la situación agraria nacional, otros no dependen de ningún ente territorial como es la variabilidad climática.

En cuanto a los objetivos del proyecto, no es clara la forma como la SDDE va a reducir la vulnerabilidad de la población campesina ante los procesos de variabilidad climática y tratados de libre comercio, si ninguna de las dos condiciones pueden ser manejadas por la entidad, los fenómenos climáticos no son controlables y los tratados de libre comercio y sus condiciones de negociación son parte de la discrecionalidad del gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio Exterior.

Lo anterior, se origina por deficiencias técnicas en el proceso de formulación del proyecto tales como: falta de análisis de datos y antecedentes del proyecto, elaboración de un diagnóstico más preciso que permita la definición y formulación objetiva de las metas orientadas a atacar las causas delimitadas en el documento de formulación del proyecto, cuyo efecto, es la distorsión en la formulación de los objetivos en las metas que buscan contrarrestar las fuentes del problema.

Los hechos descritos transgreden los literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993

Valoración de la respuesta

El sujeto de control señala que la metodología permite analizar el contexto del problema de interés en diferentes niveles para diseñar alternativas de intervención óptimas que articulen niveles estratégicos y de política pública, así como también los operativos, lo cual se traduce en objetivos alineados con metas puntuales del proyecto. Así las cosas, para su ilustración, en el documento de formulación del Proyecto 709 *"Proyecto Agrario de Sustentabilidad Campesina Distrital"* y que de acuerdo con lo expuesto es de concluir que es de la competencia de la administración Distrital ejecutar acciones dirigida a abordar la problemática de la economía campesina en los territorios rurales de Bogotá.

La Contraloría no acepta la respuesta, por cuanto no se desvirtúa la afirmación de que las causas que se formulan en el proyecto no guardan relación con la necesidad planteada. Así mismo, el anexo que se menciona no constituye un diagnóstico preciso que permita formular metas precisas que ataquen las causas que originan el problema.

En consecuencia, se configura el hallazgo administrativo.

3.2 Hallazgo administrativo

Evaluada cada una de las 4 metas programadas del proyecto 709 *"Proyecto agrario de sustentabilidad campesina distrital"*, se encontró que éstas alcanzan una ejecución física en promedio del 78%, la ejecución presupuestal el 68.05%, es decir, de los recursos asignados \$8.642 millones se han ejecutado \$5.881 millones. Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido del Plan de Desarrollo, tres vigencias y media, la gestión presupuestal ha sido deficiente, además la ejecución presupuestal no corresponde con la información que aparece en la ficha EBI-D ni con la información suministrada por la Secretaría a través del SEGPLAN y no se evidencia en esta información los ajustes presupuestales que correspondan para cada vigencia.

Cuadro 2
Análisis de metas proyecto 709 vigencias 2012-2015

2012			2013			2014			2015						
PROGRAMADO	EJECUTADO	%	PROGRAMADO	EJECUTADO	%	PROGRAMADO	EJECUTADO	%	PROGRAMADO	EJECUTADO	%				
MAGNITUD	0.00		MAGNITUD	5.00	100.00	MAGNITUD	10.00	90.00	MAGNITUD	3.00					
RECURSOS	\$0	0.00	RECURSOS	\$731	\$677	92.54	RECURSOS	\$960	\$960	100.00	RECURSOS	\$528	\$22	4.14	
MAGNITUD	0.30	100.00	MAGNITUD	1.00	1.00	100.00	MAGNITUD	2.00	0.00	0.00	MAGNITUD	2.00	0.50	25.00	
RECURSOS	\$150	\$150	100.00	RECURSOS	\$71	\$71	100.00	RECURSOS	\$217	\$217	100.00	RECURSOS	\$304	\$22	7.21
MAGNITUD	100.00	181.00	181.00	MAGNITUD	300.00	89.00	29.67	MAGNITUD	400.00	250.00	62.50	MAGNITUD	450.00	200.00	44.44
RECURSOS	\$916	\$905	98.80	RECURSOS	\$963	\$963	100.00	RECURSOS	\$920	\$920	100.00	RECURSOS	\$1.072	\$38	3.54
MAGNITUD	1.00		MAGNITUD	4.00		MAGNITUD	7.00	7.00	100.00	MAGNITUD	9.00	1.00	11.11		
RECURSOS	\$500	\$0	0.00	RECURSOS	\$427	\$427	100.00	RECURSOS	\$487	\$487	100.00	RECURSOS	\$396	\$22	5.53

Fuente: Auditoría- Segplan marzo 2015

Con base en el cuadro No. 2, se analizan a continuación cada una de las metas que hacen parte del proyecto:

Meta 1: “Articular la oferta campesina en 20 veredas en escenarios públicos y privados de la demanda alimentaria del distrito”.

De las 20 veredas que se propone la SDDE articular, sólo se han vinculado 14, es decir, que sólo se ha logrado el 70% de la meta. Teniendo en cuenta que la vigencia del Plan de Desarrollo está próxima a terminar; lo anterior implica una baja ejecución física, aunado a que los recursos sólo se han ejecutado en un 55%, es decir, que a nivel presupuestal, esta baja ejecución evidencia una gestión ineficiente.

De otro lado, como se ha mencionado en informes de auditorías anteriores, los recursos ejecutados durante la vigencia de la meta, los cuales ascienden a \$1.659 millones, muestran una gestión inadecuada, teniendo en cuenta que solo se han vinculado 22 productores-comerciantes de la ruralidad bogotana, cifra que es mínima frente a la población rural de Bogotá, la cual es de 16.787 habitantes, de acuerdo al censo de la población rural realizado entre abril y junio de 2013 por la SDDE. (elnuevosiglo.co, artículo octubre 12, 2013).

Adicionalmente, de las 8 localidades mencionadas en el proyecto como posibles beneficiarios, sólo se han favorecido 4, es decir el 50%. De otra parte el volumen de las ventas \$16.3 Millones realizadas, no es representativo frente a los recursos empleados para alcanzarlas.

Meta 2: *“Promover 2 formas de gestión social del territorio”*, De acuerdo a lo reportado en el SEGPLAN, la meta no ha concluido; las 2 formas de gestión social en el territorio programadas, sólo alcanzaron una ejecución del 1,80 así:

Cuadro 3
Ejecución física de la meta No. 2

VIGENCIA	PROGRAMADO	EJECUTADO
2012	0.30	0.30
2013	1	1
2014	2	0
2015	2	0.50

Fuente: Auditoria-SEGPLAN

Se evidencia que lo programado en la vigencia fue 3.30, que no corresponde a lo señalado en la meta. La ejecución financiera de la meta alcanza apenas un 62%, debido a que de los \$741 millones programados sólo se ejecutaron \$459 millones.

Meta 3: *“Apoyar 1.000 unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles”*

De las 1000 unidades familiares de economía campesina que se tenía proyectado vincular, sólo se ha alcanzado un 70%, es decir, se espera que en los 6 meses restantes se logren vincular las 280 familias restantes. Respecto a la ejecución financiera ésta apenas alcanza 57.52%, debido a que sólo se han ejecutado \$3.285 de los \$5.712 millones programados, lo que indica una inadecuada planeación, dado que la ejecución física no guarda relación con la ejecución presupuestal.

Meta 4: *“Promover 10 alternativas productivas en actividades diferentes al producción de alimentos sin descartar la transformación de los mismos”*.

La meta no presenta un retraso significativo toda vez que se han promovido 8 alternativas de las 10 programadas. Para la vigencia 2015, se tiene programadas 2 de las cuales una se reporta en el Segplan a marzo de 2015 como cumplida, para el 2016 se programó 1, completando así las 10 programadas, sin embargo, respecto a la ejecución presupuestal, ésta sólo alcanza el 33.3 %, es decir, de los \$2.810 millones programados, sólo se han ejecutado \$936 millones. Al igual que en la meta anterior, la ejecución presupuestal no guarda proporción con la ejecución física.

Lo anterior se presenta por deficiencias en la planeación y gestión de los recursos, por demora en tramites contractuales, ejecución de erogaciones en el último

trimestre de la vigencia; así mismo, se observa una gestión ineficiente en la medida en que no se invierten y no se cumplen los objetivos propuestos, como se evidencia en el análisis de cada una de las metas del proyecto.

El efecto de la situación descrita posterga la solución que buscaba implementar el proyecto, que consiste en potenciar la economía campesina en los territorios rurales de Bogotá en términos de reconversión hacia sistemas productivos sostenibles.

Los hechos descritos transgreden presuntamente lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política; literal m) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana - Acuerdo 489 de 2012; literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Valoración de la respuesta

La Secretaría aduce que no es precisa la afirmación en cuanto a la ejecución y programación de los recursos y a renglón seguido muestra un cuadro, donde describe unos porcentajes de ejecución que no corresponden a la información suministrada. En el cuadro No. 2, aparece la información suministrada por el sujeto de control, a través del SEGPLAN a marzo 31 de 2015 y transcrita por la Contraloría, con base en la cual se elaboraron las observaciones para el periodo comprendido entre 2012 y lo corrido en la vigencia 2015 y no como lo afirma el sujeto de control, que sólo se tuvo en cuenta 3 meses del presupuesto de la vigencia 2015.

Adicionalmente, como se dijo en el informe preliminar, la ejecución presupuestal no corresponde con la información suministrada en la ficha EBI-D ni con la proporcionada por la Secretaría a través del SEGPLAN, sin que se haga referencia sobre los ajustes presupuestales que correspondan para cada vigencia.

Las discrepancias entre la administración y esta Contraloría, se sustentan en la afirmación que sólo se analizó el primer trimestre de 2015 y no la totalidad de la vigencia del Plan de Desarrollo, afirmación que no es precisa.

En cuanto a la respuesta presentada con referencia a cada una de las metas, la entidad presenta un cuadro que corresponde a lo señalado por la Contraloría, sin embargo, la inexactitud se presenta cuando se afirma que sólo han transcurrido las vigencias 2013-2014. La misma Secretaría reconoce que hasta ahora se está adelantando la contratación necesaria para dar cumplimiento a la meta en la vigencia 2015.

En lo referente a los 22 productores, se acepta la respuesta de la entidad.

En lo atinente a la Meta No. 2, se acepta la respuesta

Con relación a la Metas No. 3 y 4, en lo referente al análisis del periodo evaluado, la entidad hace una afirmación inexacta, ya que esta Contraloría calificó todo el horizonte del Plan, es decir 2012-2015 y no solamente el primer trimestre de 2015, aunado a que se está comparando la ejecución física y la ejecución presupuestal, que muestra una inadecuada planeación de los recursos.

Por lo anterior, se configura el hallazgo administrativo.

3.3 Hallazgo administrativo

La SDDE, celebró el convenio de asociación 363 de 2014 con la Corporación Construyendo Hábitat, cuyo objeto es “*Aunar esfuerzos técnicos y financieros para adelantar un proceso de reconversión productiva encaminada al desarrollo sostenible y la soberanía y seguridad alimentaria en la zona rural de las localidades de Santafé y Chapinero*”, por valor de \$208.6 Millones, aportes SDDE \$150.4 Millones, aportes asociado \$58.2 Millones en especie, plazo 6 meses, prorrogado por 1 mes. Luego de evaluado el mismo, se evidenció que el Informe financiero final que obra en la carpeta No. 7 del convenio, no se encuentra firmado por el Contador de la Corporación, aunado a que la totalidad de comprobantes de egreso mediante los cuales se realizan pagos a terceros por parte de la Corporación, carecen de número consecutivo.

No obstante lo anterior, los informes de Ejecución de Contratos y/o Convenios que obran a folios 101, 112, 128, 142 y 181 fueron suscritos por el Supervisor, dando visto bueno al cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales y por lo tanto autorizando los respectivos pagos al asociado. Lo anterior evidencia que no se cumplió a cabalidad con la labor de supervisión, entendida ésta como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la ejecución de un contrato o convenio.

Las irregularidades descritas evidencian fallas administrativas por carencia de control y seguimiento por parte de la supervisión, aunado a la ausencia de autocontrol por parte de las áreas responsables de los procesos y procedimientos, inconsistencias que implican desorden administrativo, lo cual afecta la credibilidad y coherencia de la información remitida al interior y al exterior de la Secretaría.

Los hechos relacionados en precedencia infringen literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Valoración de la respuesta

La entidad señala, que si bien el informe final de ejecución financiera del convenio no se encuentra firmado por el contador del Asociado, el mismo goza de presunción de veracidad, toda vez que fue aceptado por el Supervisor, que al no existir medio de prueba que controvierta el informe, éste goza de presunción de autenticidad, dado que la actividad de supervisión corresponde a una gestión pública, la cual goza de presunción de legalidad, aunado a lo consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, que presume el principio de la buena fe.

Evaluada la respuesta de la entidad, ésta se acepta parcialmente retirándose la incidencia disciplinaria y confirmándose como hallazgo administrativo.

3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal

Cuadro 4
CONVENIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA 615 DE 2013

Convenio de Ciencia y Tecnología	615-2013
Asociado	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Objeto	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación de herramientas biotecnológicas en la introducción a condiciones in vitro de cuatro productos comerciales contemplados en el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital, y la construcción del estado del arte tecnológico sobre papa, con el fin de obtener material biológico de alta calidad.
Valor	\$1.578.900.000 Aportes SDDE \$1.100.000.000. Aportes Asociado \$478.900.000, en especie.
Plazo	9 meses
Fecha inicio	6 de noviembre de 2013
Prorrogas y adiciones	4 meses \$788.200.000 Aportes SDDE \$500.0000 Aportes Asociado \$288.200.000 en especie.
Estado	Liquidado

Evaluado el convenio de Ciencia y Tecnología 615 de 2013, se observó que en la propuesta presentada por la Universidad Nacional se describe en el presupuesto un rubro que corresponde “Costos Administrativos”, así: en el Componente Técnico, los costos administrativos ascienden a \$47.235.000; en el componente de Construcción del Panorama Competitivo y redes de unidades, los costos administrativos tienen un valor de \$140.520.000, para un total de \$187.755.000.

Se encuentra que la SDDE, acepta el pago de estos costos de administración, los cuales no se discriminan dentro del presupuesto, sino que se presentan de manera global.

Calculando la participación porcentual de los costos mencionados, es decir, los \$187.755.000, encontramos que corresponde al 17.07% del aporte de la SDDE, el cual asciende a \$1.100.000.000.

El 28 de julio de 2014, se adicionó el convenio en la suma de \$788.200.000, donde la SDDE, aportó la suma de \$500.000.000, encontrándose que en el presupuesto adicionado se cobran nuevamente costos administrativos, por valor de \$54.096.000, sin que se describa de manera detallada a qué corresponde y con base en qué criterio se determinan, adicionalmente en el rubro se menciona que este valor corresponde al 10,82%, sin que se precise este porcentaje con respecto a qué cantidad.

En consecuencia, los costos administrativos cobrados por la Universidad Nacional dentro del Convenio de cooperación de ciencia y tecnología, asciende a la suma de \$241.851.000.

Mediante comunicación de fecha 3 de junio de 2015, se solicitó aclarar la forma como fueron gastados los recursos que aparecen en la propuesta presentada por la Universidad y aprobada por la SDDE. En la respuesta ofrecida el 9 de junio de 2015 la Secretaría informa que los recursos “*costos administrativos*” fueron transferidos al Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional y que corresponden al 12% de los recursos aportados por la Secretaría, para “*cofinanciar gastos relacionados con el soporte administrativo de operación de las Unidades de Gestión de Investigación, atendiendo prioritariamente las necesidades de gastos de administración de los proyectos de investigación que originan dichos recursos*”, de acuerdo a lo establecido en la Resolución de Rectoría 017 de 2012.

Así mismo, anexan copia de la Resolución 176 de 2012 emitida por el Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional, donde se señala que “*Dadas las características de funcionamiento del Instituto, se hace necesario regular el pago de una administración de los proyectos de investigación del Instituto de Biotecnología en un rango entre 10% y 15% del valor financiado por la entidad aportante dependiendo de la propuesta presentada, esto con el fin garantizar el funcionamiento del Instituto*”.

Como se puede evidenciar, no se dio una respuesta puntual al requerimiento, es decir, no se desagregan los costos, solamente se menciona que estos costos administrativos se destinan para el funcionamiento del Instituto de Biotecnología lo que permite inferir que estos recursos no fueron aplicados al objeto del convenio 615 de 2013.

La esencia de los convenios de cooperación es la realización de acciones coordinadas entre entidades públicas con recursos compartidos, buscando

beneficios recíprocos, lo que significa, que el convenio se suscribió para desarrollar proyectos conjuntamente con el aporte de recursos financieros, materiales y humanos, por lo tanto no es admisible que una de las partes se lucre de la ejecución del convenio.

Al respecto, el 30 de septiembre de 2010, radicado 041-02358-2009, la Procuraduría Provincial de Girardot, señaló que:

“Si bien legalmente no está definida la diferencia entre los convenios y los contratos como forma de acuerdo de voluntades, doctrinalmente se tiene que los unos difieren de los otros por su contenido patrimonial.

Es así como en los convenios, por su naturaleza, las partes tienen y hacen aportes para un propósito común, para el cual cada uno aporta lo necesario para su cumplimiento y ninguna de las partes se dirige a obtener un mayor beneficio que el de cumplir una misión conjuntamente.

Caso contrario ocurre con el contrato, el cual siempre tiene un contenido patrimonial. Es decir, siempre se pacta un precio, honorario o recurso a favor del contratista”.

Adicionalmente, existió deficiencia en la planeación, en razón a que en los estudios previos del convenio, no se definió ni se justificó la inclusión del rubro “Costos Administrativos”, como tampoco se evaluó el impacto que puede tener en el desarrollo del convenio, la inversión de recursos en costos administrativos.

Este tipo de comportamientos han sido reiterados por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en la suscripción de Convenios con las Universidades de los Andes y Nacional, donde se pactan gastos administrativos que no tienen ninguna justificación y de los cuales no se sabe a ciencia cierta si dichos recursos se invirtieron en la ejecución del objeto del convenio o no, vislumbrándose una presunta pérdida de recursos por valor de \$241.851.000, que dejan de aplicarse directamente a la ejecución del objeto del convenio, lo que conlleva a una ineficiencia en la aplicación de los recursos públicos, dado que el 14.54% de los aportes de la Secretaría fueron destinados a costos de administración.

Los hechos descritos transgreden presuntamente lo señalado en el Artículo 209 de la Constitución Política, el Artículo 6º de la Ley 610 de 2000; numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002; literales b) y c) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Valoración de la respuesta

No se acepta la respuesta de la entidad, por cuanto no se aportan nuevos o diferentes elementos de juicio a los ya expresados en la respuesta a la comunicación de fecha 3 de junio de 2015, donde se solicitó aclarar la forma como fueron gastados los recursos que aparecen en la propuesta presentada por la Universidad y aprobada por la SDDE. En la respuesta ofrecida el 9 de junio de 2015, la Secretaría informa que los recursos “costos administrativos” fueron transferidos al Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional y que corresponden al 12% de los recursos aportados por la Secretaría, para “cofinanciar gastos relacionados con el soporte administrativo de operación de las Unidades de Gestión de Investigación, atendiendo prioritariamente las necesidades de gastos de administración de los proyectos de investigación que originan dichos recursos”, de acuerdo a lo establecido en la Resolución de Rectoría 017 de 2012.

Adicionalmente, en la respuesta se reitera el destino de estos gastos al mencionar “La Resolución 176 de 2012 del Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional *“Por la cual se regula el pago de administración de los proyectos de investigación del Instituto de Biotecnología”*, en la que se establece *“Regular el pago de una administración: por los proyectos de investigación del Instituto de Biotecnología en un rango entre 10% y 15% del valor cofinanciado dependiendo de la complejidad del proyecto, esto con el fin de garantizar el funcionamiento del Instituto”*. Tal como se evidencia, estos se destinan al funcionamiento del instituto sin distinguir específicamente proyecto alguno.

La respuesta señala dos aspectos que son rebatibles e inexactos, primero menciona que no hay manera de determinar con precisión los costos indirectos, *“pero debe reconocerse que son reales, ciertos, y hay que cubrirlos para resguardar el equilibrio económico, razón por la que ésta entidad no los objetó ni los cuestionó, por lo cual acogió la propuesta de la Universidad porque, además, no hay una regla establecida para fijar el valor o precio real de las actividades de investigación, ciencia y tecnología, pues depende de diversos factores”*.

Existen textos enteros sobre la teoría de los costos y la forma de determinarlos e individualizarlos con mayor o menor dificultad, pero se puede hacer, tal como lo describe el libro *“Costos decisiones empresariales”* de Fernando Villareal y Carlos Rincón, editado por Ecoe. Ediciones 2009, el texto en su capítulo 5 describe las diferentes técnicas para calcular los costos indirectos.

En segundo lugar, se menciona la teoría del valor y de los precios en Smith para justificar los costos mencionados, si bien este autor es fundamental en la formación y el desarrollo del pensamiento económico, la formación de los precios de este tipo de servicios están mejor explicados en la teoría microeconómica, específicamente en la parte correspondiente a la teoría de competencia imperfecta y puntualmente la competencia monopolística, tal como se describe en el texto

“Microeconomía de Paul Krugman y Robin Wells Editorial Reverte 2010, a lo largo de los capítulos 15 y 16.

Revisada la información, se acepta ajustar la cifra de costos administrativos de este proyecto, incluyendo costos administrativos del Convenio y de la Adición, a \$198.594.001, que corresponden al 12% de los \$1.600.000.000 aportados.

Es preciso señalar que no se evidenció prueba dentro del expediente contractual, donde se haya especificado de manera puntual la forma como se invirtieron los costos administrativos en el convenio 615 de 2013, aunado a que ni en los estudios previos, ni en la minuta del mismo fueron aclarados.

Finalmente, la respuesta no presenta ningún informe, argumento jurídico nuevo o documento alguno u otro tipo de prueba que dé lugar a demostrar de manera precisa la forma como fueron distribuidos los costos administrativos y cómo estos fueron aplicados al proyecto 615 de 2013. No comparte este organismo de control fiscal, cuando la Secretaría señala: *“al parecer el ente de control desconoce aspectos de la teoría contable relacionados con la imputación de costos indirectos dentro de la formulación de proyectos”*, cuando precisamente lo que se les requirió, es la discriminación de estos costos indirectos y la forma como fueron aplicados al desarrollo del proyecto. El que no sean fácilmente identificables, o que presente dificultad para desagregarlos, no es argumento para no suministrarlos, máxime cuando la entidad argumenta un conocimiento pleno de la teoría contable y la aplicación de los costos indirectos.

Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por cuantía a **\$198.594.001**

3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal

Formulación e Inserción del Proyecto 736 *“Disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento”*, dentro del Plan de Desarrollo.

El Acuerdo 489 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá Humana, en el eje estratégico *“Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones de desarrollo”*, del que se deriva el programa *“Soberanía y Seguridad Alimentaria Nutricional”*; establece en su artículo 15, lo siguiente:

“Programa soberanía y seguridad alimentaria y nutricional

Favorecer la disponibilidad regional de alimentos, la garantía del acceso físico y económico de la canasta básica de los alimentos en el distrito capital, en

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10

Código postal 111321

PBX 3358888

condiciones de equidad, suficiencia, sustentabilidad y calidad; reducir la malnutrición de la población con prioridad en niñas y niños y adolescentes y generar prácticas y condiciones para una alimentación saludable.

Así mismo, intervenir la cadena de abastecimiento en perspectiva regional, promover el desarrollo de alianzas nacionales, regionales y locales por la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, y construir un sistema público de abastecimiento de alimentos para la ciudad, que incluya el fortalecimiento de la central de abastos, las diecinueve plazas públicas de mercado, las plataformas logísticas, las redes de tenderos, de agricultores urbanos y periurbanos y el mercado solidario.”

Los antecedentes y estudio previo del proyecto 736 fueron presentados en la vigencia 2012.

En el documento de formulación del proyecto, se definió el problema como:

“...la alta vulnerabilidad de la soberanía y la seguridad alimentaria de Bogotá y la Región Central...”. Enseguida señala como, causas “...la ausencia de procesos de desarrollo territorial, la desregularización de Corabastos y las plazas distritales como pivotes del sistema de abastecimiento de la ciudad y la ausencia de sistemas de información pública para la toma de decisiones en la cadena de abastecimiento.”¹ Causas descritas que no se han desprendido de ningún análisis previo”.

Posteriormente, se afirma “2. Antecedentes y descripción de la situación actual”:

“El diagnóstico plantea que pese a tener índices de aprovisionamiento y disponibilidad suficientes, la Ciudad y la Región se encuentran en una situación compleja de vulnerabilidad por los escasos desarrollos de una perspectiva integral del desarrollo territorial, por la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio, la cada vez mayor participación de los agro combustibles y la presión que esta supone en la tierra cultivable de la Región, por la desarticulación de las plazas distritales y Corabastos y por la ausencia de información para la toma de decisiones sobre la cadena.”²

Por ello y en el mismo documento se hace entender que existen localidades en las cuales la población se encuentra en riesgo de no cubrir la canasta de alimentos básica, por la falta de capacidad económica, situación adicional a las ya planteadas como causas en los párrafos anteriores³.

¹ SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONOMICO, Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, PROYECTO DE INVERSIÓN “Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento”, Pg. 1, 2012.

² *Ibidem*, pág. 4.

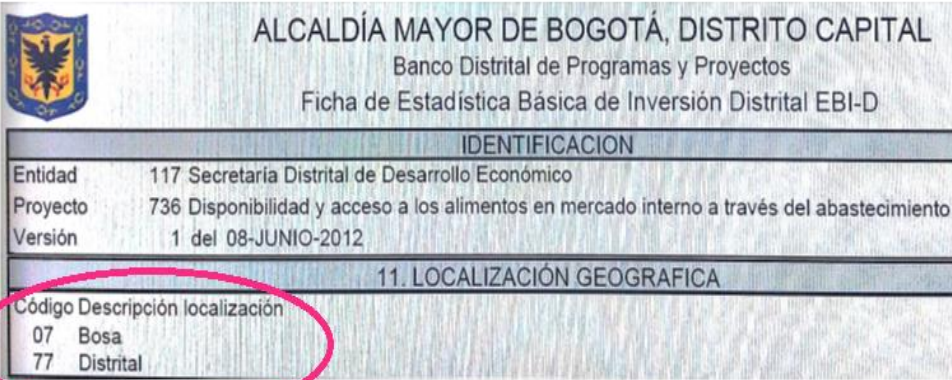
³ En la página 3 del documento **PROYECTO PRIORITARIO DISPONIBILIDAD Y ACCESO A LOS ALIMENTOS EN MERCADO INTERNO A TRAVÉS DEL ABASTECIMIENTO** se señala “Bogotá tiene una alta disponibilidad de alimentos y un buen abastecimiento alimentario, por los aportes regionales de los cinco departamentos de su entorno. El acopio y distribución de dichos alimentos es realizado por 140.000 operadores diferentes, 120.000 tiendas, 3.000 supermercados y 63 plazas de mercado (19 públicas y 44 privadas). A Bogotá ingresan por Corabastos 12.000 tons/día, una buena parte de las cuales es redistribuida al resto del país. El acceso económico, en cambio, revela el problema de inseguridad alimentaria existente, en tanto se compran alrededor del 60% del promedio total necesario, según la Comisión Cisan. En cuanto a los efectos de este déficit, y de diferentes problemas en la calidad alimentaria, la desnutrición se revela en los nacimientos

De la misma forma, en dicho documento se plantea que existe una desvalorización de lo rural precario y casi extinto, cuando según el Informe de Desarrollo Humano 2011, señala que el 75,5% de los municipios de Colombia son rurales, siendo en territorio cerca del 95% rural y en los cuales se alberga una población equivalente al 31,6%. Por lo anterior, se ve necesario trazar estrategias que reconozcan esta realidad.

Se manifiesta que hasta el momento de presentación de dicho documento han pasado seis años de la ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y no se han cumplido los objetivos de abaratar los alimentos al consumidor final, reducir la intermediación y mejorar la capacidad de competencia de los campesinos más vulnerables en la cadena de abastecimiento a la ciudad. Por lo anterior, se plantea la realización del proyecto 736. Se han realizado 18 versiones de ficha EBI D de dicho proyecto. Se presentan tres de estas que compilan los objetivos y estrategias iniciales con la última versión de corte marzo de 2015.

El proyecto 736 en la elaboración de la ficha EBI-D en su primera versión el 08 de junio de 2012 (fecha de inscripción), contempló, entre otras, la siguiente meta: "1. Vincular 7.000 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital".

El espacio geográfico de Intervención señalado en la ficha era:



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL	
Banco Distrital de Programas y Proyectos	
Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D	
IDENTIFICACION	
Entidad	117 Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
Proyecto	736 Disponibilidad y acceso a los alimentos en mercado interno a través del abastecimiento
Versión	1 del 08-JUNIO-2012
11. LOCALIZACIÓN GEOGRAFICA	
Código	Descripción localización
07	Bosa
77	Distrital

El horizonte del proyecto comprende las vigencias 2012 a 2016.

En la versión de modificación No. 13 del proyecto 736 del 11 de marzo de 2014 se señala como meta No. 8:

con bajo peso (13.2% del total de nacidos –según el Sisvan–), en el retraso en el crecimiento menores de 5 años (del 16.4% en el año 2010, de 16.9% en el 2005); en la anemia del 21% de los niños menores de 5 años y en un sobrepeso del 34.4% de la población (promedio nacional del 32.3%), llegando a la obesidad el 11.5% (promedio nacional de 13.7%)..."

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10

Código postal 111321

PBX 3358888

8. Vincular 7.000 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital.

No se encuentran en la ficha las metas 4, 5, 6, 9 y 10.

La meta No. 1 de la primera versión se enuncia como meta No. 8.

El espacio geográfico de intervención en cumplimiento del proyecto 736, se señaló: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Sumapaz, Distrital, Regional.

Por último, revisada la versión No. 18 realizada el 05 de marzo de 2015 las metas incluidas son:

8. Vincular 10.090 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital.

La zona o lugar geográfico nuevamente se determinó el establecido y ya descrito para la versión No. 13.

Es importante apreciar que se incrementó en 3.090 los productores de la meta No. 8.

En cuanto a las tres versiones mencionadas, se observa una reducción importante en el presupuesto inicial con relación a la versión 1 del proyecto, que más adelante se comentará (ver cuadro No. 7).

En esta evaluación se examinará el cumplimiento de la meta No. 8 “Vincular 10.090 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital” puesto que los contratos interadministrativos contenidos en la muestra a evaluar en la presente auditoría de desempeño, son: 207, 208 y 209 de 2014, los cuales fueron celebrados en cumplimiento de la misma.

Revisado el estudio previo y las fichas EBI-D descritas, se evidencia que la realización y cumplimiento de la meta está orientada a la búsqueda de la solución de la alta vulnerabilidad ocasionada por la dificultad que presentan los habitantes de las localidades de Bogotá en acceder a una canasta alimentaria adecuada y que dada la capacidad adquisitiva de muchos ciudadanos de la ciudad capital no es posible, por ello se pretende fortalecer la cadena productiva existente entre los

productores de la Región Central que conforman los tres anillos de abastecimiento más importante para la ciudad⁴.

Examinando las estadísticas que se presentan en los diferentes estudios aquí mencionados y que representan múltiples objetivos (beneficio productores y consumidores), así como múltiples estrategias de cómo obtener el resultado y donde el nivel de recursos, depende de los actores que sean involucrados, es necesario traer a colación la teoría de Pareto acerca de la necesidad de determinar cuáles son los óptimos paretianos en la definición de objetivos y en las acciones a tener en cuenta para el logro de los mismos⁵. Lo anterior teniendo en cuenta el costo-beneficio dada *“la baja capacidad de intervención del Distrito Capital en esos territorios”*, el apoyo regional en aspectos técnicos y presupuestales, lo cual obliga a que no todas las soluciones son óptimas previendo las restricciones existentes.

De acuerdo con el estudio previo del proyecto 736, la ruralidad presenta una desventaja en muchas variables que reflejan la menor calidad de vida en relación con las áreas urbanas y señala la necesidad de focalizar *“programas y políticas de desarrollo en las zonas rurales y de desarrollos que promuevan la convergencia como propone la Bogotá Humana.”*⁶.

Si se revisan los aspectos que la SDDE busca desarrollar con el proyecto 736 y específicamente con la meta No. 8, para los pequeños productores de la Región central, en el documento de estudio previo y/o de formulación señalada se presentan como la concatenación de la cadena productiva lo siguiente:

“oferta, comercialización (distribución mayorista y distribución minorista), transformación y consumo; estos eslabones cuentan con una serie de actores que tienen funciones definidas...”

Estos aspectos son los elementos básicos requeridos para que la región entregue producción agroalimentaria a la ciudad de Bogotá.

⁴Ibidem pag.12. “... Los principales abastecedores de alimentos para Bogotá son los cinco departamentos de su entorno Tolima, Meta, Cundinamarca, Boyacá, Quindío...”

⁵Wikipedia. Eficiencia de Pareto. Desde este punto de vista, el concepto se utiliza a fin de analizar las posibles opciones óptimas de un individuo dada una variedad de objetivos o deseos y uno o varios criterios de evaluación. Dado un “universo” de alternativas se busca determinar el conjunto que son eficientes de acuerdo con Pareto (es decir, aquellas alternativas que satisfacen la condición de no poder satisfacer mejor uno de esos deseos u objetivos sin empeorar algún otro). Ese conjunto de alternativas óptimas establece un “conjunto de Pareto” o la “Frontera de Pareto”. El estudio de las soluciones en la frontera permite a los diseñadores analizar las posibles alternativas dentro de los parámetros establecidos, sin tener que analizar la totalidad de posibles soluciones.

⁶El Informe de Desarrollo Humano 2011 Colombia Rural, hace el análisis frente a los indicadores de los Objetivos del Milenio –ODM y el concepto de vulnerabilidad entre zonas más y menos rurales.

Con relación a la ciudad capital se determinan: proceso de comercialización con ofertantes de la Región Central e Integración de la demanda y destino al consumidor final.

Nuevamente acudiendo a Pareto, si se pretende obtener una mejora en las condiciones de precio, calidad, cantidad, inocuidad de la oferta agroalimentaria que surte a la ciudad de Bogotá se hace necesaria la construcción de procesos de comercialización ciertos, por lo que la meta de vincular a productores campesinos de región central y ruralidad bogotana en procesos de producción sostenible tiene que contener un alcance de intercambio real de productos entre estos productores y demandantes capitalinos con precios que comparativamente efectuados con Corabastos sean más bajos y sea garantizada su cantidad en el tiempo. Los demás elementos pueden o no surtirse paralelamente y representan una mejora importante, pero que no son el beneficio definido para la ciudad capital.

Una consideración importante que se debe tener en cuenta es que con la formulación del objetivo de la meta No. 8, se busca articular la debilidad encontrada para los pequeños productores de la región central con el problema del ingreso subyacente en las personas habitantes de la ciudad capital y que les impide tomar la canasta mínima requerida de alimentos básicos.

Esto representa una doble tarea como se expresó anteriormente, por lo que la hace imposible de cumplir sin el concurso de todos y cada uno de los entes territoriales a través de las figuras diseñadas en la nueva ley de ordenamiento territorial.

Lo anterior implica mayor volumen de recursos y de entes para apoyar técnica, financiera, jurídica, organizacional y empresarialmente a un universo poblacional que generalmente se encuentra alejado de la ciudad capital⁷, lo cual contradice el postulado que permite la reducción de precios para los habitantes de la ciudad⁸, la responsabilidad requerida para garantizar la sostenibilidad en el tiempo, asistencia técnica permanente, canales que resuelvan las disparidades generadas por el mercado, cambios climáticos, de modos y lugares de producción, los diferentes tratados de libre comercio, entre otros.

⁷ En el Informe PNUD, 2011. Pág. 59 señala que el Índice Endógeno (Iendog)⁴, 26 de los 116 municipios de Cundinamarca están por debajo de las categorías 3 y 4, y que el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se va deteriorando en la medida en que los municipios se alejan de Bogotá...”

⁸**PROYECTO PRIORITARIO DISPONIBILIDAD Y ACCESO A LOS ALIMENTOS EN MERCADO INTERNO A TRAVES DEL ABASTECIMIENTO** señala en la pagina 4:

“...la cercanía reduce los costos de transporte de los factores productivos y la “magia” de las vecindades (Marshall, 1920) crea economías de escala que permiten pagar salarios más altos y generar procesos endógenos que aumentan el ingreso y las oportunidades para las personas”.

Ahora bien, tratar de solucionar el problema de vulnerabilidad alimentaria de Bogotá, en las condiciones contenidas en el estudio que dio origen al proyecto 736 y a la meta No. 8, es de entrada un reto de gran magnitud porque es no considerar por un lado que el grueso de los productos que abastecen la cadena alimentaria de la ciudad capital, lo aportan la empresa agropecuaria capitalista y el latifundio especulativo⁹, los cuales llevan sus productos a Corabastos y a cadenas de almacenes de gran superficie o de “*gran formato*” y hoy incursionan en el “*pequeño*” e intentan apoderarse del mercado barrial que ostentaron las pequeñas tiendas. Estos representan un grueso importante del 50% del mercado que Corabastos le surte a la ciudad y otro tanto del que llevan a través de las grandes superficies¹⁰.

Ello quiere decir, que si se pretende incidir en el precio de los productos de la canasta alimentaria bogotana, no se puede desconocer estos actores que marcan la pauta y sin lugar a dudas contribuyen en la definición de los precios del mercado, los cuales son determinados en Corabastos.

Por otra parte, pensar que se puede llevar al grueso de los pequeños productores¹¹ a fortalecerse empresarialmente a niveles iguales o superiores a los dos actores mencionados y que como se describió, su línea base tiene

⁹ Ibídem pág. 6. **Campesinado y producción agropecuaria**

Para poder caracterizar la economía campesina de la Región, es necesario revisar las formas de producción agrícola. Se identifican tres formas de producción agropecuaria imperantes en Colombia, con presencia en la Región Central: la empresa agropecuaria capitalista, el latifundio ganadero especulativo y la producción familiar o comunitaria⁹. La primera, la empresa agropecuaria capitalista es aquella cuya reproducción depende de la obtención de utilidades. Se encuentran en esta categoría la finca agrícola, las plantaciones agroindustriales, las bioindustrias y sus producción es principalmente café, bananos de exportación, frutales; arroz, sorgo, maíz tecnificado, algodón soya, palma africana, leche y carne tecnificada, aves, huevos y flores.

El latifundio especulativo, cuya producción básica es carne, tiene como finalidad la renta especulativa, el dominio territorial y la ganancia derivada de la actividad pecuaria. Mientras, la producción familiar y campesina depende de la generación de ingresos monetarios o en especie de la unidad familiar o la comunidad. Están en este grupo la producción de autosubsistencia, la producción comunitaria, la producción familiar altamente integrada al mercado y la producción familiar capitalista. Esta tipología se relaciona con la producción de alimentos como café, cereales, ajonjolí, frutas y hortalizas, papa, plátano, yuca, ñame, agroindustria en finca: café, tabaco, coca, amapola; pecuarios: leche, bovinos, aves; maderas silvestres, y pesca artesanal. Para la producción familiar o comunitaria (realizada principalmente por comunidades indígenas) la unidad de producción es a su vez la unidad de consumo y la mayoría del campesinado colombiano depende de la producción familiar.

Para la Región Central, el estudio de la línea de base del plan maestro de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria confirma que los habitantes del territorio son principalmente pequeños productores campesinos, cuya producción se realiza en la unidad familiar y en terrenos menores a una hectárea en un 86%. La incidencia de la economía campesina en la Región es determinante y en este sentido las vulnerabilidades del contexto la afectan directamente.

¹⁰ Ibídem pág. 13. “... Según Corabastos, este dato asciende a 4 millones de toneladas por año. El SIPSA¹⁰, estima la carga promedio anual entrada a la Central (cifras entre Mayo/2007 y Abril/2008) en solo 1.3 millones de toneladas (promedio mensual de 108.000 toneladas). Si esta cifra corresponde al 50% del total de la ciudad, este alcanzaría 2.6 millones de toneladas...”

¹¹ Ibídem pág. 9. “La región central concentra gran parte de la economía campesina del país. Los departamentos con mayor presencia de productores campesinos son Boyacá (98%), Cauca (96%), Nariño (94%), Huila (92%) y Cundinamarca (90%). De acuerdo con los escenarios planteados para la medición del impacto.”

condiciones muy precarias porque esta economía se describe como determinante para la región, pero a la vez la constituyen pequeños productores que poseen terrenos menores a una hectárea en su mayoría, lo cual hace que su producción sea altamente vulnerable, obligando a que la población objetivo contenga una muestra bastante grande¹².

Esto genera consideraciones adicionales; una que la principal forma de resolver el problema de ingreso de las personas de la capital para, entre otras, acceder a la canasta básica alimentaria, no es a través de programas de abastecimiento de alimentos a mejor precio, sino generar alternativas de empleo con salarios competitivos.

De otro lado, que se toma un número de productores campesinos de 7.000 y posteriormente 10.090, sin tener claro el universo poblacional que se encuentra en estas condiciones de vulnerabilidad para producir, pero conociendo que la región central concentra la mayor cantidad de la economía campesina del país. Esto es una gran debilidad de la formulación, porque detectado el problema de los productores de la región, que ya van seis años del Plan Maestro y no se ha logrado abaratar los alimentos y con la ingente intención de incidir en el precio de los productos agrarios que llegan a Bogotá, lo que significa mejorar y consolidar la producción; no se observa con esta magnitud a vincular, que se obtenga un resultado que logre impactar y/o solucionar la problemática establecida.

Otro reto lo constituye la intervención en la ciudad receptora de la futura oferta porque se debe contar con la contraparte que reciba, comercialice y distribuya la producción manteniendo los estándares en calidad, cantidad y que constituya reducción de precios de los productos, situación igualmente compleja por cuanto dicha parte de la cadena alimentaria presenta al igual que la oferta grandes deficiencias¹³.

¹² *Ibidem* pág. 12. “El manejo de transporte de alimentos presenta altos niveles de ineficiencia, debido a la utilización de capacidad de los mismos tanto a nivel regional como local; se estima que los vehículos en promedio utilizan el 48% de su capacidad, como resultado de ausencia de estrategias de doble vía hacia las regiones productoras, falta de asociatividad para el transporte conjunto de cargas y pedidos a nivel local y la movilización de residuos anotados anteriormente.

Por otro lado, la intermediación que no genera valor agregado al producto pero si costo, se estima en tres intermediarios para algunos productos y puede representar hasta el 21% del precio final del consumidor. Este aumento de precio afecta al consumidor final de bajos ingresos y a los productores por la inequitativa distribución de porcentajes de ganancia.”

¹³ *Ibidem* pág. 12., Pág. 15. Sin embargo, presentan deficiencias en las prácticas de manipulación, selección, empaque y conservación del producto, precariedad en los medios de transporte, no cuentan con esquemas de información de precios y formación de los mismos, lenta innovación tecnológica; excluyendo a Corabastos, presenta una ubicación atomizada bajo un esquema individual que no permite la compra de volúmenes significativos y acceso limitado a recursos financieros; estas privaciones afecta directamente el precio al consumidor final y la calidad de los productos, contribuyente al aumento de niveles de inseguridad alimentaria de la ciudad.

Para el desarrollo del proyecto 736 se presentan tres componentes de intervención, pero para el cumplimiento de la meta No. 8, básicamente se propone el primer literal “i. *Gestión Regional para el Abastecimiento. Se adelantarán acciones que promuevan la soberanía y seguridad alimentaria bajo una perspectiva de desarrollo integrado de la Región Central y Bogotá y orientada por la justicia territorial y la soberanía alimentaria. Para ello, se aprovecharán las oportunidades que plantea la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y se concentrará la gestión en el desarrollo de contratos plan con la nación, los departamentos y los municipios asociados, conforme la reglamentación de la figura. A este respecto, se considera necesarias tres líneas de acciones: a) Fortalecimiento a entidades territoriales para el desarrollo conjunto de planes de desarrollo estratégicos. b) Fortalecimiento de organizaciones sociales y organizaciones campesinas en el territorio c) Apoyo a la economía popular en centros urbanos regionales.*”.

Aquí es preciso señalar que la acción a), no corresponde a la SDDE por competencia, capacidad de injerencia supra-territorial y disponibilidad de recursos.

No obstante, esta y las demás acciones señaladas se soportan en la sinergia en la región central y en la ciudad capital de figuras jurídicas y de capacidad regional tales como las Regiones Administrativas de Planificación Especial RAPE y contratos con la nación.

Por lo anterior, de no contar con esas formas de asociación que absuelvan las carencias descritas sería inadecuado, improcedente e ineficiente siquiera intentar fortalecer las entidades territoriales o atender las necesidades de los demás territorios de la región central cuya respuesta para el caso de buscar el mejoramiento de las malas condiciones de los pequeños productores sería de resorte nacional y territorial.

Ahora bien de las 16 actividades que se plantearon para el desarrollo de dicho componente ¿cuáles comportan el óptimo paretiano y por ende deben ser realizadas para que se pueda obtener un beneficio en precio, inocuidad y frecuencia para la ciudad de Bogotá? La Entidad señaló las siguientes:

“...- Potenciar la asociatividad, la participación y el fortalecimiento organizativo del campesinado.”

“Esta población de pequeños comerciantes no ha sido capacitada suficientemente para enfrentarse a las necesidades de una demanda más exigente en calidad sanitaria, conciencia en la agregación de valor a los productos, presentación y embalaje para mejorar su competitividad en un nicho de mercado local y zonal, donde los requerimientos de la población son en volúmenes bajos, cercanía a su viviendas, precio justo y calidad en los productos.”

- Desarrollar instrumentos de respaldo financiero y apoyar el acceso de los pequeños productores.
- Fortalecer la asistencia técnica agropecuaria y procesos de planificación de la producción.
Apoyar el mercadeo y comercialización con énfasis en la articulación directa a plazas de mercado distrital y Corabastos
- Facilitar espacios y/o infraestructuras para la agregación y desconsolidación de la producción.
- Apoyar procesos de generación de valor agregado para los productos (y subproductos) de la economía campesina.
- Apoyar los procesos de innovación tecnológica y reconversión productiva sustentable.
- Mejorar de infraestructuras para el riego y la gestión del agua.
- Promover procesos de recuperación de semillas nativas”.

Así las cosas, desde la formulación del proyecto, se presentan por una parte ambigüedades como se observa en la forma de plantear la respuesta al problema para la ciudad de Bogotá y falta de definición de la magnitud de la meta para lograr solucionar el problema planteado para Bogotá.

Ejecución de la meta No. 8 del proyecto 736

Es importante señalar que la entidad divide la ejecución de la meta No. 8 del proyecto 736 en dos fases: Para el cumplimiento de esa meta en la fase uno la SDDE ha celebrado cuatro contratos interadministrativos de vigencia 2013 con varias Universidades y con los cuales señala la vinculación de 7.294 productores y el Convenio de Asociación 073 de 2014. Bajo este esquema y en cumplimiento de la meta denominada, ahora como No. 8, se realizaron los contratos interadministrativos 273, 565, 567 y 576 de 2013; así como el convenio de Asociación 073 de 2014.

Cuadro 4

CONTRATOS SUSCRITOS FASE 1		
CONTRATO/CONTRATISTA	VALOR/ PLAZO	OBJETO
No 271 de 2013, Universidad Nacional de Colombia.	\$2.500 Millones 12 meses	Implementar acciones de fortalecimiento a pequeños y medianos productores en los territorios priorizados de la región central fomentando la economía campesina y articulando su producción con el programa de soberanía y seguridad alimentaria de Bogotá en el Marco del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No 565 de 2013, Universidad de Los Llanos.	\$1.000 Millones 9 meses	Desarrollar proceso de empresarización con productores campesinos conducentes a la construcción de los respectivos planes de negocios de los pequeños y medianos productores localizados en el departamento (del Meta, Cundinamarca, Tolima) para fortalecer su participación efectiva y sostenible en el mercado de alimentos en el marco de lo dispuesto en el plan de desarrollo Bogotá Humana y el plan maestro de abastecimiento alimentario.
No. 576 de 2013, Universidad de Cundinamarca.	\$1.000 Millones 9 meses	
No. 567 de 2013, Universidad del Tolima.	\$1.000 Millones 9 meses	
Convenio 073 de 2014, Confecampo.	\$830 Millones 5 meses	Identificar canales de comercialización, clientes y condiciones comerciales de los productos de las organizaciones de los pequeños y medianos productores y campesinos del Meta, Tolima, Cundinamarca y Boyacá con el objetivo de establecer pautas y estrategias funcionales que permiten a estas organizaciones integrarse a los distintos mercados para mejorar la comercialización de dichos productos.

Fuente: contratos celebrados SDDE.

Para la fase dos, la entidad realizó reunión bajo Acta No. 3 del Comité de Contratación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico el 11 de septiembre de 2014 (obra en folios 138 y 139 de la carpeta contentiva del contrato interadministrativo 207 de 2014), cuyo objeto central fue: *“3.PRESENTACIÓN DEL OBJETO DE LOS CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS CON LA UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS; UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA Y UNIVERSIDAD DEL TOLIMA:”*. En ésta, el Director de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario presenta a los miembros la propuesta con el fin de dar continuidad a la fase 1 del proyecto, es decir que *“En el marco de este contrato, y con el fin de continuar con lo obtenido como resultado, que se centra en procesos de empresarización para generar iniciativas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial y de abastecimiento alimentario de la ciudad, se focalizaran las acciones en los productores campesinos ya vinculados en el contrato anterior, para continuar con la fase de inserción de los más fuertes organizacionalmente al mercado de Bogotá, cuyo objeto será: “Integrar la producción campesina identificada en el Departamento de Cundinamarca, al mercado de alimentos del Distrito Capital, mediante la puesta en marcha de los planes de negocio identificados y priorizados en el proceso de empresarización, en el marco del sistema público distrital de abastecimiento y del Plan de Desarrollo Bogotá Humana.”* Vale decir, que este argumento cubre los tres contratos interadministrativos a celebrar.

Ante la propuesta, el Secretario de Desarrollo Económico, pidió el replanteamiento de dicho objeto en *“aspectos técnicos, en la cual se avance en la evaluación y cobertura de más departamentos que den resultados en mayores volúmenes de productos, para*

establecer la demanda y garantizar su comercialización, y formar un modelo de gestión que arrojen resultados de logística implementada para el fin de la política trazada.”.

El comité, en cabeza del Secretario Técnico, determina suspender la reunión para el 16 de septiembre de 2014, con el fin de que el área Técnica efectúe los ajustes necesarios. En la fecha señalada se reanuda la reunión y en la transcripción del acta No. 3 se describe que el Director de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, presenta su exposición bajo el siguiente objeto:

“OBJETO: Realizar contratación directa mediante la celebración de contratos interadministrativos cuyo objeto es: “Caracterizar la oferta agroalimentaria de nuevas unidades productivas en el Departamento del Meta, bajo parámetros que recojan calidad, cantidad y frecuencia, que conlleven a procesos de agregación de oferta y sensibilización hacia la empresarización rural”.

Se presenta una justificación centrada en la caracterización de la oferta agroalimentaria de nuevas unidades productivas para poder agregar ésta al mercado bogotano con el propósito de dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, enmarcados en la consecución del bienestar y *“mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos garantizando el derecho a la alimentación...”*.

Así mismo, establece que deberá existir una articulación *entre “la identificación y caracterización de las unidades productivas, la sensibilización de los pequeños y medianos productores hacia la empresarización rural; a fin de mejorar las eficiencias en la cadena de abastecimiento alimentario mejorando la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Capital al poder ofrecer una oferta agregada y constante.”*

En esta reunión del comité, se señala con el subtítulo de *“Necesidad”* que la contratación a suscribir además de que efectúe la identificación y caracterización de la oferta de las nuevas unidades genere procesos de agregación y acopio de la misma bajo una visión empresarial, por lo que debe seguir sensibilizando y fortaleciendo empresarialmente a los pequeños y medianos productores campesinos. Lo anterior con el fin de que se esté en capacidad de mantener una oferta permanente y continua.

Aquí es importante señalar, que sin obrar explicación el secretario de Desarrollo Económico al solicitar en dicha reunión la modificación al objeto contractual presentado inicialmente por el Director de Abastecimiento, rompe el hilo conductor entre las fases que buscan el adecuado cumplimiento de la meta No. 8.

No es suficiente con expresar su voluntad para que se haya decidido modificar la intervención sobre las Unidades Productivas ya inscritas y ampliar en otras nuevas la caracterización, adicionar nuevos municipios y o departamentos (vale la pena

mencionar que se excluyó de la fase 2 al Departamento de Boyacá cuya importancia en el abastecimiento alimentario de Bogotá es vital).

Así mismo, se evidenció que nunca se incluyó a los pequeños productores campesinos de la ruralidad de Bogotá en especial la de Sumapaz donde el Índice de Seguridad Alimentaria por Hogar ISAH es preocupante¹⁴.

Volver a retomar la etapa de sensibilización, fortalecimiento y organización a las nuevas unidades productivas es mantenerse en la fase uno. Lo anterior conlleva a varios interrogantes: ¿no se logró la empresarización y organización de los pequeños productores campesinos durante la primera fase? Ampliar más departamentos o municipios ¿por qué? ¿No se identificaron adecuadamente los municipios en cuanto a producción, vocación agrícola y suficiencia en la primera fase? Si ello fue así, ¿no se requería, entre otras, era la evaluación de la pertinencia del proyecto o el cambio de las circunstancias estratégicas de asociatividad? Y no persistir en una inversión fuera de la jurisdicción territorial?

Estudios previos de los contratos 207, 208 y 209 de 2014.

Se analizó el documento contentivo en la carpeta del contrato 207 de 2014, suscrito con la Universidad de Cundinamarca pero su contenido conlleva el mismo estudio que soportó la contratación con las tres Universidades.

Se señala que la fecha de emisión del estudio fue del 16 de septiembre de 2014, es decir que en cinco días (11 de septiembre de 2014 mediante el acta No. 3) se solicitó replantear técnicamente el cambio de objeto de la contratación a suscribir.

El estudio fue realizado por el Director de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario. En este ya se presenta el objeto modificado de acuerdo a lo definido en el acta de comité señalada.

En el ítem elementos del estudio, vale señalar que se encuentra un breve recuento de lo presentado en el estudio previo del proyecto. En uno de sus párrafos cita: “*El Plan de Desarrollo consagra en el numeral 4 del artículo 25 la estrategia de “avanzar en el proceso de integración regional, en el marco de la legislación nacional vigente, en el propósito de promover el desarrollo humano sostenible, económico y social de la región Bogotá-Meta y otros territorios vecinos, mediante el fortalecimiento de acciones*

¹⁴ Ibidem. Pág. 11. La localidad que presentó la más alta prevalencia de ISAH fue Sumapaz, quien no sólo reportó una prevalencia 2.3 veces a la encontrada en Bogotá, sino que ésta fue superior a la nacional. Aunado a lo anterior está su condición de ruralidad. A pesar de las profundas transformaciones que han tenido lugar en Colombia en los últimos veinte años, la situación de pobreza y desigualdad en el campo siguen siendo muy altas.

concertadas con las autoridades e instancias de planeación regional, en materia de ordenamiento territorial, seguridad alimentaria y el apoyo a la producción campesina”.

Se señala que es el estudio para Cundinamarca no para Meta.

En otro de sus párrafos describe que *“El contrato que se pretende suscribir está orientado a dar cumplimiento a la meta mencionada del proyecto 736 de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Desarrollando procesos de producción agroalimentaria y/o comercialización de alimentos con la ciudad de Bogotá, afin (sic) de dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado que propenden por la consecución del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos...”* Aquí vale precisar que la meta mencionada no existe como tal dentro de las establecidas dentro de la formulación del proyecto 736.

En párrafos subsiguientes señala la meta No. 8. Aquí se denota la realización de una primera contratación por medio de la cual se organizaron procesos de empresarización a los pequeños productores dispersos por la región. Se planteó que se logró sensibilizar a éstos acerca de la generación de prácticas sostenibles, manipulación y la transformación de los alimentos que beneficiaran económicamente a las dos partes de la cadena (productor y consumidor) y se preservara lo ambiental.

En la segunda fase se busca la consolidación de la oferta de alimentos, a través de los contratos Nos. 207, 208 y 209 de 2014, lo que posibilitará la tenencia de información precisa acerca de los productos priorizados, en temas de volumen y frecuencia. Se establecerá el trazo de la ruta de alimentación hacia Bogotá dando inicio al proceso logístico de la región hacia la capital.

Si se pretende la consolidación de la oferta, entonces se requiere que sean tomados los datos de la primera fase, en cuanto a Unidades productivas para empezar a establecer los nuevos elementos y contenido sobre la información ya recogida. Mencionar la obtención de información precisa, implica definir sobre una línea base los avances a obtener debidamente discriminados y diseñar instrumentos de medición y cuantificación que permitan obtener datos ciertos que se constituyan en aporte fundamental. Señalar únicamente la obtención de información, deja a los contratos a suscribir en una actualización del diagnóstico presentado en los estudios previos del proyecto.

Se manifestó que se contaba como insumo con la georreferenciación obtenida de las unidades productivas en la fase uno y se busca la construcción de un nivel dos, por la cual se pueden identificar las vías primarias, secundarias y terciarias y la obtención de posibles puntos de recolección georreferenciados.

Con esto se evidencia que el propósito es seguir trabajando con las Unidades productivas ya recopiladas de la primera fase y según las cuales ya estaban georreferenciadas.

Adicionalmente se señala que se deben seguir generando habilidades empresariales a los productores. Esto se predica acerca de los que ya se encuentran inscritos o vinculados al proceso.

Se expone que la asistencia técnica es vital en el proceso de producción agropecuaria, sin embargo, se observa que el presupuesto establecido y el flujo de caja dentro del proyecto 736, fue programado para la vigencia 2016. Esta asistencia pretende lograrse mediante alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas reconociendo que no es de resorte de la SDDE. Aquí se evidencia que aún no se pretende materializar un proceso de comercialización real con demandantes de la capital.

Se señala entre otros, que la ciudad se compromete no solo a apoyar alimentariamente a quienes padecen la inseguridad, sino a desarrollar estrategias que busquen disponibilidad y acceso a los alimentos en cantidad y calidad suficiente y que propicien mejores precios haciendo énfasis en la población más pobre.

De otra parte, asegura que como lo señala el Plan de Desarrollo, se deben realizar alianzas nacionales, regionales y locales en el marco de un desarrollo territorial integrado de la ciudad y la región con capacidad de incidir en los esquemas de producción, distribución y comercialización. La SDDE, reconoce que es, con el concurso de las entidades de todos los órdenes con quienes debe interactuar para poder modificar los esquemas de la cadena productiva hasta ahora existentes.

Por todo ello, la Secretaría describió la necesidad, entre otras de:

“1. Apoyar a los productores identificados en Cundinamarca a consolidar lo estructurado en sus planes de negocio, enfatizando en los procesos de asociación que les permita suplir las necesidades de la demanda.

2. Acompañar a los productores en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), Buenas Prácticas Ganaderas y Buenas Prácticas de Manufactura (BPM)...”

Aquí nuevamente se observa que la decisión expuesta en los estudios es continuar con los productores ya identificados en la primera fase y adicionalmente continuar brindando asistencia técnica, lo cual como señaló no es de su competencia.

Se argumenta la selección de la Universidad de Cundinamarca como la mejor para suscribir la contratación, ya que cuenta con la multidisciplinariedad y calificación, que le permita responder de mejor forma a las temáticas requeridas por las organizaciones a fortalecer.

Se estableció en el estudio de la Universidad de Cundinamarca como población objeto a *“...los productores campesinos ubicados en el Departamento de Cundinamarca, los cuales ya fueron vinculados en el contrato anterior, y cuyo énfasis se centró en empresarización y en procesos de producción sostenible, cumplido este primer objetivo es momento de iniciar la fase de inserción de los más fuertes organizacionalmente al mercado de Bogotá y fortalecer a los demás ejercicios que a la postre serán objetivo para continuar sufriendo de manera organizada las (sic) demanda del mercado en el Distrito Capital.”*

Es reiterativo con lo evidenciado en el estudio previo de Cundinamarca que se buscaba en la fase 2, seguir en el proceso con los productores ya inscritos de la fase 1 y se expresa el deseo de materializar esquemas de comercio real con los productores más robustos y continuar fortaleciendo los pequeños para que sigan el proceso.

Cuando se presenta el objeto contractual, se establece el que se obtuvo en la reanudación del comité de contratación de la SDDE Acta No. 3, terminada el 16 de septiembre de 2014. Aquí se rompe con lo determinado en el estudio previo acerca de continuar con los productores ya vinculados, puesto que se señala caracterizar la oferta alimentaria en “nuevas unidades productivas”.

En conclusión, la fase 2 era orientada a los productores ya inscritos, pero fue modificada rompiendo con lo planificado previamente.

En el ítem Especificaciones del Objeto contractual se señaló nuevamente, que las unidades productivas deberán ser diferentes bien sea en veredas de los mismos municipios intervenidos o en nuevos municipios del departamento.

Dentro de la caracterización se señaló por parte de la SDDE, en el estudio previo que debería contener, entre otros respecto a la cantidad: *“áreas de siembra, ...producción comercializable en Bogotá. Frecuencia: Este parámetro debe definir la salida con la cual fluyen los alimentos hacia Bogotá, es decir que días de la semana, que semana del mes y que meses del año, ...”*

La caracterización debería incluir los datos de registro de los beneficiarios y de las unidades productivas conforme al instrumento que diera la SDDE. Se podría adicionar otros datos o parámetros en el instrumento con el fin de que se pueda acopiar o consolidar la oferta con destino a la ciudad.

Así mismo, se definió en el estudio que con el objetivo de “iniciar el planteamiento de una Logística organizada, que genere beneficios a las partes interesadas (costos de transporte, mejoramiento de la calidad del aire y los más relevante la seguridad alimentaria)”, se hará el levantamiento de información de las vías principales..., así como la identificación y georreferenciación de los puntos de recolección o acopio en la región y a la entrada de Bogotá”.

Es claro que la contratación debe llevar al inicio de una logística que genere beneficios tanto a productores como a consumidores y que se deben identificar los lugares de acopio dentro y fuera de la ciudad.

Posteriormente se determina que para obtener entre otros aspectos los señalados anteriormente, se requiere desarrollar 6 aspectos técnicos de los cuales se describe el primero así: “Realizar un ejercicio de planeación en donde se defina la ruta a seguir (plan de trabajo, cronograma de actividades), cuya meta sea la consecución de los objetivos planteados en este contrato...”

Los productos que se definieron a obtener fueron, entre otros:

“1. El plan de acción del contrato y el cronograma de actividades requeridas para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el presente contrato.

2. Caracterización de la oferta de productos agropecuarios, a partir de los parámetros de calidad, cantidad, y frecuencia, así como del registro y caracterización de beneficiarios y unidades productivas en el instrumento que suministre la SDDE. Esta caracterización deberá acompañarse de un documento que incluya la ficha técnica del producto, junto con las condiciones de producción, el posible punto de recolección o agregación, el tipo de transporte que debe utilizarse y el segmento del mercado a donde se dirigirán los productos.

3. Un mapa digital en formato .gdbó .shp con la ruta de la alimentación desde la región del Meta hacia Bogotá, en la cual se reconozcan las unidades productivas identificadas, así como las vías principales, secundarias y terciarias, además de posibles puntos de agregación de ofertas locales, regionales y su llegada a Bogotá, desde donde se facilite la operación logística de los alimentos.

4. Dos propuestas de alianzas estratégicas con Entidades públicas o privadas orientadas a mejorar las condiciones de producción y/o transformación de los alimentos que ingresen a Bogotá.”

En el ítem Obligaciones del Contratista, se describe la consolidación de lo aquí anteriormente señalado agregando que la meta de intervención en cuanto a las

unidades productivas debe ser de mínimo 360, para el caso de Cundinamarca, por lo cual se observa que la definición y el alcance de los objetivos y productos a obtener quedaron en cabeza del futuro contratista, ya que se le solicitó dentro del esquema que hiciera la planeación, la metodología y el cronograma.

No se aclara en los estudios previos los nuevos municipios que se van a intervenir. Así mismo, no se incluye en la intervención a la ruralidad Bogotana.

Los estudios técnicos no concretan la forma en que se va a canalizar la nueva oferta de alimentos, tampoco se precisa cómo se van a establecer los procesos de comercialización de manera que se puedan cristalizar los resultados de la empresarización de las unidades productivas. No se constituye el sistema de acopio de la nueva oferta de alimentos en la región y menos el sistema de distribución en la Ciudad de Bogotá, entre los posibles demandantes.

Al no tener claro el alcance del objeto no permite conocer cómo se va a integrar o cuál es el sistema que se va a utilizar para la fijación de los volúmenes de compras, el manejo de los precios y la forma en que se va a pagar la producción de los pequeños y medianos productores. No se conocen estudios que establezcan la forma en que se van a distribuir los alimentos dentro de la ciudad.

El alcance del reconocimiento y georreferenciación de cada unidad productiva no coadyuva a la caracterización Física de las Unidades productivas, es decir obtener el área de finca o unidad productiva, área de cultivos, zonas de producción y /o transformación. Un estudio como el que se pretende adelantar y dados los requerimientos para el cumplimiento de la meta No. 8 “*Generar procesos de comercialización*” del proyecto 736, requiere ser mucho más preciso en los requerimientos técnicos de la información de posicionamiento geográfico y digital a obtener, la cual puede dar mucha mayor utilidad y aprovechamiento.

Se cambia en el estudio la determinación de los puntos de acopio en la región y a la entrada de la ciudad por posibles puntos. Esto conlleva acciones diferentes y resultados muy diferentes con lo que lo pedido al final del estudio (posibles puntos), lleva al retroceso de la meta en tiempo y dinero y calidad de información obtenida en desmedro del logro real de la comercialización hacia Bogotá.

En el estudio se argumenta que la entidad más idónea para celebrar este contrato directamente es la Universidad de Cundinamarca, ya que puede generar un valor agregado por experiencia, por el trabajo realizado en la fase 1, porque es momento de consolidar procesos de comercialización con destino al sistema público distrital, entre otros.

El Valor estimado del contrato se estableció en \$350 millones. Revisado el estudio de mercado anexo por medio del cual, según la entidad, obtuvo el presupuesto señalado, se encontró que la comparación acerca de los costos no se realizó con propuestas referentes a la intervención en el departamento de Cundinamarca y de la misma forma en los contratos de los departamentos del Meta y Tolima, sino que el comparativo se efectuó entre estos tres departamentos. Ello deja entrever que tal estudio no guarda proporcionalidad respecto a las condiciones de acción, tiempos y resultados. Simplemente se acomodan al presupuesto ofrecido por la entidad y al plazo establecido por ésta.

Ejemplo que fortalece esta aseveración se encuentra en los costos entregados por la Universidad de Cundinamarca quien al presentarlos señala un valor de costo directo que consolidado, es la suma de \$311.5 millones. Posteriormente, se escribe que el valor de administración se tasa en el 11%. Lo cual quiere decir, que al costo directo se le saca el porcentaje señalado y se le adiciona como costo directo. Así las cosas, este valor adicional sería de \$34.3 millones.

Sin embargo, se presenta un costo de administración de \$ 38.5 millones, se observa un mayor valor de \$4.2 millones. Si se realiza la operación del monto de \$350.0 millones, la relación del 11%, se encuentra el valor de administración más la diferencia señalada. Esto quiere decir, que se tomó el tope de la contratación y se le extrajo el 11% y no como debe ser, que es sacarle a los costos directos del contrato el porcentaje definido por el contratista. Esta suma no corresponde a ampliación de objeto o productos, simplemente al efecto de acomodarse al valor o techo presupuestal de la SDDE.

Esto denota la presentación de dicho comparativo de mercado como una justificación que no corresponde a una verdadera búsqueda de la mejor oferta en cuanto a precio.

De la misma forma, se observa que dentro del personal especializado, para el caso del Tolima, no se contempló la inclusión de profesionales pecuarios. En lo relacionado con la georreferenciación, se encuentran presupuestos muy diferentes entre las 3 propuestas que no son por las condiciones geográficas de cada departamento sino porque se tomaron métodos, tiempos y formas diferentes de realizar la labor.

De acuerdo a la Tabla de costos, el 71,6% de los recursos de los contratos se va en gastos de prestación de servicios, es decir, de los \$1.050 millones que valen los contratos, \$752.2 millones, se gastan en recurso humano: Por ejemplo el 17% del costo del contrato 208 de 2014, corresponde al pago del director y el coordinador del proyecto.

Revisados los costos de administración se encuentra que para el contrato 565 de 2013, la SDDE pagó a la Universidad de los Llanos \$5.7 millones como administración sobre \$1.000 Millones. Lo que corresponde al 5.5%. Para el contrato 208 de 2014, se paga una administración de \$31.800.000 sobre \$350.000.000, lo que corresponde al 9.08%. Implica que los costos de administración se aumentaron, permitiendo inferir que no hay eficiencia en el gasto.

Las consideraciones tenidas dentro del estudio de mercado, son argumentos que no obedecen a una justificación válida de los costos diferentes que presentan las propuestas de cada una de las tres universidades y que en la sumatoria total llega para cada una a \$350.0 millones. El plazo de cuatro meses, establecido en los tres contratos evidencian que no tienen en cuenta que para caracterizar la oferta agropecuaria en los tres departamentos se presenta diferencia. Las cantidades de unidades productivas a intervenir (400 Unillanos, 359 Tolima y 360 Cundinamarca) y productos a entregar son tan homogéneos que denotan una cifra meta sin observar el universo de cada departamento.

Suscripción de los contratos interadministrativos 207, 208 y 209 de 2014.

El objeto de los contratos, fue el descrito y ya modificado mediante acta de comité de contratación No. 3 de la SDDE del 11 de septiembre de 2014 (ver cuadro siguiente).

Cuadro 5

CONTRATOS SUSCRITOS FASE 2		
CONTRATO/CONTRATISTA	VALOR/PLAZO	OBJETO
No. 207-2014 UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA	\$350.000.00 4 meses	Caracterizar la oferta agroalimentaria de nuevas unidades productivas en el Departamento de Cundinamarca, bajo parámetros que recojan calidad, cantidad y frecuencia, que conlleven a procesos de agregación de oferta y sensibilización hacia la empresarialización rural.
No. 208-2014 UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	\$350.000.00 4 meses	Caracterizar la oferta agroalimentaria de nuevas unidades productivas en el Departamento del Meta, bajo parámetros que recojan calidad, cantidad y frecuencia,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

		que conlleven a procesos de agregación de oferta y sensibilización hacia la empresarización rural.
No. 209-2014 UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	\$350.000.00 4 meses	Caracterizar la oferta agroalimentaria de nuevas unidades productivas en el Departamento del Tolima, bajo parámetros que recojan calidad, cantidad y frecuencia, que conlleven a procesos de agregación de oferta y sensibilización hacia la empresarización rural.
TOTAL	\$1.050.000.000	

Fuente: contratos celebrados SDDE.

No se señala como soporte o antecedente de esta contratación convenio alguno suscrito con ningún ente territorial, por lo que se define que la ejecución se decidió con liderazgo administrativo y económico de la SDDE ni la RAPE de la Región Central o convenios plan, conforme a lo establecido dentro de la meta No. 8 del proyecto 736 y con fundamento en la ley 1454 de 2011.

La erogación de los recursos se señaló exclusivamente con los de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico.

La zona de intervención los municipios de los departamentos de Tolima, Cundinamarca y Meta.

Las obligaciones consignadas en los tres contratos fueron básicamente las mismas y ya señaladas en los estudios previos con las mismas limitaciones por lo que las observaciones ya efectuadas son igualmente cuestionables en los contratos celebrados.

Los resultados y/o productos específicos que se deben obtener con la ejecución del presente Contrato son: *“1. El plan de acción del contrato y el cronograma de actividades requeridas para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el presente contrato. 2. Caracterización de la oferta de productos agropecuarios, a partir de los parámetros de calidad, cantidad, y frecuencia, así como del registro y caracterización de beneficiarios y unidades productivas en el instrumento que suministre la SDDE. Esta caracterización deberá acompañarse de un documento que incluya la ficha técnica de 1 producto, junto con las condiciones de producción, el posible punto de recolección o agregación, el tipo de transporte que debe utilizarse”.*

Los contratos 207, 208 y 209 de 2014 establecen como primer producto entregable los elementos esenciales para iniciar cualquier ejecución de un

contrato como son, el Plan de Acción del contrato y el Cronograma de actividades requeridas para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato.

Dicho documento debería ser parte de la propuesta presentada por las universidades, máxime cuando estas ya habían desarrollado una primera fase con un objeto similar a través de los contratos 565 (Unillanos), 576 (Unicundinamarca) y 567 (Unitolima) de 2013 como ya se describió, lo que implica que conocían la dinámica del trabajo que se pretendía adelantar con los productores campesinos del área.

El contrato 208 de 2014, aborda cuatro municipios que ya habían sido intervenidos mediante la ejecución del convenio 565 de 2013, los cuales son Fuente de Oro, Lejanías, Granada y Villavicencio, inclusive en dicho contrato se mencionó que Villavicencio tenía más vocación urbana y se cuestionó su elección; sin embargo se retoma nuevamente, en la llamada segunda fase que se aborda a través de este contrato.

Se dice que se van a intervenir nuevos municipios o nuevas veredas en los municipios arriba mencionados, sin embargo no es posible determinar cuáles veredas se tuvieron en cuenta en el contrato 565 de 2013, ya que sólo se hizo referencia a municipios, y cuáles son las nuevas veredas intervenidas en el contrato 208.

El no haber desarrollado la SDDE los estudios de afinamiento de lo logrado, lo por lograr y dejar en manos de los contratistas los alcances a obtener al definir el plan de trabajo, permitió que los productos tengan deficiencias serias y no similares entre los diferentes contratistas.

Así se evidencia por ejemplo en cuanto se establece dentro del estudio previo y el contrato que como producto No. 2 y la obligación específica No. 2, se debe entregar la caracterización de la oferta agropecuaria a partir de parámetros de calidad, cantidad y frecuencia de los productos que se encuentran dentro del PMASAB.

Revisados los informes entregados a este Ente de Control, se evidencia que únicamente la Universidad de Cundinamarca realizó la caracterización de la oferta pecuaria. No así las Universidades de los contratos 208 y 209 de 2014. Preguntado el Supervisor del contrato, señaló que fue un cambio por limitaciones de tiempo y volumen en los departamentos de Meta y Tolima, desconociendo la SDDE lo establecido tanto en los estudios como el contrato donde quedó plasmada tal exigencia. Esto se debió señalar cuando la Universidad del Tolima no presentó profesional pecuario dentro de la propuesta, lo que advierte el poco

control ejercido desde un comienzo. Por ende se dio incumplimiento a los objetos y a las obligaciones de los contratos Interadministrativos 208 y 209 de 2014.

Así mismo, en esta obligación se evidencia que se obtuvieron datos a través de encuesta a productores sin otro argumento de confrontación investigativa, el cual fue señalado como fortaleza al contratar con universidades. Tal es el caso de las áreas de siembra, finca y de producción. La información así obtenida pierde calidad. Esta se hubiese podido complementar y precisar si se amplía la georreferenciación a realizar.

De la misma forma que revisada la matriz de consolidación de resultados se observa que el obtenido acerca de los cultivos que llegan a Bogotá, las cantidades y el costo de transporte no fueron respondidas de manera tal que permitan conocer con gran estimación estos datos, puesto que se preguntó por la producción que se tiene de autoconsumo, despacho local, regional y nacional y no específicamente a Bogotá.

Tener posibles puntos de acopio, para efectos de lo requerido en la meta No. 8, la cual busca lograr comercialización de la región con Bogotá, mejorando calidad, cantidad frecuencia y mejor precio con la ejecución de los contratos interadministrativos 207, 208 y 209 de 2014; no generan un valor agregado en el cumplimiento de esta meta, como si se hubieran definido.

Adicionalmente, este tipo de identificaciones de la oferta (encuesta a productores) presenta cifras estimadas y no reales, por cuanto se hacen proyecciones subjetivas por parte de los productores, sin que ésta información sea verificada de manera adecuada y confiable por las universidades.

No se determina un espacio para la concreción de la comercialización de estas ofertas en Bogotá, lo cual es contraproducente si se tiene en cuenta que estas cifras se desactualizan rápidamente, aunado a que ha transcurrido más de la tercera parte del tiempo en la ejecución del Plan de Desarrollo 2012-2016, y según lo manifestado por la supervisión del contrato en acta de visita administrativa celebrada el 15 de mayo de 2015, *“Actualmente no se ha proyectado nuevas contrataciones orientadas a su materialización en términos de infraestructura en los departamentos objeto de la intervención”*, ni se evidencia en Bogotá los centros de acopio y distribución (La plaza logística de los Luceros no se encuentra aún en funcionamiento).

En relación con la obligación No. 3, la segunda fase recogió información cuantitativa mediante encuesta a los productores de las unidades productivas visitadas y la georreferenciación puntual mediante la utilización de un instrumento

receptor de Coordenadas Global Posición Sistem GPS, con el cual se obtuvo la Longitud, latitud de manera puntual de la Unidad Productiva sin realizar levantamiento topográfico de la misma y un altímetro para la cota de nivel o altura¹⁵. La restante información relacionada con las vías y posibles puntos de acopio fue levantada en cartografía digital y demarcada las vías desde los predios o fincas hasta la vía principal de la región y de esta hasta Bogotá.

Respecto a la obligación No. 4, referente a gestionar dos (2), propuestas de alianzas estratégicas con Entidades públicas o privadas orientadas a mejorar las condiciones de producción y/o transformación de los alimentos que ingresen a Bogotá, para la concreción de este producto, las universidades adelantaron reuniones de socialización con algunos alcaldes y las secretarías de agricultura de los municipios buscando obtener información sobre las unidades productivas de cada uno de los municipios, sin embargo, esto no significa que se establezcan acuerdos con los gobiernos locales o con las respectivas secretarías de planeación de los departamentos, lo que podría garantizar la continuidad del proyecto y la reciprocidad en el financiamiento del proyecto.

Esto sería fundamental, teniendo en cuenta que las universidades no ejercen ni presencia ni autoridad en todos los municipios, por lo tanto una vez termina el contrato estas instituciones educativas no tendrían influencia sobre las aéreas productivas identificadas ni sobre los productores campesinos.

La sola propuesta de alianzas no se constituye en un producto que sea útil para concretar la comercialización del apoyo técnico a los sectores productivos objeto del estudio, máxime cuando las propuestas hacen referencia a suscribir convenios con la misma Secretaría de Desarrollo Económico, como es el caso de la Universidad de los Llanos.

Examinada la relación entre los resultados obtenidos de la fase 1 y los contratos interadministrativos 207, 208 y 209 de 2014, específicamente, en cumplimiento de la meta (1) que como se explicó se convirtió en la meta (8) en la cual se hace referencia a la vinculación de los productores de la región central y ruralidad bogotana; en el informe del SEGPLAN, realizado por la SDDE, con corte a marzo de 2015, esta meta se señala como cumplida al 99.59%.

Se presenta una vinculación de 10.049 productores campesinos, pero cabe señalar que no se trabajó con los productores de la ruralidad bogotana, como se

¹⁵Únicamente el contratista Universidad del Tolima realizó para el departamento del Tolima levantamiento a nivel de cultivos. Esta diferencia se explica por la falta de claridad de las obligaciones a efectuar en el proceso de georreferenciación. Este contratista si contrato topógrafo y le dio una verdadera dimensión al reconocimiento de finca.

estableció en dicha meta. Así mismo figura como cumplida sin que se hayan desarrollado procesos de comercialización que beneficien a Bogotá.

Ahora bien, la vinculación señalada por el supervisor en la diligencia administrativa realizada, respecto a los contratos 207, 208 y 209 de 2014, vinculado es inscrito, no es de ninguna manera la vinculación que exige la meta del proyecto 736, para que se esté reportando al SEGPLAN como cumplida.

En este mismo sentido, se observó que para el cumplimiento de la meta se adicionaron los productores, según la entidad, empresarizados mediante la ejecución de los contratos 565, 567 y 576 de 2013 (primera fase) con los de la segunda fase contratos interadministrativos 207, 208 y 209 de 2014.

¿Cómo integrar la información de la primera fase con la segunda, si no son secuenciales, es decir, no obedecen al patrón de continuidad que debía seguir la materialización del proyecto como se manifestó anteriormente. Esto se evidencia en la información presentada a este Ente de Control por parte de la Secretaria en la diligencia administrativa del 07 de mayo de 2015. Se pretenden sumar matemáticamente como factor de enlace de la primera fase los productores (7.294), con las Unidades productivas de la segunda fase (1.119) para un total de 8.413, bajo el supuesto que son asimilables. Primero si de Unidades productivas se trata, la columna de la fase uno sería “Numero de Unidades Productivas” que tiene una magnitud alcanzada de 3.096 y no de 7.294.

En segunda medida, estas unidades productivas y/o productores de la primera fase cuentan con información cualitativa sobre procesos de asociación, posibles planes de negocio, algunos productos y una muy precaria georreferenciación de 840 puntos de 3.096 a cumplir¹⁶.

Como se observa la variable conectora entre las dos fases, no existe, sino que la simulan o equiparan (unidades productivas con productores). En el mismo sentido, la información obtenida para cada una de las fases, difiere en forma, contenido y calidad, como se evidencia en el cuadro 6.

¹⁶Acta de visita administrativa realizada al supervisor de los contratos interadministrativos 207,208 y 209 de 2014 y subdirector de intermediación de mercados, el 15 de mayo de 2015. Preguntas No. 2 y 5.

Cuadro6

Resultados Preliminares Contratos 565,567 y 576 de de 2013							
Universidad	#Productores	# Unidades Productivas	# Asociaciones	# Capacitados	# Planes de Negocio	# Participantes en los Planes de negocio	# de Puntos Georreferenciados
Cundinamarca	1254	1238	64	1254	26	1201	53
Tolima	1268	1118	48	1227	22	785	48
Llanos	1383	740	39	1200	36	1218	740
Nacional	3389	N/A	N/A	3389	N/A	N/A	N/A
TOTAL	7294	3096	151	7070	84	3204	841
Fuente: SDDE							
Resultados preliminares contratos 207, 208 y 209 de 2014 (proceso de entrega y revisión de productos)							
Fase Dos							
Universidad	Unidades Productivas Caracterizadas o asimilables a productores	Productos Filtrados	Tres Principales Productos Por Volumen	Producción Ton/año	#Asociaciones Vinculadas	Municipios Abordados	# Puntos Georreferenciados
Llanos	400	8	Plátano	17297	30	9	533
			yuca	4460			
Tolima	359	16	Frijól	929	30	9	359
Cundinamarca	360	15	Papa	24893	26	18	365
			Zanahoria	1333			
			Cebolla Cabezona	1779			
Total	1119	39		50691	86	36	1257
Fuente:SDDE							

Esta consolidación no corresponde a una agregación planificada y estructurada. Así se evidencia cuando en la información entregada por la SDDE, se agregan las Unidades Productivas Caracterizadas dentro de las obligaciones a entregar dentro de los contratos 207, 208 y 209 de 2014, con la columna “# Productores”.

Como ya se anotó, esta situación pone de manifiesto que el deseo de incrementar la Unidades Productivas a incluir, así como ampliar el número de municipios, determinar la caracterización de la oferta agroalimentaria, fueron decididos de una forma impropia y caprichosa y no obedeció a la continuidad del proyecto, con lo cual se dilapidan los recursos y se pierde la posibilidad de cumplir la meta trazada.

Después de esta modificación sustancial, pretender sumar de una forma matemática para mostrar el avance de la meta no es técnicamente apropiado y peor aún, no es concebible si de lo que se trata es del cumplimiento de la finalidad pública perseguida con el cumplimiento de la meta, cual es realizar verdaderos procesos de comercialización en donde se logre abaratar los precios de transacción de productos inocuos que hagan parte de los 33 productos establecidos dentro del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentarios y Seguridad Alimentaria para Bogotá, PMASAB.

La caracterización desarrollada en la primera fase, no alcanzó la obtención de productos más allá de la sensibilización y censo de pequeños y medianos productores campesinos de la región central. No se logró la empresarización y la organización de éstos.

La georreferenciación fue fallida puesto que de la fase 1 (contratos las 3.096 Unidades Productivas), tan solo se logró georreferenciar de manera puntual 841. Si se pretende desarrollar un proceso tecnológico de avanzada y que permita tomar decisiones acertadas en tiempo oportuno, no es con la simple localización de un punto de la Unidad Productiva. Es necesario obtener información que garantice la posible oferta alimentaria.

Conocer el perímetro de la finca, las zonas de cultivo, áreas de transformación y producción, las condiciones topográficas de cultivo, producción y transporte de los productos, generan mayores y mejores análisis en cuanto a la caracterización de la oferta.

Así como la Universidad del Tolima logró a través del contrato 209 de 2014, un mayor detalle de información, dado que venía del contrato anterior, se esperaba de las otras dos universidades y no se obtuvo más que la localización mínima. Esto también debió evidenciarse al momento en que las universidades presentaron propuestas tan diferentes de cómo abordar la georreferenciación en cuanto a profesionales, costos y cantidad de tiempo a utilizarlos.

La capacitación realizada logra niveles de sensibilización, puesto que no se materializa su aprendizaje en la construcción de verdaderos canales de mercadeo y comercialización entre productores campesinos y demandantes capitalinos.

No se ha logrado vincular de manera real y efectiva a los departamentos y municipios, que son las autoridades que involucran las instancias de planificación de los territorios donde se han transferido de forma inadecuada los recursos. Simplemente se buscó obtener información acerca de cuáles actores pueden servir como puente o aliados en la búsqueda de resultados de comercialización y asistencia técnica.

No eran las Universidades quienes debían lograr involucrar instancias superiores institucionalmente, presupuestalmente y jurisdiccionalmente. El buscar como producto final de la contratación, dentro de la fase 2, establecer dos propuestas acerca de con quienes buscar alianzas, reduce el alcance de la contratación.

Los estudios previos, como bien lo contempla la ley 1454 de 2011, no es aplicada, en lo referente a la creación de la Región Administrativa de Planificación (RAPE) que permita la inversión fuera del territorio. En esta se establecen mecanismos como se pueden invertir recursos en otras jurisdicciones.

“Artículo 9°. Objeto. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planeación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planeación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3° de la presente ley.

El Gobierno Nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas...” (subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, en su artículo 10 se define que las Regiones Administrativas de Planificación Especial RAPE, hacen parte de los Esquemas Asociativos y en los artículos 30 y 32 señalan que éstas tendrán patrimonio autónomo de tal suerte que los recursos provenientes de los diferentes entes territoriales que la conforman al entregar los recursos a ésta, descargan en la RAPE la autonomía de ejecución, en la región así conformada.

Este procedimiento, entre otros, con el fin de generar hacia la meta y el proyecto o proyectos un responsable que trascienda políticas de gobierno territorial a políticas regionales en el entendido de la dependencia que existe entre entes territoriales en cumplimiento de los diferentes planes de desarrollo.

La SDDE estableció en los estudios la realización de convenios plan, pero no los utilizó para el cumplimiento de la meta evaluada y en general del proyecto formulado; mientras se ha celebrado la conformación de la Región Administrativa de Planificación Especial RAPE, junto con los departamentos circunvecinos (mes de septiembre de 2014), estos convenios y contratos interadministrativos, han ido sueltos, bajo el supuesto amparo de unos convenios marco suscritos con los departamentos en donde se han realizado las intervenciones, pero sin el cumplimiento mínimo que estos exigen en cuanto al acatamiento para seguimiento y evaluación por parte de las autoridades de planeación territorial y por medio de los cuales no se permite la aplicación de recursos por fuera del territorio puesto que son convenios que promueven esquemas de gestión regional y subregional

limitado a la adición de entidades de planeación y gestión sin incluir alternativas flexibles como lo plantea la ley 1454 de 2011 y que se establece en su artículo 9 para las Corporaciones Autónomas Regionales CAR y en el artículo 30 para las RAPE.

Posibilidades que como se observa se permiten siempre y cuando como señala para las CAR, cuando involucran beneficio para las regiones a donde aportan los recursos bien sea porque permiten la protección del ambiente o posibilitan el suministro de agua.

Esta condición de beneficio dentro del proyecto 736 y la meta evaluada se planteó, desde la formulación del proyecto, para Bogotá con la llegada de agroalimentos inocuos, a precio justo y sostenible en el tiempo y por ello se diseñó la meta de vincular a esos pequeños productores campesinos a procesos de comercialización con comerciantes o consumidores finales de Bogotá.

Situación que con la culminación de la meta, según lo informado mediante el SEGPLAN no se dio, puesto que tan solo se llegó al levantamiento de bases de datos con las cuales se corrobora el diagnóstico del proyecto 736. Bases con información básica, únicamente cuenta con la suministrada por el productor puesto que se trata de levantamiento de información mediante encuesta en fichas de recolección y proceso de tabulación en la cual se encuentra la SDDE. Por lo tanto, el beneficio señalado a obtener con la inversión extraterritorial para los habitantes del Distrito Capital, no se cumplió.

La finalidad de la meta no era, no ha sido y no es actualizar el diagnóstico de la situación de los productores campesinos de la región central, ni desarrollar procesos de fortalecimiento e investigativo de instituciones educativas con presencia en la región central, ni la sensibilización de los productores campesinos de la región central para mejorar procesos de producción, transporte y comercialización, sino que a partir de esa situación ya conocida, buscar los instrumentos de política pública necesarios, los recursos, los activos mínimos, la información suficiente, los actores, a partir de allí, construir los canales que permitan una comercialización sin intermediación que beneficie tanto a pequeños y medianos productores de la región central y la ruralidad bogotana (no incluida) y consumidores finales de la ciudad de Bogotá.

Esta concreción que resulta en el verdadero beneficio para la ciudad de Bogotá, que destinó inapropiadamente los recursos, se ha convertido en la búsqueda de ejercicios (faltos de oportunidad por extemporáneos dado el horizonte de duración del proyecto y por ende de la meta que figura con cumplimiento total) de integración de la oferta y demanda adelantado por la SDDE.

De otra parte, los beneficios directos para Bogotá los cuales son necesarios para la justificación de la inversión extraterritorial, señala la entidad que *“resultan marginales en cuanto a precio y volumen. No obstante en la actualidad, al interior de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, se formulan proyectos para integrar la oferta productiva campesina que se ha venido trabajando, con diferentes canales de comercialización, con lo cual se espera evidenciar estos impactos en precios y volúmenes, específicamente para esta población...”*.

Se habla de resultados marginales sin que haya diseñado tampoco un instrumento de medición y que ésta se efectúe. Lograr un resultado tan básico en la meta señalada y que la SDDE haya realizado una contratación tanto en la fase uno como en la dos, para la obtención de información primaria de los pequeños productores campesinos de la Región Central y que con esta señale que la meta de vincular a pequeños productores campesinos se encuentra cumplida en un 99%, al haber vinculado 10.049 pequeños productores campesinos de la región de acuerdo al informe del Seguimiento al Plan de Desarrollo SEGPLAN con corte a marzo de 2015.

La comercialización diseñada como solución a la problemática de la alta vulnerabilidad establecida en los estudios previos de formulación del proyecto 736 debía estar orientada a la articulación real de pequeños y medianos productores campesinos ubicados en las zonas periféricas de la región central donde se presenta mayor asimetría económica de éstos y mayor dificultad para el emprendimiento, mediante la ejecución de planes de negocio con demandantes de la ciudad capital¹⁷. Examinadas las zonas intervenidas en los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Meta (Boyacá se excluyó en la segunda fase sin un argumento técnico con lo que se perdió la continuidad para la fase 2), se observa que los municipios intervenidos no guardan esta condición de equidad territorial.

Todo lo anterior obedece a una inadecuada relación entre lo diagnosticado en los estudios previos, lo establecido como objetivo específico No. 1, la estrategia utilizada de celebrar contratación Interadministrativa con las universidades sin tener en cuenta a los entes territoriales para que aportaran apoyo técnico, conocimiento de su territorio, recursos y por ende generar unas condiciones

¹⁷ *Ibidem*. PIB por departamentos 2012. Uno de los principales indicadores de la fortaleza económica de la Región Central, tiene que ver con el PIB per cápita, el cual se sitúa muy por encima del promedio nacional. Meta, Bogotá y Boyacá son tres de las entidades territoriales con mayor riqueza por habitante del país, lo cual confirma el dinamismo económico regional. No obstante, esta medición puede opacar la existencia de asimetrías interterritoriales, que se presentan, sobre todo, en la zona rural y en los municipios más pequeños de la región. Particularmente, esta situación es bastante crítica en la periferia regional, lo cual establece serios desequilibrios subregionales que afectan la cohesión social y el goce equitativo de bienes y servicios. La extensión de las fortalezas y oportunidades del centro hacia la periferia, constituye uno de los principales retos del proceso de integración regional.

contractuales de mayor alcance en lo perseguido y la magnitud alcanzar, de tal suerte que lo finalmente contratado tuviera unas condiciones mucho más robustas en relación a la verdadera materialización de procesos de comercialización entre pequeños productores campesinos de la región central y la ruralidad bogotana con demandantes de la ciudad.

El contar con el apoyo de otros entes territoriales hubiera permitido mayores resultados en cuanto al tipo de productos a obtener, el impacto a lograr y mayor velocidad de reacción ante las dificultades políticas, económicas y jurídicas del entorno.

Otra situación que impide un mayor avance y por ende un impacto real y efectivo la constituye la reducción presupuestal que ha sufrido el proyecto desde la formulación en junio de 2012, hasta la modificación No. 18 marzo de 2015, presenta una disminución de 56,3%, como se observa en el cuadro 7

Cuadro No. 7

Presupuesto y Modificaciones PROYECTO 736											cifras en millones	
Revisión Ficha EBI D	Fecha	VIGENCIA					Total	\$	Factor	Año Base 2015	Variación %	Variación respecto a 2012
		2012	2013	2014	2015	2016						
1	08/06/2012	6462	29447	29447	29447	45363	140166	2012	17,32	164450		
13	11/03/2014	5597	8690	4605	30331	46724	95947	2014	3,66	99459	-39,52	
18	05/03/2015	5802	9008	4743	4200	48126	71879	2015	1,00	71879	-27,73	-56,29

Fuente: Ficha EBI-D proyecto 736

No es obligación de la SDDE, por lo tanto no es de su resorte entrar a mejorar las condiciones de entendimiento de los pequeños productores de la región central sobre los procesos y transformaciones de los productos agroalimentarios, ni saber ¿cómo se producen?, ¿cuándo se producen? y en ¿qué se transportan los alimentos de la región hacia Bogotá, si con ello no se logra un beneficio real a los habitantes de la capital en especial los más vulnerables desde la perspectiva alimentaria.

En la fase 1 de la contratación quedó claro que no fue con la creación de las RAPE como se realizó la ejecución de la meta No. 8 del proyecto 736. Sin embargo, se argumentó la inclusión de los contratos interadministrativos en la figura de Convenios Marco. No obstante, se evidenció que no se sujetaron a las condiciones que estos plantean. En la fase 2, no se señala sustento en los convenios marco.

No obstante, para todo el proyecto y en especial para la meta No. 8 se sigue manteniendo como estrategia la asociación con otros entes territoriales, mediante

el uso de la ley 1454 de 2011, lo cual conlleva a la creación de las RAPE, para ejecutar legalmente los recursos en otro ente territorial. La SDDE para la inversión de recursos fuera del territorio de Bogotá omitió tanto la Ley 1454 de 2011, incurriendo en una evidente irregularidad.

Ahora, las universidades contratadas¹⁸ no son el conducto para tomar decisiones en lo relacionado con el desarrollo del sector agrícola de sus regiones, pues esta competencia le corresponde a las Secretarías de Agricultura de cada ente territorial.

Las Universidades no tiene la función en relación con la armonización de los planes de desarrollo, ni respecto a la política pública para alcanzar el nivel de articulación requerido para el éxito del proyecto; la SDDE debió utilizar otro mecanismo para incluir a los departamentos en el proceso contratado al igual que para suscribir contratos de sostenibilidad y apoyo de los Alcaldes, por lo que el producto de las alianzas así buscadas es una expectativa. Todas estas carencias impiden que se cumpla el principio de asociatividad y que exista un nivel de exigencia entre los actores (departamentos y municipios), lo que reduce los niveles de coordinación y de acción, y por tanto, de impacto social en la consecución de la meta No. 8 del proyecto 736. La Ley 1454 de 2011, lo consagra así:

Artículo 3°. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

13. Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

La normativa es clara, pues orienta la toma de decisiones para impedir que el servidor público incurra en errores y desviación de recursos. Igualmente, es pertinente puesto que hace referencia a las economías de escala, que son la columna vertebral del proyecto 736, de la meta No. 8 y por tanto, de los contratos y convenios que del mismo se suscriban. En cuanto a la “asociatividad” es evidente su existencia puesto que genera las sinergias necesarias para que los productores regionales inicien el proceso de empresarización y de comercialización con la ciudad de Bogotá.

La falta de claridad en la formulación del proyecto, estudios previos con estudios de mercado deficientes, inadecuada materialización contractual en cuanto a su

¹⁸ Universidad de Los Llanos, Universidad de Cundinamarca, Universidad Nacional y Universidad del Tolima.

alcance y contenido, son elementos que presuntamente transgreden la ley 1474 de 2011.

Adicionalmente, el Estado propende por la complementariedad entre entidades territoriales en el desempeño de funciones para objetivos comunes, también presuntamente se transgredió lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política; literal m) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, el Plan de Desarrollo Bogotá Humana y el Acuerdo 489 de 2012, puesto que no se ha logrado el cumplimiento de lo allí contemplado y fijado en el plazo de su vigencia y el numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

De otra parte, también afectó el no haber asumido los Convenios Marco debidamente suscritos con los departamentos pero no cumplidos en cuanto a sus directrices, para entonces haber realizado un trabajo de sumatoria de esfuerzos entre departamentos y el Distrito Capital. Con ello no quiere decirse que es ilegal la firma de los contratos interadministrativos con las universidades, sino que no haber contado con las autoridades de planificación territorial en la construcción de dichos contratos es lo que ha llevado al traste en gran parte con la materialización real de lo establecido en la meta No. 8 y específicamente con el beneficio para la ciudad capital.

Esto permite concluir que la estrategia diseñada para actuar en la región sin el concurso de los entes territoriales de cada jurisdicción y haberlo realizado a motu proprio, con recursos exclusivos del erario público distrital, determinó el resultado observado y que muestra ineficiencia e ineficacia en la gestión fiscal.

Haber ejecutado recursos sin el cumplimiento de este fin esencial del estado, cual es el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos que fue planteado en el estudio previo y por el cual se elaboró la meta del proyecto de vincular 10.090 productores campesinos, así como en el acta de contratación No. 3 celebrada el 11 de septiembre de 2014 y que fue sustento de los contratos interadministrativos 207, 208 y 209 de 2014, lo cual conlleva una presunta desviación de recursos a otra jurisdicción territorial y presunta pérdida de recursos públicos distritales. Qué debido a una gestión antieconómica, mala planeación de ejecución de la meta, irregularidad en la destinación de los recursos a la región central.

Por lo antes expuesto, se constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de mil cincuenta millones de pesos (\$1.050.000.000), valores que comprenden la ejecución de los contratos interadministrativos 207, 208 y 209 de 2014.

Valoración de la respuesta

Se revisó la respuesta del Sujeto de control, la cual contempló 24 páginas. Examinados los diferentes argumentos esbozados acerca del retiro de la observación, los cuales se sintetizan y a la vez se responden de forma paralela, la respuesta de la entidad se dio en los siguientes términos:

- La SDDE deduce que la Contraloría, indica que dada la baja capacidad del gobierno distrital tanto en las variables de orden macro, como en la magnitud del problema no se deberían desarrollar instrumentos de política activos, en especial en términos de la oferta, dejando que el mercado actúe libremente o que simplemente se dieran bonos o recursos financieros a la población bogotana, lo cual ve la SDDE sería muy *“sencillo y de un impacto rápidamente evidenciadle (sic)”* Así mismo que el ente de control cuestiona la estrategia diseñada sin el concurso de los entes territoriales a motu propio y con recursos exclusivamente de la SDDE. Que esto, lo argumenta sin tener en cuenta la calidad y el cumplimiento de los productos contratados o establecidos contractualmente y bajo criterios de dolo y/o culpa de los funcionarios que participaron en su diseño o vigilancia.

- Que de la misma forma como está la argumentación de la Contraloría, se debe respetar la de la administración de la SDDE, la cual está fundamentada en el Acuerdo 257 de 2006, que señala a esta entidad, entre otras la *“g. Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria, promoviendo la participación de las organizaciones campesinas y de tenderos”*. Así como el Decreto 552 de 2006, el cual asigna a la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, entre otras *“e. Liderar y fomentar las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario, en el marco del PMASAB articulando al Distrito, su ruralidad y la Región Central, identificando y promoviendo las capacidades regionales de oferta alimentaria; f. Fomentar la asociatividad en las organizaciones de pequeños y medianos productores y comercializadores de bienes agroalimentarios, que tengan como origen la economía campesina para promover y organizar mercados campesinos y la economía solidaria”*.

Por último, el numeral 4 del artículo 25 del Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016, normas que permiten deducir que es la SDDE la que debe orientar y formular la política pública en los ámbitos que dichas normas definen.

- Que además, el Distrito viene desde la vigencia 2008 en cumplimiento del Plan Maestro de Abastecimiento, Decreto 315 de 2006, adelantando un conjunto de alianzas para la intervención de Bogotá, en apoyo a la economía campesina regional. De otra parte, son dos líneas estratégicas de intervención: Estrategia de Integración con los actores de la cadena productiva y de regionalización donde se busca la vinculación política, de gestión, concertación y ejecución de proyectos con entes territoriales, los departamentos y municipios de la Región Central, por

ello será prioritario el plan Maestro de Abastecimiento dentro de la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca. En ese contexto se da la formulación del proyecto 736.

- Dicha formulación surgió de la metodología del Marco Lógico, donde se establecieron causas y efectos fueran o no del resorte de la Administración distrital. Algunas causas establecidas fueron de diferente nivel, por lo que se contemplaron dentro del proyecto tres componentes: Gestión regional para el Abastecimiento, Fortalecimiento del Sistema público del abastecimiento y Sistema de Información adecuada institucional.

- Los recortes en metas del proyecto, no así del plan de desarrollo, han obedecido a recortes presupuestales, pero ha habido avances importantes en la resolución del problema visto desde la óptica plan.

- Señala la entidad, que las modificaciones sugeridas por el Jefe de Despacho y consagradas en el acta de comité de contratación respecto a los objetos de los contratos 207, 208 y 209, es una facultad plenamente legal y que no rompe el hilo conductor entre la fase 1 y la 2.

- Así mismo que las metas y los planes son indicativos o enunciativos y no exigibles.

- El no utilizar las RAPE como figura de actuación dentro del cumplimiento del proyecto 736, no proscribe la acción mediante el uso de convenios u otras formas asociativas.

- El proyecto se atiende con las metas señaladas y que algunas fueron eliminadas por presupuesto pero que están inmersas dentro del plan de desarrollo.

- De igual forma señala la entidad que al faltar 13 meses (27%) de ejecución real del plan, tiempo en el cual se pueden generar canales de comercialización por lo que no es oportuno evaluar el impacto en los productos y por ende no se puede señalar incumplimiento y al estar investigando en la etapa de ejecución se tipifica control previo, incidiendo en la autonomía de la administración. Que en la actualidad se hacen gestiones para integrar la oferta con la demanda con los recursos disponibles y su resultado se verá en su momento.

- Señaló, que la Subdirección de Intermediación de Mercados es la encargada de tomar los productos de la contratación de las dos fases y que se están haciendo ejercicio de comercialización con lo cual se cumplen los cometidos del proyecto 736.

- Manifestó, que durante la fase 2 se equipararon las nuevas unidades productivas en organización y empresarización.
- Respecto a la no caracterización de los productos pecuarios en los Departamentos de Meta y Tolima, señaló que por no tener mucha oferta en términos de los productos establecidos en el Plan Maestro de Abastecimiento para Bogotá PMASAB, se descartó para el Tolima y para el Meta estos son ofertados por grandes productores, por lo que se produjo mayor caracterización agrícola para estos dos. Que el Supervisor aprobó dichos cambios para hacer más eficiente y eficaz la labor y que surtió un proceso de focalización y priorización de productos.
- En relación con la realización de la caracterización, que ésta fue desarrollada por ingenieros agrónomos, en su mayoría con el fin de que se visitara cada finca y contaban con la capacidad de determinar técnicamente los aspectos que la Contraloría señaló necesarios.
- En respuesta a la georreferenciación, la SDDE expone que fue la requerida para el proyecto y que no se trataba de un levantamiento predial, el cual considera no pertinente.
- Así mismo, manifestó que no se puede pretender que con la ejecución de esos tres contratos se logre materializar el proceso de comercialización.
- Por último, como sustancial en la respuesta presentó argumento sobre la adecuada determinación de los costos de cada uno de los proyectos, los cuales dado que contenían obligaciones similares fueron determinados en una única estructura de costos.

Con base en lo indicado por la Entidad, la respuesta se valora en los siguientes términos:

Cabe indicar que la fase 1 dio lugar a la apertura de una indagación preliminar.

No se discuten las normas señaladas en la observación frente a los convenios Nos. 207, 208 y 209 de 2015. No obstante, son acuerdos y decretos del orden distrital, por lo que el ámbito de acción está delimitado a su jurisdicción. Cuando se habla de orientar, formular, liderar, etc., no quiere decir con ello que por el simple diseño o formulación de integraciones regionales, concurrencias, coordinación, etc., pueda tomar decisiones de intervención con recursos distritales

en otro territorio o jurisdicción. Para ello existen figuras jurídicas como las señaladas en la ley 1454 de 2011 (ejemplo las RAPE).

Esto implica una inadecuada interpretación de su papel bajo las normas señaladas y una destinación de recursos que por vía interpretativa del alcance que le da el contenido de las mismas, no faculta actuar en beneficio de habitantes de la región central, sin obtener a cambio un beneficio de la ciudad aportante. Aquí la competencia recae en las autoridades departamentales y nacionales.

Este argumento señalado por este Ente de Control, va más allá de si se cumplen los postulados contractuales establecidos para los pequeños y medianos productores en la Región central. Simplemente, tal como se diseñó la formulación de la política en donde se plantea un problema de ámbito regional, estableciendo integraciones regionales con una meta tan exigua y sin tener en cuenta a los productores latifundistas de forma inmediata, permite concluir que no se lograra un beneficio real para Bogotá en términos de cantidad, frecuencia y precio de agroalimentos, lo cual constituyó la premisa de intervención puesto que la vulnerabilidad establecida para la ciudad se basó en la baja capacidad económica de los habitantes de algunas localidades.

Los recortes presupuestales cuya decisión recae en cabeza de la Administración Distrital y en la Secretaria de Hacienda Distrital, exoneran de culpa a la SDDE en cuanto a la reducción de metas proyecto. Sin embargo, examinar la intervención en otros departamentos como avance de las metas del Plan de Desarrollo, hace necesario que se vea la contribución de la meta No. 8 del proyecto 736, la cual es piedra angular de los contratos interadministrativos 207, 208 y 209 de 2014.

La remisión a la ejecución de los contratos interadministrativos citados como contribución al avance de las metas plan de Desarrollo Bogotá Humana, tanto en la fase 1 como en la 2 (en la cual se encuentran los contratos señalados y motivo de auditoria), se circunscribe la ejecución de \$7.300 millones de pesos por parte de la SDDE, con la obtención de dos bases de datos de los Departamentos de Meta, Tolima, Cundinamarca y Boyacá y una de potenciales comerciantes de Bogotá.

La primera base de datos de 3.096 Unidades productivas, de las cuales tiene ubicadas entre unidades y sedes de organizaciones 840 puntos, cuando la obligación establecida era la georreferenciación de todas. De las 3.096 Unidades productivas se obtienen 7.294 productores, lo que significa que de una misma finca se determinaron 2.35 productores en promedio, de los cuales se tiene información acerca de si están organizados y/o empresarizados. Aquí es preciso señalar, que esta modificación a los contratos interadministrativos de la fase 1,

duplicó la meta alcanzada sin lograr el cometido inicial formulado, cual era incluir la mayor cantidad de pequeños y medianos productores que padecen la situación de vulnerabilidad por intermediación. Se buscó el cumplimiento de la meta sin la búsqueda real del fin. Con esto se redujo aún más la posibilidad de desarrollar verdaderos y fuertes canales de comercialización con Bogotá.

La segunda base de datos contempla potenciales planes de negocio de comerciantes de Bogotá, en su mayoría pequeños y que requieren apoyos crediticios para emprender y que garanticen la comercialización hacia la ciudad.

La tercera base de datos y que corresponde a la fase 2 y al resultado de los contratos interadministrativos auditados, contiene la información agroalimentaria de 1.119 unidades Productivas y /o productores pequeños y medianos de los Departamentos de Meta, Tolima y Cundinamarca, donde la información obtenida está basada en supuestos de unas potenciales cantidades de cosecha, producción de algunos productos, tipos de transporte, lugar de venta de los productos en términos regionales, locales y nacionales, posibles puntos geográficos de acopio, las rutas de salida de las fincas a la vía principal y de esta a Bogotá. Por último, por cada departamento dos posibles entidades públicas o privadas de con quién efectuar alianzas para la obtención básicamente de asistencia técnica.

Es aquí donde viene el verdadero intrínquilis del asunto: según lo manifiesta la misma SDDE en su respuesta, no se vincularon presupuestalmente, por los motivos que fuera, los departamentos ni municipios donde se ejecutó la intervención. La SDDE no tiene proyectadas nuevas inversiones para la adquisición u obtención de centros de acopio, tal como lo señaló la entidad en la diligencia efectuada por este Ente de Control en el mes de mayo.

De la oferta potencial, se pretende únicamente adecuar la plataforma de Los Luceros al interior de la ciudad como centro de agregación de la demanda. Centro que presenta graves problemas de orden técnico para la consolidación de productos agroalimentarios provenientes del llano. Sin estos centros de consolidación, es imposible que llegue el beneficio a los habitantes de la ciudad capital, en los términos señalados en la formulación del proyecto 736 (mejor precio, cantidad, calidad, frecuencia e inocuidad) y específicamente de la meta No. 8.

La información obtenida mediante entrevistas a pequeños productores de la Región Central, es una fotografía de la situación actual que de no tener intervención y como se señala, no la tiene por motivos presupuestales y al decir de la entidad, en un 27% restante de horizonte del plan, lo logrará sin más argumento que la palabra, en el sentido de la gestión fiscal se observa como ineficiente,

inoportuno, ineficaz y por lo tanto, lo invertido genera presunto menoscabo a los recursos del distrito.

Ahora bien, decir que las metas y los planes no son de obligatorio cumplimiento, no significa que se pueden utilizar los recursos del erario público en lo que se quiera planificar y simplemente sino se puede, por los diferentes motivos, no da trascendencia en el marco fiscal, es decir que la exigencia constitucional del examen a la gestión fiscal de los sujetos de control, así como a sus resultados no puede ser motivo de evaluación cuando de éstos se obtenga una gestión antieconómica e ineficaz.

Aquí es preciso señalar, que la exigencia va en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado esbozados en los antecedentes de cada uno de los tres contratos interadministrativos firmados y que no se obtuvieron ya examinada la meta del proyecto en su conjunto. Los motivos fueron claramente señalados en la comunicación del informe preliminar, cuales fueron mala formulación de la meta para atender el problema establecido, incumplimiento en la ejecución del proyecto respecto a las figuras establecidas en la ley 1454 de 2011, señaladas a utilizar como mecanismo de logro de resultados e impacto. De este no acatamiento se obtuvo un resultado muy incipiente para la región Central y nulo para Bogotá, cual era la razón de ser de la intervención de la SDDE.

La modificación a la continuidad de la fase 2, realizada por el representante legal del sujeto de control mediante acta de comité de contratación, la cual fue defendida en la respuesta de la SDDE como una competencia plenamente legal, no se discute. Contrario si el procedimiento utilizado, puesto que llevó a la modificación de lo ya preparado como estudios previos para dar continuidad al proyecto en su fase 2 y al retraso aún mayor en el beneficio para la ciudad, puesto que se continuo en la búsqueda de más productores a capacitar, situación que se consideraba superada con la ejecución de la fase 1.

Decir que con base en la demanda establecida mediante el convenio 073 de 2014, se determinó ampliar mayores cantidades y volúmenes de productos, es reconocer que no se tenía claro desde un comienzo la magnitud del problema que se pretendía intervenir y cuya magnitud inicial se argumentó de acuerdo a los medios y presupuesto de la SDDE y no de falta de certidumbre de la población ni ofertante ni demandante. Tampoco es de recibo decir que se buscaron mayores volúmenes de oferta agroalimentaria por el resultado del convenio 073 de 2014, recuérdese que lo pretendido para Bogotá era beneficio en términos de precio y eso no se logra con pequeños volúmenes (situación reconocida en uno de los apartes de la respuesta de la SDDE), situación observable desde la formulación.

De ahí lo importante de haber utilizado para la ejecución del proyecto y meta, desde un comienzo, el concurso de los demás entes territoriales.

De otra parte, señala la entidad que el cambio de objetos presentados inicialmente para ser motivo de los contratos 207, 208 y 209 de 2014, los cuales fueron sugeridos por el jefe del despacho, no se rompe el hilo conductor en la fase 2, cuando de lo que se trataba era consolidar a los productores mejor organizados y seguir apoyando a los débiles para lograr determinar una oferta real para la ciudad y cambiarlo por caracterizar oferta agroalimentaria con nuevas unidades productivas era reconocer primero, que la meta fue mal planteada desde un comienzo.

Ahora, caracterizar oferta agroalimentaria a nuevas unidades, quiere decir que las de la fase 1 quedaron sin caracterización de oferta, o que esta segunda caracterización cuenta con elementos diferentes o sino que se cambió el nombre, pero se está haciendo lo mismo en la fase 2 que en la 1. Sea cual sea el resultado, significa que el atraso es grande y salvo que se estuviera haciendo lo mismo en las dos fases que como se evidenció no lo fue, al ser nuevas unidades productivas se tienen elementos diferentes a ser consolidados y agregados rompiendo el hilo conductor, generando inconsistencias en el proceso, que es lo que señaló la Contraloría.

Así mismo señala el sujeto de control, que el hecho de que los departamentos no se vincularan presupuestalmente no impide que la SDDE actuara en beneficio de la seguridad alimentaria para la ciudad y la región. No obstante, el no contar con la ayuda de los entes territoriales en materia de recursos, así como en el concurso directo del proyecto 736 y de la meta No. 8, complicó un alcance mayor de la magnitud de la meta a intervenir, con lo cual minimiza el impacto y genera un resultado marginal como lo señaló la entidad en la diligencia de mayo de 2015.

Con relación con la adecuada decisión de focalizar para los departamentos de Meta y Tolima de la caracterización de la oferta agrícola excluyendo la pecuaria, cabe señalar que de la lectura de lo manifestado por el Supervisor, se puede concluir que como argumento de no realizar la parte pecuaria obedeció en parte a los términos temporales de cada contrato y que la oferta se encontraba bastante dispersa. Así mismo permite ratificar que los tiempos no fueron adecuados y por ende no se observa la experiencia de los contratantes en cuanto al conocimiento de la oferta agropecuaria en sus territorios.

De otra parte, el hecho de que se hayan contratado ingenieros agrónomos no es sinónimo de que por tener amplio conocimiento puedan a simple vista determinar áreas de unidad productiva, siembra, cosecha, producción, entre otros. Ahora, es

claro que se diseñó la georreferenciación puntual de las unidades productivas. No obstante lo que se señala es que los productos que se han buscado en materia de georreferenciación han sido muy básicos, logrando información adicional que se puede obtener fácilmente teniendo los equipos y el personal en campo. Información que hace más rica la toma de decisiones, puesto que se afina en precisión dejando a un lado aspectos cualitativos y especulativos producto de la utilización meramente de entrevistas.

Establecer como necesidad dentro de un contrato la georreferenciación, permite determinar un alcance mayor sin aumentar mayores costos a los ya presupuestados, simplemente es tener claro que tipo de información se puede obtener y que genere un valor agregado realmente importante. Si de obtener puntos de potenciales fincas se trata, se pueden solicitar las fotografías aéreas de las zona de intervención y mediante un proceso fotogramétrico e interpretativo obtener cultivos transitorios, permanentes áreas de cultivo, entre otras. De la misma forma, se obtendría la red vial primaria, secundaria y terciaria.

Respecto a la relación con las estructura de costos, en la respuesta el sujeto de control entra en contradicción, primero manifiesta que no puede la Contraloría inferir que las universidades se acogen al valor techo dado por la SDDE, a pesar de que dentro de la misma respuesta, la Secretaría señala éste techo.

Adicionalmente, se les demuestra con un ejercicio realizado a la universidad de Cundinamarca, aduciendo simplemente que el valor oscilante entre el 5% y 11% que cobran por administración las universidades, es optativo y facultativo de cada centro académico.

Lo que no es claro para este Ente de Control y preocupa sobremanera, por qué deja entrever que no comprende de donde se debe desprender el porcentaje a cobrar por parte de cada universidad, señalando que los costos directos no obligan. Si los costos administrativos incluyen los costos indirectos y los cuales los entes universitarios los estiman en un valor porcentual. Entonces ¿de dónde se toma el valor porcentual a cobrar? necesariamente es sobre los costos directos.

Por último frente a lo mencionado por la Entidad y con relación a que no se puede examinar el impacto de los contratos interadministrativos y el cumplimiento de las metas y productos de un proyecto que está en ejecución y al cual le quedan seis meses de ejecución directa y seis de indirecta a través de la nueva Administración Distrital entrante, por lo que se estaría realizando control previo. Vale señalar por parte de este Ente de Control que todos los contratos examinados se encuentran terminados y/o liquidados. La meta se señaló cumplida conforme al Segplan con corte a Marzo de 2015, meta que tal como fue formulada, no habla de incluir a los

pequeños y medianos productores de la región central y la ruralidad bogotana (a los que señala incluidos mediante otro proyecto 709) en bases de datos como lo pretende hacer creer la entidad y que con ejercicios académicos de comercialización se logró su cumplimiento. Esto es inexacto, como se evidenció y comunicó al sujeto en el informe preliminar.

Señalar el 27% de tiempo restante de ejecución del plan como condición de cumplimiento y de evaluación por parte del ente de control, no es más que dilatar lo que claramente se evidenció y determinó; la presunta pérdida de los recursos por la inadecuada forma y lugar de inversión de mismos. No hay posibilidad real de adquirir los centros de acopio de la oferta porque son puntos supuestos, sin claridad en la tenencia, áreas a adquirir, edificaciones, valoraciones.

Los puntos de agregación de la demanda en Bogotá no se encuentran habilitados, salvo la plataforma de Los luceros que no ha podido ser puesta en funcionamiento y por la cual ésta Contraloría configuro hallazgos con presunta incidencia fiscal en su momento. No basta con generar procesos de comercialización, sino que es necesario que estos beneficien la población objetivo de la capital. Con la búsqueda en la reducción del costo de los alimentos, los cuales debían ingresar en la cantidad, calidad, inocuidad y frecuencia suficientes para aumentar la oferta y bajar los precios, como se formuló la solución al problema de Bogotá, es aquí donde ésta Contraloría encuentra que no se logró el cometido estatal y el fin esencial del Estado.

La entidad manifestó la exclusión del departamento de Boyacá, de la contratación de la fase 2, por considerar que el principal producto de la oferta agrícola que es la “papa”, la cual ya se encuentra suficientemente caracterizada. La anterior afirmación es inexacta, ya que Boyacá suministra además de éste producto cereales, fibras, flores, follajes, frutales, hortalizas, leguminosas, plantas aromáticas, condimentos, tubérculos y plátanos, además de una producción lechera estimada en un millón seiscientos mil litros diarios, con una frecuencia superior a la de la región de los Llanos y Tolima, por la misma cercanía. Además el departamento de Boyacá se mantiene como la gran despensa alimentaria de Bogotá y de otras regiones del país.¹⁹

Por lo anteriormente expuesto, no se aceptan las consideraciones formuladas por el sujeto de control, las cuales fueron analizadas de forma individual y valoradas en su conjunto, configurándose en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$1.050.000.000.

¹⁹ Boyacá, la gran despensa agrícola de Colombia, Regionales, Caracol Radio, Señal en vivo La Ventana, marzo 23 de 2012.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10

Código postal 111321

PBX 3358888

4. ANEXO

4.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	5	N.A	3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	3.4, 3.5
3. PENALES	0		
4. FISCALES	2	\$1.248.594.001	3.4, 3.5
TOTALES	5	\$1.248.594.001	